

# DISCIPLINSKA ODGOVORNOST IMAMA I DISCIPLINSKI POSTUPAK

Adis BEKRIĆ

UDK 347.919.8:28-7

**SAŽETAK:** U radu se daje prikaz disciplinske odgovornosti imama kao vjerskih službenika čiji status je okvirno definiran Ustavom Islamske zajednice a detaljno razrađen Pravilnikom o imamima. Prava i službene dužnosti imama Pravilnikom su jasno i nedvosmisleno precizirane te je svaki imam dužan u svom svakodnevnom radu voditi računa da sve svoje obaveze izvršava u skladu s relevantnim propisima. S toga, disciplinska odgovornost imama podrazumijeva odgovornost za povredu službenih dužnosti čime se imam dovodi u situaciju da disciplinski odgovara za njihovu povredu. U radu se, također, daje prikaz i disciplinskog postupka i položaj imama u okviru postupka. Disciplinski postupak će se pokrenuti i voditi kad se utvrdi ili kada postoji osnovana sumnja da je imam počinio povredu službene dužnosti u obavljanju imamske službe. Prikazana su te analizirana i temeljna načela disciplinskog postupka kako ih uređuje Pravilnik.

*Ključne riječi:* imami, disciplinska odgovornost, disciplinski postupak, disciplinski organi, disciplinske mjere.

## 1. Uvod

Uzimajući u obzir specifičnost i složenost poziva kojim se imami kao vjerski službenici bave, a koji obuhvata prije svega naučavanje temeljnih islamskih vrijednosti, zatim tumačenje, prenošenje i promoviranje moralno etičkih načela utemeljenih na islamskom svjetonazoru, stalna prisutnost i sudjelovanje u javnom vjerskom životu Zajednice, to su onda svakodnevno disciplinirano ponašanje i odgovornost imama od ključnog značaja za ispunjenje ove primarne misije IZ. Od imama se, dakle, očekuje svakodnevno besprijeekorno poštivanje temeljnih vjerskih

načela i normativnih akata kojima se uređuje vjerski život Zajednice. Sličnu zadaću imaju npr. i državni službenici od kojih se očekuje da u službi i izvan službe budu primjer poštivanja zakona. (Juras, 2012). Upravo zbog navedenog sam zakonodavac unutar IZ je prepoznao potrebu normativno-pravnog uređenja imamske službe kroz Pravilnik o imamima (Glasnik RIZ, 2008.) (u nastavku samo: Pravilnik), koji je *lex specialis*, u kontekstu kojeg je normiran i sam postupak disciplinske i materijalne odgovornosti imama (čl. 57-95). Isto tako imajući u vidu član 15. Ustava IZ u BiH (Glasnik RIZ, 2014.) u nastavku

samo: Ustav IZ, kojim se propisuje da se sve djelatnosti u okvirima IZ imaju vršiti u skladu s načelima javnosti, zakonitosti i odgovornosti, svaki imam je dužan da izvršava imamske, hatibske i muallimske poslove onako kao je to predviđeno Ustavom IZ, zatim Pravilnikom ali i u skladu s drugim aktima kojima se uređuje imamska služba<sup>1</sup>. Sam naziv vjerski službenici koji se koristi u normativno pravnim aktima<sup>2</sup>, ali i u svakodnevnom diskursu aludira i upućuje na jedan poseban službenički položaj imama koji se u Zajednici percipiraju više kao javne, službene osobe nego li kao obični zaposlenici a još manje

<sup>1</sup> Više o ovome vidjeti u : Karadža, M. (2011). Normativno-pravni prikaz statusa imama u strukturi Islamske zajednice, *Novi muallim*, br. 45, str. 4-7. Sarajevo.

<sup>2</sup> Tako je zakonodavac prilikom donošenja Pravilnika o imamima, ponekad

koristio termin službenik poistovjećujući ga sa pojmom imam pri tome označavajući službu kao imamsku službu. Na poseban službenički položaj imama ukazuje i posebna procedura postavljenja imama koja se vrši temeljem

dekreta izdatog od strane Rijasetu a koji je uslov za zaključenje ugovora o obavljanju imamske službe, kojeg imam potpisuje sa medžlisom kao poslodavcem i kojim se regulišu međusobna prava i obaveze.

kao radnici<sup>3</sup>. Cilj ovog rada je prije svega razmotriti poziciju imama u okviru disciplinskog postupka kako ga uređuje Pravilnik, a zatim utvrditi da li su sadašnja pravila disciplinske i materijalne odgovornosti koju propisuje Pravilnik u skladu sa savremenim pravnim standardima o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti, pri tome uzimajući u obzir i imajući u vidu svu specifičnost imamske službe kao primarne misije IZ.

## 2. Disciplinska odgovornost

Prema Pravilniku, imami su lica koja su temeljem dekreta postavljena od strane Rijaseta (čl.2) da obavljaju imamske, hatibske i muallimske poslove (čl.50). Tačan i detaljan opis poslova koje imam ima izvršavati u svom svakodnevnom službovanju taksativno su pobrojani u Pravilniku (čl.51). U vršenju navedenih poslova imami su se dužni pridržavati kako Ustava IZ, tako i Pravilnika, zatim Pravilnika o organizaciji i radu medžlisa, kao i kodeksa oblačenja i ponašanja (čl.52) ali i drugih relevantnih propisa kojima se definiše rad imama. S tog će imam biti disciplinski odgovoran za povrede službenih dužnosti koje su propisane gore navedenim aktima kao i za povrede koje narušavaju ugled i interes IZ (čl.57) ali i za štetu koju imam počinji prema Zajednici ili trećem licu namjerno ili iz krajnje nepažnje (čl.95). U teoriji, odgovornost se definiše kao obaveza pojedinca ili kolektiviteta za izvršenje određenog posla, što *ipso iure*, implicira i polagati nekome račun za vlastite postupke koji odstupaju od uobičajenih pravila ponašanja, morala i običaja. Postoje dvije vrste odgovornosti službenika u upravi: vanpravna koja podrazumijeva

moralnu i političku odgovornost i pravna odgovornost koja obuhvata disciplinsku i materijalnu odgovornost službenika (Ilić, 2012.). Disciplinska odgovornost je odgovornost zaposlenika, u ovom slučaju imama, za povredu radnih obaveza, odnosno, kada se imam ne pridržava Pravilnika ali i drugih propisa donesenih na temelju Pravilnika, on se dovodi u situaciju da disciplinski odgovara za povrede službene dužnosti<sup>4</sup>. Kako vidimo uslov disciplinske odgovornosti imama jeste povreda radne obaveze. Važno je napomenuti da i u disciplinskom pravu važi procesno načelo, *nullum crimen nulla poena sine lege*, odnosno da nikome ne može biti izrečena sankcija koja nekim prethodnim propisom nije bila propisana kao takva. Ovo u konkretnom slučaju znači da imam ne može odgovarati za neku povredu radne dužnosti koja nije bila propisana Pravilnikom, niti mu se može izreći sankcija za djelo koje nije propisano kao kažnjivo djelo. Ako djelo koje je učinjeno nije protivpravno onda nema ni disciplinske odgovornosti. Nadalje, kada je u pitanju disciplinska odgovornost imama, Pravilnik pravi jasnu distinkciju između krivične i disciplinske odgovornosti, što je općeprihvaćeni standard u krivičnoprocesnom i disciplinskom pravu. Oslobođanje imama od krivične ili prekršajne odgovornosti ne znači da će isti biti oslobođen i od odgovornosti za povrede radnih obaveza ako je izvršeno djelo propisano kao povreda radne obaveze i radne discipline (čl. 58). Ovo iz razloga što standardi dokazivanja nisu jednaki u krivičnom i disciplinskom postupku, gdje se mogu koristiti različita dokazna sredstva<sup>5</sup>, a prema načelu slobodne ocijene dokaza nadležni organi mogu izvući

različite zaključke o bitnim i odlučnim činjenicama (Lozina i Juras, 2015.) Može se desiti da jedno te isto djelo istovremeno predstavlja disciplinsko, krivično i prekršajno djelo. Često se u praksi iznose neutemeljeni prigovori lica koja su oslobođena od krivične odgovornosti da bi samim tim trebali biti oslobođeni i od disciplinske odgovornosti (Kolakušić, 2006.).

