

Emir Mehmedović*

Neke specifičnosti primjene radnog zakonodavstva na nivou Bosne i Hercegovine

Sadržaj

1. Općenito o radnom zakonodavstvu na nivou Bosne i Hercegovine
2. Zakon o radu u institucijama Bosne i Hercegovine – *lex specialis* i/ili *lex generalis*?
3. Primjena radnog zakonodavstva na nivou Bosne i Hercegovine
 - 3.1. Odlučivanje o pravima, obavezama i odgovornostima zaposlenika
 - 3.2. Problemi u primjeni radnog zakonodavstva kod poslodavaca koji nisu institucije Bosne i Hercegovine
4. Nadzor nad primjenom ZoRI-a
5. Inspeksijski nadzor nad primjenom ZoRI-a
6. Zaključak

1. Općenito o radnom zakonodavstvu na nivou Bosne i Hercegovine

Savremeno radno zakonodavstvo za predmet svog regulisanja ima individualne i kolektivne radne odnose, ostvarivanje prava na radu i u vezi sa radom, te zaštitu prava na radu i u vezi sa radom¹. Navedena pitanja se regulišu, prije svega, zakonima i podzakonskim aktima, zatim, kolektivnim ugovorima, te općim aktima poslodavca. Također, sastavni dio domaćeg radnog zakonodavstva čine i odredbe relevantnih međunarodnih ugovora, prvenstveno konvencija Međunarodne organizacije rada.

S obzirom na činjenicu da je oblast radnog prava široka, i da se teško može (a upitno je da li i treba) kodificirati u okviru jednog jedinstvenog zakona, radno zakonodavstvo pored općeg zakona o radu kao *lex generalis* propisa, te posebnih (*lex specialis*) zakona koji regulišu radne odnose posebnih kategorija zaposlenih (državni službenici, policijski službenici, vojnici itd.), najčešće čine još i zakoni koji uređuju pravo na radničko udruživanje, štrajk, zaštitu na radu, druge oblike organizovanja zaposlenika (npr. vijeće zaposlenika), kolektivno pregovaranje, zapošljavanje stranaca i sl.

U Bosni i Hercegovini se može govoriti o četiri radna zakonodavstva (na nivou države Bosne i Hercegovine, oba entiteta i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine), pri čemu je posebno

* Autor je državni službenik, Glavni upravni inspektor, u Ministarstvu pravde Bosne i Hercegovine.

¹ „Modul 2 – Radno zakonodavstvo Bosne i Hercegovine – radni odnosi u praksi“, Visoko sudsko i tužilačko vijeće Bosne i Hercegovine, Javna ustanova Centar za edukaciju sudija i tužilaca u FBiH, Javna ustanova Centar za edukaciju sudija i tužilaca u RS, Sarajevo 2007, s. 12.

specifično radno zakonodavstvo na nivou države Bosne i Hercegovine, koje je i predmet ovog rada. Prva specifičnost radnog zakonodavstva na nivou Bosne i Hercegovine u odnosu na radna zakonodavstva drugih nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini, je prije svega u tome što u tom sistemu ne postoji „klasični“, opći zakon o radu, kao *lex generalis* propis, nego postoji više zakona, koji uređuju radno-pravne odnose specifičnih kategorija zaposlenih. Kako se iz razloga ekonomičnosti i jedinstvenosti pravnog sistema ne može očekivati da svaki posebni zakon koji definiše radne odnose pojedinih kategorija zaposlenih samostalno i u cjelini obuhvati sve aspekte radnih odnosa, Zakon o radu u institucijama Bosne i Hercegovine (ZoRI), iako i sam zamišljen kao *lex specialis* propis „preuzeo“ je funkciju *lex generalis* propisa.

Druga specifičnost radnog zakonodavstva na nivou Bosne i Hercegovine je u nedostatnost i nedovoljnom obimu regulisanja, budući da još uvijek nisu doneseni posebni zakoni koji regulišu pravo na štrajk, zaštitu na radu, vijeću zaposlenika, zapošljavanju stranaca i sl..