Osim Pravilnika vrlo značajan dokument kojim bi se tretiralo disciplinsko ponašanje imama jeste kodeks oblačenja i ponašanja. Na temelju člana 52. Pravilnika Rijaset je bio obavezan da donese spomenuti Kodeks kojim bi se jednoobrazno uredilo pitanje oblačenja i ponašanja svih imama na području cijele Zajednice. Koliko nam je poznato Rijaset još nikada nije razmatrao niti usvojio kodeks oblačenja i ponašanja imama. Sigurno je da bi se jednim ovakvim dokumentom sveobuhvatnije i potpunije riješilo pitanje disciplinske odgovornosti imama. Nadati se da će Rijaset IZ što prije usvojiti spomenuti kodeks i tako upotpuniti sadržaj disciplinskog prava kojim se regulira pitanje disciplinske odgovornosti imama.

## 3. Povreda radnih obaveza

Povrede radnih, odnosno službenih dužnosti predstavljaju narušavanje posebnih dužnosti i ovlaštenja službenih osoba, te povredu integriteta službe od samih nositelja službenih ovlasti (Milković, 2005). Uobičajena je podjela povreda radnih obaveza na lakše i teže<sup>6</sup>, sa direktnim posljedicama koje one za sobom povlače. Rekli smo da se kod povreda službenih dužnosti poštuje procesno načelo, *nullum crimen nulla poena sine lege*, odnosno da nema disciplinskog dijela niti disciplinske

<sup>3</sup> O radno-pravnom statusu i položaju imama u okviru Islamske zajednice, sa povijesnim i kritičkim osvrtom, više vidjeti u: Salkić, M. (2011.) Osvrt na radno-pravni položaj imama u Islamskoj zajednici. *Novi muallim*, br. 45, str. 8-12. Sarajevo, kao i u: Gobeljić M. (2011.) Ustavna (normativna) pozicija imama u Islamskoj zajednici. *Novi muallim*, br. 45, str. 13-15. Sarajevo

<sup>4</sup> Više o disciplinskoj odgovornosti vidjeti u: Drmić, A. (2010.) Uređenje disciplinske odgovornosti državnih službenika i disciplinski postupak, *Hrvatska javna uprava*, br. 4, str. 997-1017.

<sup>5</sup> Evropski sud za ljudska prava podržao je stav Ustavnog suda Republike Hrvatske o različitim dokaznim standardima u disciplinskom i krivičnom postupku (predmet Šikić protiv Hrvatske, Zahtjev

broj: 9143/08, tačka 53. Odluke, [www.pravosudje.hr](http://www.pravosudje.hr))

<sup>6</sup> Izuzetak bi predstavljao npr. Zakon o državnoj službi FBiH koji ne poznaje podjelu na lakše i teže povrede službenih dužnosti, nego taksativno navodi sve povrede koje mogu biti rezultat krivnje državnog službenika, s tim da su pitanja disciplinske odgovornosti detaljno razrađena kroz druge akte.

kazne ako to nije unaprijed propisano zakonom ili nekim drugim aktom. Prilikom donošenja Pravilnika, zakonodavac unutar Zajednice je također slijedio ustaljenu metodologiju, pa se povrede radnih obaveza i radne discipline, s obzirom na posljedice koje prouzrokuju dijele na lakše i teže (čl. 59). Vrlo bitno je da Pravilnik sadrži jasno i nedvosmisleno definisane radne dužnosti imama, jer ako su sve dužnosti unaprijed utvrđene, onda neće biti teško utvrditi da li određeni čin ili propust imama predstavlja ili ne predstavlja povredu tako utvrđenih radnih dužnosti<sup>1</sup>. Prava i dužnosti imama regulirana su u Pravilniku od čl.18 do 23. gdje je precizirano koja su to prava ali i obaveze imama kao vjerskog službenika. Osim prava i obaveza u čl.51 Pravilnika detaljno je naveden opis službenih poslova i dužnosti koje je imam obavezan izvršavati u toku svoga službovanja. Ovo je vrlo bitno jer se, kako smo rekli, na temelju prava i obaveza utvrđuju i povrede radnih obaveza.

### 3.1. Lakše povrede radnih obaveza

Lakše povrede radnih obaveza se mogu definisati kao blaži oblik odstupanja od relevantnih propisa i od načela na kojima se temelji obavljanje službene dužnosti, odnosno lakše povrede predstavljaju blaži oblik povreda pravila struke (Juras, 2015.).

Lakšim povredama radnih obaveza i radne discipline smatraju se: neopravdano i učestalo kašnjenje ili izostajanje s namaza, učestalo kašnjenje i raniji odlazak s mektepske nastave bez odobrenja, neuredno čuvanje dokumentacije, arhiva i neuredno vođenje dnevnika, matičnih knjiga i sl., neopravdan izostanak s posla dva dana uzastopno, ili tri dana tokom jednog mjeseca, neopravdan izostanak s radnih seminara i drugih manifestacija u organizaciji IZ-e ili njenih organa, izazivanje svađe i narušavanje međuljudskih odnosa,

nekorektno ponašanje prema kolegama, džematlijama, mektepskoj djeci i drugima, nezalaganje u distribuciji izdanja IZ-e, kao i drugi oblici neuradnog i neprofesionalnog ponašanja (čl. 60). Većina navedenih povreda radnih dužnosti u potpunosti definiraju i određuju biće samog djela i nije ih teško prepoznati i odrediti. S druge strane postoje povrede kao što su izazivanje svađe, narušavanje međuljudskih odnosa kao i nekorektno ponašanje prema kolegama, džematlijama, mektepskoj djeci i drugima koje nisu precizno definirane i obuhvataju različite oblike ponašanja imama što će se morati utvrđivati u svakom konkretnom slučaju.

### 3.2. Teže povrede radnih obaveza

Teže povrede radnih obaveza predstavljaju teži oblik kršenja načela zakonitosti te pravila i načela imamske struke. Kod težih povreda radnih obaveza kazne a i posljedice su mnogo teže nego kod lakših. U teže povrede radnih obaveza spadaju: nepridržavanja šerijatskih obaveza u kategoriji farza, vadžiba i harama, neizvršavanje ili neblagovremeno i nemarno izvršavanje obaveza propisanih ovim pravilnikom ili ugovorom o obavljanju imamske službe, ponovljena lakša povreda nakon izrečene mjere ukora, povreda službene tajne, neopravdan izostanak s posla u trajanju od pet uzastopnih dana ili sedam dana tokom godine, neizvještavanje ili netačno izvještavanje o službenim stvarima, nepostupanje po prijavi za učinjenu povredu radnih obaveza i radne discipline, zloupotreba službe ili prekoračenje ovlaštenja s materijalnim ili drugim posljedicama po Islamsku zajednicu, vršenje bilo kakve druge javne službe ili privatne aktivnosti bez odobrenja nadležnog organa Islamske zajednice, nanošenje imovinske štete Zajednici namjerno ili iz krajnje nepažnje, neizvršavanje pismenih naloga pretpostavljenih

ako su u skladu s propisima Islamske zajednice, ponašanje, odijevanje i lični život koji može naštetiti ugledu službe, ugledu i dostojanstvu službenika ili ugledu Islamske zajednice kao i svako drugo ponašanje koje je suprotno interesima i ciljevima Islamske zajednice. Kao i kod lakših, tako je i kod težih povreda radnih obaveza u većini slučajeva je određeno biće samog djela i kao takvo može se jasno i nedvosmisleno prepoznati. Međutim, postoje teže povrede radnih obaveza koje nisu do kraja precizirane kao što je npr. vršenje bilo kakve druge javne službe ili privatne aktivnosti bez odobrenja nadležnog organa IZ. U suštini Pravilnik dozvoljava imamu da se bavim dodatnim aktivnostima ali pod određenim alternativno postavljenim uslovima. Primarna obaveza imama je izvršavati službene dužnosti i obaveze s tim da u slobodno vrijeme, imam može raditi i druge poslove i može se baviti nekim drugim dodatnim aktivnostima samo ako to nije u suprotnosti s njegovim zvanjem i ako to ne ide nauštrb vršenja njegove imamske službe. I pored svega toga, kada bi imam imao vremena i mogućnosti da se bavi bilo kojom dodatnom aktivnošću potrebna mu je saglasnost nadležnog medžlisa. Logično je da nadležni medžlis neće odobriti obavljanje aktivnosti koja je u suprotnosti s poslovima imamske službe<sup>2</sup>.

## 4. Disciplinske mjere

Disciplinske mjere su sankcije koje nadležno tijelo izriče službeniku za povredu službene dužnosti nakon provedenog disciplinskog postupka, a koje su propisane zakonom ili nekim drugim aktom nižeg ranga (Juras, 2015.). Izricanjem disciplinske mjere nastoji se postići generalna i specijalna prevencija, odnosno izrečenom mjerom utiče se na počinio oca disciplinskog djela u smislu da

<sup>7</sup> Više o povredama radnih dužnosti vidjeti u: Dedić, S., Gradašćević-Sijerčić, J. (2005) Radno pravo. Sarajevo: Pravni fakultet u Sarajevu.

<sup>8</sup> Rijaset IZ je npr. zabranio promoviranje političkih stranaka, a vjerski službenici, odnosno nosioci vjerskog autoriteta ne mogu obnašati nikakvu političku funkciju,

dok se prostori IZ-e i javni vjerski skupovi ne mogu koristiti za promociju bilo koje političke stranke, (Odluka je objavljena u: Glasnik RIZ (2002 : str. 1078-1079).

ubuduće više ne čini iste ili slične povrede radnih dužnosti i da pri tome sankcija preventivno djeluje na ostale zaposlenike i službenike. Kada je u pitanju izricanje disciplinskih mjera, onda je vrlo važno postići što veći stepen individualizacije između povreda radnih obaveza i mjera koje su predviđene za te povrede<sup>9</sup>. Prema Pravilniku, disciplinske mjere mogu se izreći za lakše i teže povrede radnih obaveza i discipline (čl.62 i 63). U svakom slučaju, pri određivanju disciplinskih sankcija, bilo za lakše ili teže povrede, mora se voditi računa o nekim osnovnim pravilima koji su kriterij za izricanje mjere. Osnovno je pravilo da će se prilikom odmjerenja sankcije uzet u obzir sve okolnosti koje utiču da kazna bude manja ili veća tzv. *olakotne i otegotne okolnosti*, a naročito: stepen odgovornosti, pobude iz kojih je povreda učinjena, posljedice učinjene povrede, okolnosti pod kojima je povreda učinjena, ranije ponašanje službenika, njegove lične prilike, ponašanje nakon učinjene povrede, kao i druge okolnosti koje se odnose na ličnost službenika koji je učinio povredu radne dužnosti i radne discipline ( čl.67 ).

#### 4.1. Disciplinske mjere za lakše povrede radnih obaveza

Za lakše povrede radnih obaveza i radne discipline iz čl.60. imamu se mogu izreći jedna od dvije predviđene disciplinske mjere: pismeno upozorenje i pismeni ukor ( čl.62 ). Svrha izricanja pismenog upozorenja imamu za povredu radne obaveze i discipline jeste da se upozori da takvo ponašanje nije u skladu s Pravilnikom i da mu se zbog toga može izreći i neka teža sankcija ako se takvo ponašanje ne popravi. U praksi se često dešava da pismenom upozorenju prethodi usmeno upozorenje od strane rukovodećeg lica. Pismeno upozorenje je blaži oblik disciplinske mjere u odnosu na pismeni ukor. Pismenim ukorom se, *in concreto*, ukorava određeno ponašanje službenika gdje se

utvrđuju sve okolnosti slučaja. Kada se službeniku izrekne mjera pismenog ukora, to onda ima konkretan učinak ako službenik ponovno učini takvu povredu ista će se, *ipso iure*, tretirati kao teža povreda radne obaveze što se jasno može zaključiti iz čl.61. stav 1. tačka 3. "*ponovljena lakša povreda nakon izrečene mjere ukora*". Na osnovu ovoga može se zaključiti da je mjera pismenog ukora teži oblik sankcije od pismenog upozorenja, zbog čega se onda mjera pismenog upozorenja ne može tretirati kao otežavajuća okolnost prilikom utvrđivanja težih povreda radnih dužnosti. Ono što je nejasno jeste kako pratiti disciplinsku kažnjavanost u slučaju izricanja pismenog ukora za lakšu povredu, posebno zbog činjenice što je ranija disciplinska kažnjavanost otegotna okolnost prilikom određivanja kazne za teže povrede. Zbog navedenog, smatramo da bi se ovaj problem mogao riješiti tako da se odredba iz člana 62. Pravilnika u dijelu koji se odnosi na mjeru pismenog ukora dopuni tako da se formuliše kao mjera "*pismeni ukor sa upisom u personalni dosje imama*". Istina prema čl.91. Pravilnika konačne disciplinske odluke ostavljaju se i u dosje imama, koji se nalazi kod Vjersko prosvjetne službe Rijasetu (raniji naziv, a od 2014. Upravi za vjerske poslove) ali je nejasno da li se ovo odnosi samo na konačne odluke koje su donijele Disciplinska komisija i Apelaciono vijeće Rijasetu ili se odnosi i na odluke donesene od strane Disciplinske komisije međžlisa. Logično bi bilo da se sve konačne odluke dostavljaju Rijasetu i da se iste uvrste u dosje disciplinski osuđenog imama. Koliki će efekt obje vrste kazni imati na počinioca disciplinskog djela zavisi od moralnog karaktera službenika i njegove osjetljivosti na primjedbe koje mu se spočitavaju (Juras, 2015a). Imam koji drži do svog ugleda i reputacije, prije svega u džematu a samim tim i u radnom kolektivu, shvatit će štetnost svoga postupka ali i posljedica koje

službenike. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 1, str.139-158.

mogu nastupiti ako nastavi i dalje činiti povredu, pa će izrečene mjere ostvariti svoju svrhu. Osim toga ove mjere imaju naglašenu generalnu prevenciju jer za njih saznaju svi imami koji čine radni kolektiv na nivou međžlisa. S obzirom na to da Pravilnik ne propisuje način izvršenja navedenih sankcija, smatramo da bi ih trebalo izvršavati tako da se dostavi pisani akt, odnosno rješenje, kažnjenom imamu i objavom, što bi podrazumijevalo isticanje rješenja na oglasnoj ploči međžlisa i čitanjem na radnom sastanku s imamima.

#### 4.2. Disciplinske mjere za teže povrede radnih obaveza

Za teže povrede radnih obaveza imamu se može izreći jedna od sljedećih disciplinskih mjera: umanjeno plaće, premještaj, otkaz ugovora o obavljanju imamske službe uz mogućnost izricanja privremene ili trajne zabrane vršenja imamske službe (čl.63). Zakonodavac je predvidio mogućnost da se za teže povrede radnih obaveza mogu izreći i one mjere koje se izriču za lakše povrede, ako postoje naročito olakšavajuće okolnosti ili je povreda učinjena iz nehata ili ako se i ovim mjerama može postići svrha izricanja disciplinske mjere. Šta podrazumijeva termin "*naročito olakšavajuće okolnosti*" u Pravilniku nije precizirano. Iz sudske i upravne prakse može se zaključiti da se pod naročito olakšavajućim okolnostima podrazumijeva čitav jedan splet okolnosti i ličnih prilika lica koje mu se izriče određena kazna, a to su: raniji primjeren život počinioca kažnjivog djela, stambene, porodične prilike počinioca, stvarno kajanje poslije učinjenog djela, naknada štete, znatan protek vremena od izvršenja djela, teška bolest, iskreno kajanje učinioca, duboka starost, predstojeća promjena porodičnog stanja, izdržavanje članova porodice, mogući gubitak zaposlenja, redovno pohađanje škole i drugo (Rubil, 2015.). Ako se disciplinski organ poziva na naročito olakšavajuće okolnosti u tom slučaju obavezan ih je u svojoj odluci detaljno obrazložiti. Uzimanje u obzir olakšavajućih

<sup>9</sup> Više o ovome vidjeti u : Juras, D. (2013.) Disciplinske kazne za državne

okolnosti prilikom odmjeravanja disciplinske mjere ipak predstavlja diskreciono pravo disciplinskog organa kao organa kojeg je poslodavac ovlastio da vodi disciplinski postupak i da izriče predviđene mjere<sup>10</sup>. S druge strane nehat je specifičan odnos počionioca određenog djela prema posljedicama koje iz takvog djela proističu. Pri tome se nehat sastoji iz dva osnovna elementa: nepažnja i odsustvo volje (Đokić, 2005). U svakom konkretnom slučaju disciplinska komisija će procjenjivati da li se disciplinskim mjerama koje su predviđene za lakše povrede može postići svrha izricanja mjera za teže povrede radnih obaveza. Kao što smo rekli, jedna od sankcija za teže povrede radnih dužnosti je umanjjenje iznosa plaće imamu. Mjera umanjjenja plate može se izreći u maksimalnom iznosu od 30% mjesečnog iznosa plate i u maksimalnom trajanju od 6 mjeseci (čl.64). Vidimo da je zakonodavac propisao gornji limit novčane kazne i maksimalni period za koji se može izreći kazna, omogućujući, pri tome, individualizaciju kazne prema konkretnom slučaju. Pravilnik ne propisuje namjeru odnosno svrhu za koju će se koristiti naplaćena novčana sredstva, pa bi se ista mogla koristiti npr. za poboljšanje uvjeta rada, stručno usavršavanje službenika ili zaštitu na radu (Juras, 2013a)<sup>11</sup>. Kazna premještaja podrazumijeva premještaj imama kome je izrečena ova mjera u neki drugi džemat na prostoru istog ili nekog drugog medžlisa, a za koji prethodno mora biti utvrđeno da je slobodan. U suštini, ovdje se opet radi o novčanoj kazni jer se premještanje obično vrši u manje, nekategorisane džemate u kojima su plate manje u odnosu na one kategorisane, odnosno

džemate u kojima je plata regulisana shodno sistematizaciji. Disciplinska komisija u svom rješenju mora odrediti konkretno radno mjesto, odnosno džemat u koji se imam premješta. Pravosnažnim izricanjem mjere premještaja na područje drugog medžlisa imamu će se izdati dekret o premještaju i njemu će biti otkazan ugovor u medžlisu iz kojeg se premješta a zaključit će se ugovor u medžlisu u koji je premješten (čl 65). Otkaz ugovora o obavljanju imamske službe uz mogućnost izricanja privremene ili trajne zabrane vršenja vjerske službe je najteža kazna koja se može izreći imamu kao vjerskom službeniku. Ova kazna se izriče za teže povrede radnih obaveza i discipline koje imaju za posljedicu poremećaj vršenja imamske službe, poremećaj odnosa u džematu, otežavanje ili onemogućavanje rada drugih vjerskih službenika, džemata ili nekog drugog organa Islamske zajednice, ili pak na drugi način izazivaju poremećaj u radu organa Islamske zajednice (čl.66). Kako vidimo ovom kaznom se iz imamske službe odstranjuju nedostojni i nepopravljivi službenici koji su trajno narušili kako lični tako i ugled imamske službe u cjelini.

## 5. Opća pravila disciplinskog postupka

Pravilnik sadrži osnovna načela disciplinskog postupka a koja ujedno predstavljaju opće principe u oblasti procesnog prava (Dedić i Gradašćević-Sijerčić, 2005). Prema Pravilniku, svaki se imam smatra nevinim (načelo presumpcije nevinosti) za povredu radne dužnosti dok se pravosnažnim rješenjem u disciplinskom postupku ne utvrdi njegova krivica (čl.68). Ako

postoji sumnja u pogledu postojanja činjenica (načelo in dubio pro reo) koje čine obilježje povrede radne dužnosti ili utiču na utvrđivanje odgovornosti imama, ista će se razmatrati na način koji je povoljniji za imama (čl. 69). Disciplinski postupak mora se provesti bez odlaganja čime se naglašava načelo hitnosti (čl.70.st.1). Hitnost jednog ovakvog postupka sasvim je razumljiva i opravdana posebno ako se radi o težoj povredi radne dužnosti od strane imama jer bespotrebno odugovlačenje može imati negativne implikacije na stanje vjerskog života i stabilnosti džemata. S toga je pravovremena reakcija nadležnih organa i institucija u okvirima IZ od ključne važnosti za očuvanje integriteta, ponajprije imamske službe ali i generalno očuvanje stabilnosti vjerskog života i harmonije u džematu. Shodno tome, Pravilnik propisuje da se prvostepeni disciplinski postupak mora okončati najkasnije u roku od 30 dana od dana podnošenja zahtjeva, prijave ili saznanja za povredu radnih obaveza ako se radi o lakšim povredama, a u ostalim slučajevima u roku od šezdeset dana (čl. 70. st. 2). Imamu protiv kojeg je pokrenut disciplinski postupak mora se dati mogućnost da iznese svoju odbranu, odnosno da se izjasni o prekršaju zbog kojeg je pokrenut disciplinski postupak (čl.71) (Karadža, 2011). Uvođenjem ovog načela Pravilnik pruža garanciju imamu da se brani pred disciplinskim organima propisanim sredstvima, da traži izvođenje dokaza, da se brani sam ili da uzme sebi branioca po svom slobodnom izboru. Poštivanjem ovog načela treba da se osigura što ravnopravniji položaj imama s drugim učesnicima u postupku ali i da se osigura zaštita njegovih temeljnih prava.

<sup>10</sup> U izreci presude Vrhovnog suda FBiH navodi se između ostalog i slijedeće: "Kada ni tužiteljica u toku postupka ne spori da je izvršila radnju koja je internim aktom poslodavca propisana kao teža povreda radne dužnosti za koju se može izreći disciplinska mjera prestanka radnog odnosa, pa poslodavac u zakonito provedenom postupku i izrekne takvu mjeru, bez osnova je pozivanje revidentice na njeno

*ponašanje na radnom mjestu prije učinjene teže povrede radne dužnosti, jer je diskreciono pravo poslodavca da to uzme ili ne uzme kao olakšavajuću okolnost prilikom izricanja disciplinske mjere*". (Presuda Vrhovnog suda FBiH, broj:70 0 Rs 001383 11 Rev od 23.05.2013.god.)

<sup>11</sup> Ovdje potrebno napomenuti da još uvijek u pojedinim medžlisima postoji praksa izricanja novčanih sankcija imamima za

propuste u radu a koje su regulisane internim pravilnicima i odlukama na nivou medžlisa. Ovakve odredbe su suviše iz razloga što disciplinsku mjeru umanjjenja plate, kao mjeru za težu povredu radnih dužnosti, izriče prvostepena disciplinska komisija Rijasetu, a ne medžlis odnosno glavni imam. Prema tome, disciplinske mjere mogu se izricati imamima isključivo na temelju Pravilnika o imamima.

Osim spomenutih načela navedenih u sklopu općih načela disciplinskog postupka, Pravilnik propisuje i načelo dvostepenosti odnosno mogućnost podnošenja žalbe na prvostepene odluke disciplinskih organa (čl.74,75). Važnost ovog načela leži u činjenici što se omogućava otklanjanje nepravilnih odluka iz pravnog života (Dedić i Gradašćević-Sijerčić, 2005).. Treba napomenuti da Pravilnik ne sadrži opće prihvaćeno procesno načelo, *ne bis in idem*, a kojim bi se propisalo da se protiv imama ne može voditi disciplinski postupak za povredu službene dužnosti ako je već ranije vođen postupak za istu povredu i ako je postupak okončan donošenjem konačnog rješenja. Ovo načelo spada u red temeljnih ljudskih prava, a osim toga ono je i odraz javnog interesa da pravosnažne odluke u disciplinskom postupku budu neosporive što je opet u interesu pravne sigurnosti u okviru Zajednice. S toga smatramo da bi u Pravilnik trebalo uvrsti i ovo vrlo značajno procesno načelo.

### 5.1. Zastara

Zastara se može definirati kao pravna nemogućnost pokretanja i vođenje disciplinskog postupka protiv službenika kod kojeg postoje osnovi sumnje da je počinio povredu službenih dužnosti (Juras, 2015a). Kada je u pitanju zastara u Pravilniku se pravi razlika između zastare vođenja i pokretanja disciplinskog postupka kao i zastara izvršenja disciplinskih mjera. Zastara vođenja disciplinskog postupka zbog lakše povrede radnih obaveza nastupa ako u roku od 30 dana od dana podnošenja zahtjeva, prijave ili saznanja za povredu radnih obaveza ne bude donesena konačna odluka. S druge strane zastara vođenja postupka zbog teže povrede radnih obaveza nastupa ako u roku od 60 dana od dana podnošenja zahtjeva, prijave ili saznanja za povredu radnih

obaveza ne bude donesena konačna odluka (čl.70 st.2). Pravilnik pravi razliku između zastare pokretanja disciplinskog postupka za lakše povrede radnih dužnosti ( čl.72 st.1) i zastare pokretanja postupka zbog teže povrede radnih dužnosti ( čl. 73 st. 1) što je već opće prihvaćen standard disciplinskog prava. Ovdje valja ukazati na terminološku neusklađenost upotrebe termina “vođenje” umjesto “pokretanje” disciplinskog postupka u oba slučaja. Vođenju postupka prethodi pokretanje istog pa bi s toga čl.72 i 73. trebalo terminološki uskladiti tako da se umjesto riječi “vođenje” koristiti sintagma “pravo na pokretanje postupka”. Pravo na pokretanje disciplinskog postupka za lakše povrede radnih dužnosti zastarijeva za tri mjeseca od dana saznanja za učinjenu povredu (subjektivni rok), a u svakom slučaju za godinu dana od dana učinjene povrede (objektivni rok), (čl.72.st.1). Za teže povrede radnih dužnosti i discipline, pravo na pokretanje disciplinskog postupka zastarijeva za jednu godinu od dana saznanja za učinjenu povredu a u svakom slučaju za dvije godine od dana učinjene povrede (čl.73.st.1). Izvršenje disciplinskih mjera koje su izrečene za lakše povrede radnih dužnosti zastarijeva za tri mjeseca od dana pravosnažnosti rješenja o izricanju mjere (čl.72.st.2). Kod težih povreda radnih dužnosti i discipline izvršenje disciplinskih mjera zastarijeva za jednu godinu od dana pravosnažnosti rješenja (čl.73.st.2).

## 6. Disciplinski organi

Organi koji su ovlašteni za vođenje disciplinskog postupka su zapravo “tijela koja imaju određene ovlasti u pogledu pokretanja i vođenje disciplinskog postupka i utvrđivanja odgovornosti za učinjene povrede radnih obaveza” (Ivošević, 1991.). U radnom

zakonodavstvu BiH, kako navodi prof. Dedić, u disciplinskim stvarima, odnosno u disciplinskom postupku primjenjuje se načelo akuzatornosti, a ne inkvizitorsko načelo, zbog čega se u okviru većih poslovnih subjekata kao pravnih lica jasno razlikuju organi koji su nadležni za pokretanje postupka, organi koji su nadležni za vođenje postupka i organi koji bi bili nadležni za izricanje disciplinskih mjera (Dedić i Gradašćević-Sijerčić, 2005).. Prema Pravilniku, postupak za lakše povrede radnih dužnosti i discipline vodi tročlana Disciplinska komisija medžlisa koja izriče disciplinsku mjeru (čl.74). Na čelu komisije je glavni imam medžlisa. Pravilo je da inicijator postupka bude ono lice koje je po svom položaju neposredni rukovodilac odnosno šef službe (Karadža, 2011). U ovom slučaju, prema Pravilniku šef službe je glavni imam koji je ujedno i predsjednik disciplinske komisije. Treba napomenuti da Pravilnik ne propisuje način na koji se formira tročlana Disciplinska komisija medžlisa, kao što propisuje način formiranja Disciplinske komisije Rijaseta i Apelacionog disciplinskog vijeća Rijaseta. Zna se samo da je na čelu komisije glavni imam, dok za preostala dva člana nije navedeno koje uslove treba da ispunjavaju. U tom smislu, Izvršni odbor medžlisa bi trebao u skladu s Pravilnikom i Poslovníkom o radu na početku svoga mandata imenovati Disciplinsku komisiju medžlisa i pobliže odrediti način njenog sastava i rada<sup>13</sup>. Osim Disciplinske komisije medžlisa koja odlučuje u prvom stepenu za lakše povrede službenih obaveza imama, postoji i Disciplinska komisija Rijaseta koja odlučuje u dva slučaja: odlučuje po žalbi na prvostepene odluke za lakše povrede radnih obaveza i u prvostepenom postupku za teže povrede radnih obaveza i discipline imama. Disciplinska komisija

<sup>12</sup> Trebalo bi da IO medžlisa vodi računa da u sastav komisije bude uvršten barem jedan od istaknutih pravnika koji bi doprinio kvaliteti vođenja disciplinskog postupka. Mišljenja smo da

glavni imam kao predsjednik komisije neće biti u mogućnosti, zbog nedostatka stručnog znanja, adekvatno upravljati postupkom čime se može dovesti u pitanje ishod samog postupka u

kojem može doći do eventualnog kršenja pravila disciplinskog postupka a samim tim može doći i do povreda radnih prava imama.

Rijaseta odlučuje i u prvostepenom disciplinskom postupku pokrenutom protiv glavnog imama (čl.74.st.3). Disciplinska i materijalna odgovornost glavnih imama nije posebno uređena Pravilnikom. Stiće se utisak da je zakonodavac smatrao da se pravila o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti imama mogu jednako primijeniti i na glavne imame. Smatramo da položaj ali i dužnosti glavnih imama nisu identične dužnostima i položaju imamske službe, odnosno opisi poslova nisu identični pa ni povrede radnih dužnosti ne mogu biti identične a samim tim ni disciplinske mjere nisu i ne bi trebale biti jednake. Zbog navedenog smatramo da bi bilo adekvatno dopuniti Pravilnik s odredbama o disciplinskoj odgovornosti glavnih imama vodeći računa pri tome o specifičnosti i opisu prava i dužnosti glavnih imama. Apelaciono disciplinsko vijeće Rijaset je drugostepeni organ i odlučuje po žalbama na odluke Disciplinske komisije Rijaset. Disciplinsku komisiju ali i Apelaciono vijeće imenuje Rijaset IZ, pri čemu su i komisija i vijeće sastavljeni od predsjednika i dva člana koji opet imaju svoje zamjenike (čl.76). Važno je napomenuti da po jednog člana komisije i vijeća imenuje Rijaset na prijedlog Glavnog odbora Udruženja ilmije. Na ovaj način Pravilnik slijedi standard disciplinskog prava da u sklopu disciplinskih postupaka budu involvirani i sindikalni predstavnici čime se nastoji doprinijeti zaštiti radničkih prava. Udruženje Ilmije se u svakom slučaju pojavljuje kao neka vrsta *sui generis* sindikalna organizacija koja ima za cilj štiti prava imama i raditi na poboljšanju njihovih uslova rada i djelovanja pa je i njihovo učešće u radu komisije i vijeća sasvim opravdano i logično. Vidimo da su svi disciplinski organi prema Pravilniku uređeni kao kolegijalni a ne inokosni organi. U teoriji se navodi nekoliko mogućih oblika ustrojstva disciplinskih organa, pa tako provođenje disciplinskog postupka i izricanja disciplinskih mjera može biti u nadležnosti: organa radne sredine u kojoj je disciplinsko djelo počinjeno, organa

koji bi bili zajednički za profesiju kojoj pripada okrivljeni zaposlenik, organ u okviru odgovarajuće administrativno-teritorijalne jedinice i organa koji ima obilježje sudovanja kao što su posebni disciplinski sudovi (Dedić i Gradašević-Sijerčić, 2005).. Uzimajući u obzir navedeno, pri tome imajući u vidu načela akuzatornosti i inkvizitornosti, predlažemo da se sadašnja disciplinska komisija koja djeluje na nivou medžlisa organizuje na nivou muftiluka kao administrativno teritorijalne jedinice pri čemu bi npr. glavni imam kao inokosni organ i kao neposredno nadležni rukovodilac vjersko prosvjetne službe medžlisa pokretao postupak, a vođenje postupka i izricanje disciplinske mjere bi bilo u nadležnosti Disciplinske komisije muftiluka koja bi djelovala kao neka vrsta disciplinskog suda za sve medžlise na nivou jednog muftiluka. Jedan od članova komisije bio bi predstavnik Ilmije kojeg bi predložio regionalni odbor i jedan član bi bio iz reda istaknutih pravnika. Mandat bi bio četiri godine. Pretpostaviti je da bi se ovakvim ustrojem doprinijelo da komisija bude više neovisna i nepristrasna u svom radu, a osim toga doprinijelo bi se i poboljšanju u kvaliteti kako vođenja postupaka tako i u izricanju disciplinskih mjera.

## 7. Pokretanje prvostepenog disciplinskog postupka

Disciplinski postupak pokreće se prijavom koja se podnosi nadležnom medžlisu ili muftijstvu koji su dužni da je, u roku od osam dana prosljede prvostepenom disciplinskom organu u zavisnosti od toga da li je riječ o lakšoj ili težoj povredi radne dužnosti (čl.78). Prijava se može podnijeti pismeno ili usmeno na zapisnik ili putem službene zabilješke ako je prijava upućena telefonskim putem. Kao što vidimo Pravilnik nije precizirao kome se tačno prijava podnosi. Prateći unutarnje ustrojstvo i organizaciju medžlisa najlogičnije bi bilo prijavu dostaviti glavnom imamu kao čelniku komisije koji bi bio onda obavezan u roku od osam dana sazvati

disciplinsku komisiju te prijavu iznijeti na razmatranje gdje će se utvrđivati osnovanost prijave i donijeti eventualnu odluku o pokretanju postupka kada su u pitanju lakše povrede radnih dužnosti (čl. 79). Kod težih povreda radnih dužnosti prijava se prosljeđuje Disciplinskoj komisiji Rijaset kao prvostepenom organu. Pravilnikom bi možda trebalo predvidjeti vođenje prethodnog postupka barem kada je u pitanju izricanje mjera za teže povrede a posebno kada se radi o otkazu ugovora o obavljanju imamske službe kao najtežoj sankciji, što je standard disciplinskog prava (Isto.). Nakon provedenog prethodnog postupka nadležni disciplinski organ održao bi pretres, odnosno raspravu na kojoj bi se trebalo utvrditi koje je povrede radne dužnosti imam počinio. Kada komisija utvrdi da postoje osnovi sumnje donijet će rješenje o pokretanju postupka. Protiv ovog rješenja nije dopuštena žalba (čl.79 st.4). Rješenje o pokretanju postupka treba da sadrži: ime i prezime vjerskog službenika, sa svim ličnim podacima, činjenični opis djela, prijedlog dokaza koje treba izvesti na pretresu. Posebnu pažnju treba obratiti na dokaze koji će se izvesti na pretresu jer se pravovaljana odluka može temeljiti isključivo na dokazima koji su izvedeni na pretresu (čl.83), a osim toga disciplinski optuženi imam imat će priliku da pripremi svoje izlaganje i odbranu na usmenoj raspravi.

### 7.1. Tok prvostepenog disciplinskog postupka

Nakon što je prvostepeni postupak pokrenut zakazuje se rasprava odnosno pretres na koji se poziva imam protiv koga se vodi postupak ali isto tako se mogu pozivati i druga lica koja svojim iskazima mogu doprinijeti donošenju pravilne odluke (čl.80). Ako imam protiv koga je pokrenut postupak odbija da učestvuje u istom, onda će se postupak voditi u njegovoj odsutnosti. Imam će se u pozivu upozoriti na posljedice izostanka s rasprave (čl.81). Pretres najprije počinje iznošenjem optužbe protiv imama čitajući prijavu odnosno

zahtjev za pokretanje postupka, s obrazloženjem i opisom činjeničnog stanja kako je navedeno u rješenju o pokretanju postupka (čl.82). Nakon iznošenja optužbe u skladu s načelom kontradiktornosti, imamu se daje riječ kako bi se on očitao o disciplinskom djelu koje mu se stavlja na teret. U svom izlaganju imam treba da iznese svoje stavove potkrepljujući ih dokazima i argumentima. Ključni dio disciplinskog postupka jeste izvođenje dokaza. Kao što smo već prethodno napomenuli odluka se može temeljiti samo na onim dokazima koji su izneseni na pretresnoj raspravi. Pravilnik ne navodi koji i kakvi dokazi se mogu koristiti u dokazivanju odlučnih činjenica. S obzirom na to da Pravilnik nije precizirao sve procesne elemente disciplinskog postupka smatramo da je u ovom slučaju onda moguća supsidijarna primjena Zakona o upravnom postupku, a kod težih povreda moguća je i supsidijarna primjena Zakona o krivičnom postupku, što je već prihvaćena praksa. Prema Zakonu o upravnom postupku BiH (Službeni glasnik BiH. 2002, 2004, 2007 i 2013.) kao dokazno sredstvo može se upotrijebiti sve što je podeseo za utvrđivanje činjeničnog stanja kao što su: isprave, mikrofilmske kopije isprava ili reprodukcija istih, svjedoci, izjave stranaka, vještaci, uviđaj i dr. Vidimo da su u upravnom postupku načelno svi dokazi izjednačeni i da nema stupnjevanja (Juras, 2008.), a koje će činjenice uzeti kao dokazane odlučuje službena osoba po svom vlastitom uvjerenju a na osnovu savjesne i brižljive ocijene svakog dokaza posebno, i svih dokaza zajedno ali i na osnovu rezultata cjelokupnog postupka (Isto. Čl.13). Po okončanju prvostepenog postupka disciplinski organ donosi odluku u formi rješenja a kojim se imam oslobađa optužbe ili se proglašava krivim te mu se shodno tome izriče i predviđena disciplinska

mjera (čl.84). Navedeno rješenje treba da sadrži sve one elemente koje propisuje Zakon o upravnom postupku, kao što su uvod, izreku i obrazloženje rješenja. Posebnu pozornost treba obratiti na obrazloženje rješenja u kojem bi trebalo detaljno opisati činjenično stanje, zatim koje se činjenice smatraju dokazanim i na osnovu kojih dokaza, kao i razlozima kojima se rukovodilo prilikom određivanja disciplinske mjere. Ovo zato što se obrazloženjem utvrđuje da li se nadležni disciplinski organ rukovodio načelom zakonitosti iz čl.15 Ustava IZ i da li je postupao tako da u vođenju disciplinskog postupka i odlučivanju omogućiti strankama da što lakše zaštite svoja prava i pravne interese<sup>13</sup>.

### 8. Postupak po žalbi – drugostepeni disciplinski postupak

Protiv rješenja prvostepenog disciplinskog organa dopušteno je podnošenje žalbe drugostepenom organu i to u roku od 15 dana od dana prijema rješenja i ista se podnosi prvostepenom organu neposredno ili putem pošte (čl.85). Dan predaje na poštu smatra se danom predaje disciplinskom organu. Prvostepeni organ će svojim rješenjem odbaciti žalbu ako je ona neblagovremena, nedopuštena ili ako je izjavljena od neovlaštenog lica (čl.86). Protiv ovog rješenja dopuštena je žalba drugostepenom organu. Kada prvostepeni organ utvrdi da je žalba blagovremena i da je dopuštena istu će sa cijelim spisom dostaviti drugostepenom organu. Žalba odlaže izvršenje rješenja prvostepenog organa. Pored osnovnih podataka o identitetu podnosioca i donosioca prvostepenog rješenja kao i o samoj odluci, žalba treba da sadrži osnove na kojima se zasniva, a one se, najčešće, svode na jedan ili više slijedećih osnova: da je pri odlučivanju

o odgovornosti povrijeđen postupak, da je pogrešno ili nepotpuno utvrđeno činjenično stanje, da disciplinsko djelo zbog kojeg je izrečena disciplinska mjera nije propisano kao takvo, da nije pravilno primijenjen Pravilnik ili neki drugi opći propis, da je nastupila zastarjelost za pokretanje ili vođenje disciplinskog postupka, da nisu uzete u obzir olakšavajuće ili otežavajuće okolnosti ili da je izrečena neodgovarajuća mjera (Dedić i Gradašević-Sijerčić, 2005). Podnosilac žalbe bi trebao navesti prijedlog o potpunom ili djelomičnom ukidanju ili preinačenju prvostepenog rješenja<sup>14</sup>. Pravilo je da Predsjednik drugostepenog disciplinskog organa može tražiti, po potrebi, od prvostepene disciplinske komisije izjašnjenje o navodima iz žalbenog zahtjeva a posebno u pogledu novih dokaza i činjenica. Što se tiče ovlaštenja drugostepenog organa po žalbenom zahtjevu tu vrijede osnovna procesnopravna načela i to: da drugostepeni disciplinski organ treba da odlučuje u okviru prigovora istaknutih u žalbenom zahtjevu (*tantum devolutum quantum appellation*) i odluka drugostepenog organa ne može biti strožija od one koju je izrekao prvostepeni disciplinski organ (*reformatio in peius*). Ukoliko drugostepeni disciplinski organ ne odbaci žalbeni zahtjev tada donosi meritornu odluku kojom se: 1) prvostepena odluka preinačuje kada se ocijeni da je pravilno sproveden postupak i utvrđeno činjenično stanje, ali nije pravilno izrečena disciplinska mjera, 2) ako ukine prvostepeno rješenje drugostepeni disciplinski organ može odlučiti da predmet vrati prvostepenom organu na ponovni postupak ili da sam sprovede postupak utvrđivanja odgovornosti, i 3) ako predmet vrati prvostepenom organu, naložit će u kojem pravcu treba upotpuniti postupak i koje mjere treba poduzeti u ponovljenom postupku (čl.87). Odluka

<sup>13</sup> U presudi Vrhovnog sud RS navodi se između ostalog i slijedeće: "Suština odluke je u njenoj izreci. Međutim da bi odluka kao takva mogla opstati, njeno obrazloženje mora da sadrži slijedeće: odbranu

zaposlenog, ocjenu dokaza (koje činjenice se uzimaju kao dokazane i iz kojih razloga, odnosno koje činjenice nisu dokazane), ocjenu odbrane, razloge o tome da li povreda postoji ili ne, odgovornost zaposlenog,

okolnosti koje su uzete u obzir prilikom izricanja disciplinske kazne i razloge rješavanja pojedinih pravnih pitanja." ( Presuda Vrhovnog suda RS, broj:Rev-157/2001)

<sup>14</sup> Isto.



drugostepenog disciplinskog organa je konačna i protiv nje nije dopuštena žalba. (čl.88). Protiv odluke po žalbi nezadovoljna strana može pokrenuti radno-pravni spor pred nadležnim sudom u smislu Zakona o radu<sup>15</sup>.

### 9. Vanredni pravni lijekovi

Osim žalbe, kao redovnog pravnog lijeka, kojom se može pobijati prvostepena odluka disciplinskog organa, Pravilnik propisuje i jedan vanredni pravni lijek a to je ponavljanje disciplinskog postupka (čl.93)<sup>16</sup>. Razlozi za ponavljanje disciplinskog postupka su identični razlozima za ponavljanje sudskog ili upravnog postupka. Shodno tome, do ponavljanja disciplinskog postupka moglo bi doći iz slijedećih razloga: ako je odluka donesena od nenadležnog organa, ako se utvrdi da je odluka zasnovana na lažnoj ispravi ili je zasnovana na lažnom iskazu svjedoka, vještaka ili tumača, ako je odluka rezultat krivičnog djela lica koje je učestvovalo u donošenju odluke, ako se saznaju i iznesu nove činjenice ili dokazi koji su dovoljni da prouzrokuju donošenje bitno drugačije odluke, narušavanjem načela *res iudicata* odnosno ako je po istom disciplinskom djelu ranije donesena pravosnažna odluka kojom je drugačije odlučeno, ako je ishod krivičnog ili prekršajnog postupka za istu radnju bitno drugačiji u odnosu na odluku donesenu u okviru disciplinskog postupka, ako disciplinski organ kao kolegijalni organ nije odlučivao u propisanom sastavu ili za odluku

nije glasala propisana većina (Dedić i Gradašević-Sijerčić, 2005). Prema Pravilniku, moguća su dva razloga za ponavljanje disciplinskog postupka. Prvi razlog je ako je imam, nakon pravosnažnosti rješenja, saznao za nove činjenice ili dokaze koje ranije nije mogao upotrijebiti i koji bi, sami ili u vezi s drugim izvedenim dokazima, mogli dovesti do bitno drugačijeg rješenja<sup>17</sup>. Drugi razlog za ponavljanje postupka postoji onda kada je imam pravosnažnom presudom suda oslobođen od optužbe za krivično djelo koje je predstavljalo osnov za vođenje disciplinskog postupka u kojem je službeniku izrečena disciplinska mjera. Vidimo da je Pravilnik zauzeo restriktivan stav i bitno suzio broj razloga za ponavljanje disciplinskog postupka. S obzirom na to da Pravilnik nije detaljno regulisao materiju ponavljanja postupka kao jedinog vanrednog pravnog lijeka u okviru disciplinskog postupka to je onda neophodna supsidijarna primjena pravila Zakona o upravnom postupku. Ponavljanje postupka može se tražiti u odnosu na rješenje kojim je meritorno okončan drugostepeni postupak po žalbi, zatim, ponavljanje se može tražiti i protiv rješenja koje je postalo konačno jer je žalba isključena, kao i protiv rješenja protiv kojeg žalba nije uopće korištena (Rašić, 2009.). Prijedlog za korištenje ovog vanrednog pravnog sredstva podnosi se prvostepenom organu ili organu koji je donio rješenje kojim je disciplinski postupak okončan (Dedić i Gradašević-Sijerčić, 2005). Ako se

ponavljanje postupka traži po rješenju koje je doneseno u drugom stepenu, prvostepeni organ koji primi prijedlog za obnovu priključit će spise predmeta prijedlogu i poslat će organu koji je rješavao u drugom stepenu odmah a najkasnije u roku od tri dana od dana prijema prijedloga (Službeni glasnik BiH, 2002, 2004, 2007 i 2013 : ZUP, član 244.). Prijedlog podnosi imam, ali isto tako moguće je da se ponavljanje disciplinskog postupka zahtjeva po službenoj dužnosti. O navedenom prijedlogu odlučit će organ koji je donio konačnu odluku. Rok za podnošenje prijedloga je mjesec dana od dana saznanja za nove činjenice i dokaze, odnosno u objektivnom roku od dvije godine od dana pravosnažnosti. Prema tome, prijedlog će se odbaciti ako nije blagovremeno podnesen ili ako nije podnijet od ovlaštenog lica odnosno organa. Kada nadležni disciplinski organ ustanovi da je prijedlog formalnopravno ispravan, preći će na ispitivanje okolnosti i predloženih dokaza i utvrditi njihov uticaj na konkretno odlučivanje o postojanju disciplinske odgovornosti. U obnovljenom disciplinskom postupku disciplinski organ će ponovo provesti postupak uzimajući u obzir dokaze iz ranijeg postupka i dokaze koji se iznose u obnovljenom postupku<sup>18</sup>. Na osnovu dokaza iz ranijeg i obnovljenog postupka, nadležni disciplinski organ donosi meritornu odluku kojom odbija prijedlog za obnovu postupka ili raniju odluku zamjenjuje novom, odnosno u ovom drugom slučaju organ može prijašnje rješenje poništiti

<sup>15</sup> Čl. 113. i 114. Zakona o radu FBiH. (Službene novine FBiH, 2015.). Prema navedenim odredbama Zakona o radu FBiH, radnik koji smatra da mu je povrijeđeno neko pravo iz radnog odnosa može tražiti zaštitu pred nadležnim sudom u roku od 90 dana od dana dostavljanja odluke kojom je povreda učinjena. Zaštitu povrijeđenog prava pred nadležnim sudom ne može tražiti radnik koji se prethodno nije obraćao poslodavcu za zaštitu svojih prava. Postupak pred nadležnim sudom vodit će se u skladu sa Zakonom o parničnom postupku FBiH (Službene novine FBiH, 2003, 2005. i 2006.).

<sup>16</sup> U teoriji postoje oprečna mišljenja i

stavovi o upotrebi ovog vanrednog pravnog lijeka u okvirima disciplinskog postupka. Više o ovome vidjeti u: Dedić i Gradašević-Sijerčić. (2005.), nav. djelo.

<sup>17</sup> Prema pravnom shvatanju Vrhovnog suda FBiH, novu činjenicu, zbog koje bi se moglo tražiti ponavljanje postupka, ne predstavlja npr. saznanje stranke da je u drugim sličnim slučajevima drugačije odlučeno, u obrazloženju se navodi između ostalog: "Po ocjeni ovog suda pravno stanovište iznijeto u presudi suda u nekom drugom upravnom sporu, u konkretnom slučaju, nije nova činjenica ili novi dokaz na osnovu kojeg bi se dozvolila obnova okončanog upravnog postupka

u smislu čl.249.stav 1. tačka 1. Zakona o upravnom postupku". (Presuda Vrhovnog suda FBiH, broj: U-4373/01 od 03.06.2004.g.)

<sup>18</sup> U obrazloženju presude, Vrhovni sud FBiH zauzeo je slijedeći stav: "Iz citiranih zakonskih odredaba proizilazi da organ koji vodi postupak obnove upravnog postupka (u ovom slučaju prvostepeni upravni organ) i koji je dozvolio obnovu.....dužan je ponovo provesti upravni postupak i na podlozi podataka pribavljenih u prijašnjem i u obnovljenom upravnom postupku donijeti rješenje o stvari koja je bila predmet obnove postupka." (Presuda Vrhovnog suda FBiH, broj: U-849/03 od 23.04.2008)

ili ukinuti. Nova odluka će djelovati *ex tunc* i time poništiti sve pravne posljedice ranije odluke ili pak nova odluka može djelovati *ex nunc* i time djelovati od momenta donošenja i u tom slučaju pravne posljedice ranije odluke neće biti poništene (Rašić, 2009). Prijedlog za ponavljanje postupka, po pravilu, ne odgađa izvršenje rješenja, ali nadležni disciplinski organ bi trebao, ako smatra da će prijedlog biti uvažan, razmotriti mogućnost odgađanja izvršenja odluke dok se ne odluči o pitanju obnove postupka (Službeni glasnik BiH, 2002, 2004, 2007 i 2013 : ZUP, član 249.).

### Zaključak

S obzirom na to da je imamska služba primarna misija IZ, istu je veoma je bitno adekvatno pravno regulirati i zaštititi njen integritet. U

tom smislu disciplinska i materijalna odgovornost imama kao vjerskih službenika uređena je u kontekstu Pravilnika o imamima kao *lex specialis* propis. Mišljenja smo da su pravila disciplinske i materijalne odgovornosti imama poprilično detaljno i jasno uređena i da su standardi disciplinskog prava slična standardima uređenosti ove materije u nekim drugim profesijama i strukama. S druge strane, postoje određene pravne nedorečenosti i nejasnoće na koje smo prethodno ukazali, i iste bi trebalo ubuduće dograditi u postojeća pravila. S obzirom na to da Islamska zajednica u svojoj strukturi obuhvata veliki broj imama koji čini jedan veliki službenički aparat i s obzirom na to da se Pravilnik o imamima jednako primjenjuje na sve imame koji su u radno-pravnom odnosu u okviru Zajednice, mišljenja smo da bi bilo bolje disciplinsku i materijalnu odgovornost

imama normirati kroz jedan poseban odvojen pravilnik o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti kojim bi se potpunije i još detaljnije uredila ova materija. Pri izradi jednog ovakvog pravilnika trebalo bi se referirati na procesna pravila sadržana u Zakonu o upravnom postupku, Zakonu o krivičnom postupku kao i na opšte propise kojima se uređuje disciplinska odgovornost državnih službenika u državnoj službi, posebno kada su u pitanju faze disciplinskog postupka od pokretanja do vođenja i odlučivanja, iznošenje dokaza, saslušanje stranaka, pretres, disciplinski organi, redovni i vanredni pravni lijekovi, pri tome uzimajući u obzir i specifičnost imamske službe i autonomnost unutrašnjeg uređenja i ustrojstva IZ koja se garantira Zakonom o slobodi vjere i pravnom položaju crkava i vjerskih zajednica u BiH.

### Literatura i izvori

- Dedić, S., Gradaščević-Sijerčić, J. (2005) Radno pravo. Sarajevo: Pravni fakultet u Sarajevu.
- Drmić, A. (2010.) Uređenje disciplinske odgovornosti državnih službenika i disciplinski postupak, *Hrvatska javna uprava*, br. 4, str. 997-1017.
- Đokić, I. (2005.) Nehat u krivičnom pravu. *Pravni život*, br. 9.
- Gobeljić M. (2011.) Ustavna (normativna) pozicija imama u Islamskoj zajednici. *Novi muallim*, br. 45, str. 13-15. Sarajevo
- Ilić, A. (2012.) Disciplinska i materijalna odgovornost državnih službenika u pravnom sistemu Republike Srbije, *Godišnjak Pravnog fakulteta u Nišu*, br.1, str. 377-391.
- Ivošević, Z. (1991.) Disciplinska i materijalna odgovornost. *Pravno ekonomski centar*, Beograd.
- Juras, D. (2008.) Uporaba transkripta u disciplinskom postupku protiv policijskih službenika. *Hrvatska javna uprava*, br.3, str.755-766.
- Juras, D. (2012.) Povrede dužnosti policijskih službenika. *Policijska sigurnost*, broj 4, str.732-752.
- Juras, D. (2013a) Disciplinske kazne za državne službenike. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 1, str.139-158.
- Juras, D. (2013b) Udaljenje iz službe policijskih službenika. *Policijska sigurnost*. godina 22, broj 3, str.395-411.
- Juras, D. (2015.) Disciplinska odgovornost policijskih službenika u Republici Srpskoj. *NBP*, br.1, Beograd.
- Karadža, M. (2011.) Normativno-pravni prikaz statusa imama u strukturi Islamske zajednice, *Novi muallim*, br. 45, str. 4-7. Sarajevo.
- Kolakušić, M. (2006.) Postupak radi povrede službene dužnosti državnih službenika i namještenika, te udaljenje iz službe (s osvrtom na policijske i sudske službenike). *Zagreb*. Dostupno na: <http://www.upravnisudhr.hr/radovi.html>, (12.07.2015.)
- Kunić, P. (2006.) *Upravno pravo*, Pravni fakultet u Banja Luci i Visoka škola unutrašnjih poslova u Banja Luci, str 157.
- Lozina, D., Juras, D. (2015.) Odgovornost za povredu službene odnosno radne dužnosti službenika i namještenika u loklanoj i područnoj samoupravi u RH, *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 2, str 335-368.
- Milković, D. (2005.) Odgovornost službenika za povredu službene dužnosti. *Radno pravo*, br. 6. Zagreb.
- Rašić, M. (2009.) Žalba i vanredna pravna sredstva u upravnom postupku. Priručnik za primenu u praksi. Beograd, Konrad Adenauer Stiftung.
- Rubil, G. *Neusaglašenost pravila o odmjerenju sankcija*, dostupno online, na stranici: [www.pravosudje.ba](http://www.pravosudje.ba), (10.09.2015).
- Salkić, M. (2011.) Osvrt na radno-pravni položaj imama u Islamskoj zajednici. *Novi muallim*, br. 45, str. 8-12. Sarajevo
- Glasnik RIZ (2002.) Sarajevo: Glasnik RIZ-e, : 9-10/2002, str.1078-1079.
- Glasnik RIZ (2008.) Pravilnik o imamima. Sarajevo: Glasnik RIZ-e, broj: 5-6/2008.
- Glasnik RIZ (2014.) Ustav Islamske zajednice u BiH-prečišćeni tekst. Sarajevo: Glasnik RIZ-e, broj: 7-8/2014.
- Službene novine FBiH (2003, 2004, 2005, 2010, 2011. i 2014.). Krivični zakon FBiH, čl.2. Sarajevo: Službene novine FBiH, broj: 36/03, 37/03, 21/04, 69/04, 18/05, 42/10, 42/11, 59/14, 76/14
- Službene novine FBiH (2003, 2005. i 2006.). Zakon o parničnom postupku FBiH. Sarajevo: Službene novine FbiH, broj: 53/03, 73/05, 19/06), čl.419-423.
- Službene novine FBiH (2003.). Zakon o državnoj službi u FBiH. Sarajevo: Službene novine FBiH, broj: 29/03.

Službene novine FBiH (2004.). Uredbe o pravilima disciplinskog postupka za disciplinsku odgovornost državnih službenika u organima državne službe FBiH. Sarajevo: Službene novine FBiH, broj: 72/04.

Službene novine FBiH (2015.). Zakon o radu FBiH. Sarajevo: Službene novine FBiH, broj: 62/15.

Službeni glasnik BiH (2002, 2004, 2007 i 2013.). Zakon o upravnom postupku BiH. Sarajevo: Službeni glasnik BiH, broj: 29/02, 12/04, 88/07, 93/07, 41/13.

Službeni glasnik BiH (2004.) Zakon o slobodi vjere i pravnom položaju crkava i vjerskih zajednica u BiH. Sarajevo: Službeni glasnik BiH, broj: 5/04.

Službeni glasnik RS (2008, 2011. i 2012.). Zakon o državnim službenicima RS. Banja Luka: Službeni glasnik RS, broj: 118/08, 117/11, 37/12.

Službeni glasnik RS (2009.). Uredba o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti u republičkim organima uprave RS, čl. 49. Banja Luka: Službeni glasnik RS, broj: 104/2009.

## الموجز

### مسؤولية الإمام الانضباطية والإجراء التأديبي

آديس بيركيتش

يستعرض البحث مسؤولية الإمام الانضباطية من حيث كونه موظفا دينيا يحكم وضعه العام دستور المشيخة الإسلامية وتنظم شؤونه التفصيلية في لائحة عمل الأئمة. وقد حددت اللائحة بوضوح ودون أي لبس حقوق الإمام وواجباته، وأوجبت على كل إمام أن يتصرف في عمله اليومي وينفذ كافة مهامه وفق الأحكام المعتمدة. عليه فإن مسؤولية الإمام الانضباطية تعني مسؤوليته عن تنفيذ الواجبات الرسمية التي يؤدي الإخلال بها إلى المساءلة التأديبية. كما يستعرض البحث الإجراء التأديبي ووضع الإمام أثناء ذلك الإجراء. حيث يُتخذ الإجراء التأديبي إذا ثبت أو وجد شك مبرر بأن الإمام قد أخل بالواجب الرسمي في أدائه لوظيفة الإمام. كما تم استعراض وتحليل المبادئ الأساسية للإجراء التأديبي التي تنظمها اللائحة.

الكلمات الرئيسية: الأئمة، المسؤولية الانضباطية، الإجراء التأديبي، الأجهزة التأديبية، التدابير التأديبية.

## Summary

### DISCIPLINARY LIABILITY OF IMAMS AND DISCIPLINARY PROCEDURE

Adis Bekrić

The article presents some facts about disciplinary liability of imams as religious officers whose status is defined by the Constitution of the Islamic Community and, more precisely, by the Regulations about imams. Rights and official duties of imams are precisely described by the Regulations, thus every imam has a duty to carry out his daily responsibilities in accordance with relevant regulations. Thus, disciplinary liability of imams implies the responsibility for violation of the official duties, by which imam is liable to a disciplinary procedure in a case of violation of the same. The article presents the disciplinary procedure and the position of imam within this procedure. Disciplinary procedure is taken when it is confirmed, or when there is a reasonable evidence that imam has committed a violation of the official duty. The basic principles of disciplinary procedure are also presented and analyzed.

*Key words:* imams, disciplinary liability, disciplinary procedure, disciplinary organs, disciplinary measures