2. Zakon o radu u institucijama Bosne i Hercegovine – *lex specialis* i/ili *lex generalis*?

Zakon o radu u institucijama Bosne i Hercegovine donesen je 2004. godine² u cilju reguliranja radnih odnosa zaposlenih u institucijama Bosne i Hercegovine koji nisu državni službenici, odnosno zaposlenika sa srednjom i višom stručnom spremom. Iz samog naziva navedenog zakona vidljivo je da isti ima(o) za cilj regulirati radno-pravni status određenog, užeg kruga subjekata, te je po tom osnovu (trebao biti) poseban, *lex specialis* zakon, koji uređuje samo radne odnose zaposlenih u institucijama Bosne i Hercegovine. Međutim, s obzirom na činjenicu da na nivou Bosne i Hercegovine ni prije, a ni nakon donošenja ZoRI-a nije donesen opći Zakon o radu, koji bi bio *lex generalis* propis, primjena ZoRI-a je proširena i na neke kategorije zaposlenika koji se očito ne mogu svrstati u kategoriju zaposlenika institucija Bosne i Hercegovine. Donošenjem ZoRI-a stavljeni su van snage Zakon o osnovnim pravima iz radnog odnosa³, Zakon o radnim odnosima⁴, te svi podzakonski akti doneseni na osnovu navedenih zakona⁵, te je tako ZoRI, iako i sam koncipiran kao zakon koji uređuje radne odnose samo jedne grupacije zaposlenih, preuzeo funkciju općeg zakona o radu.

U skladu sa odredbama samog ZoRI-a, isti se, pored zaposlenih u institucijama Bosne i Hercegovine koji nisu državni službenici, primjenjuje i na zaposlene u javnim poduzećima koje je osnovala Bosna i Hercegovina, udruženjima i fondacijama registrovanim na nivou Bosne i Hercegovine, međuentitetskim korporacijama i drugim institucijama za obavljanje dodatnih nadležnosti u Bosni i Hercegovini, pravnim subjektima koje osnuju institucije Bosne i Hercegovine. Dok se odredbe istog na državne službenike primjenjuje supsidijarno, ukoliko nije u suprotnosti sa Zakonom o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine (ZDS BiH)⁶. Identično je propisano i odredbama ZDS BiH⁷, koji propisuje da se na državnog službenika primjenjuju ZoRI i drugi zakoni koji regulišu prava i obaveze iz radnih odnosa, osim ako

² Sl. gl. BiH 26/04, 7/05, 48/05, 60/10 i 32/13.

³ Sl. l. RBiH 2/92 i 13/94.

⁴ Sl. l. SRBiH 20/90.

⁵ Čl. 105 ZoRI-a.

⁶ Isto, čl. 1.

⁷ Sl. gl. BiH 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10 i 40/12.

odredbama ZDS BiH nije drugačije utvrđeno⁸. Supsidijarna primjena ZoRI-a je propisana i u pogledu policijskih službenika, civilnih lica na službi u Oružanim snagama Bosne i Hercegovine, zaposlenih u Obavještajno-sigurnosnoj agenciji Bosne i Hercegovine, odnosno isti je „postao“ *lex generalis* propis u odnosu na posebne zakone kojima je regulisan radno-pravni status navedenih kategorija službenika.

Tako je odredbama Zakona o policijskim službenicima Bosne i Hercegovine⁹ propisano da se ZoRI (pogrešno nazvan Zakon o radnim odnosima) i ostali zakoni kojima se uređuju prava i obveze iz radnog odnosa supsidijarno primjenjuju na policijske službenike i kadete ukoliko nije drugačije određeno Zakonom o policijskim službenicima Bosne i Hercegovine¹⁰. Zakon o službi u Oružanim snagama Bosne i Hercegovine¹¹ propisuje da se ZoRI, između ostaloga, primjenjuje na civilna lica na službi u Oružanim snagama Bosne i Hercegovine¹², odnosno da se akti kojima se reguliše radno pravni status profesionalnih vojnih lica donose u skladu, između ostalih propisa, i sa ZoRI-em. Nadalje, Zakon o Obavještajno-sigurnosnoj agenciji Bosne i Hercegovine¹³, također propisuje da se ZoRI supsidijarno primjenjuju na uposlene u Obavještajno-sigurnosnoj agenciji Bosne i Hercegovine, ukoliko drugačije nije propisano istim zakonom¹⁴.

Dakle, iako to nije bila početna intencija, ZoRI je postao neka vrsta *lex generalis* propisa, kojim se uređuje područje radnih odnosa na nivou Bosne i Hercegovine, i koji se kao takav supsidijarno primjenjuje u pogledu radnih odnosa različitih kategorija zaposlenih. Krug lica na koje se odredbe ZoRI-a primjenjuju direktno ili indirektno, odnosno supsidijarno je dosta širok i procjenjuje se da se kreće oko 30.000 lica.

3 Primjena radnog zakonodavstva na nivou Bosne i Hercegovine

Kada se govori o primjeni radnog zakonodavstva ponovo se mora istaći da je radno zakonodavstvo na nivou Bosne i Hercegovine prvenstveno predviđeno da se primjenjuje u institucijama Bosne i Hercegovine, te da se ono, samo iz puke nužde, primjenjuje i u drugim (nedržavnim) subjektima, odnosno na neke druge kategorije zaposlenih. Subjekti koji su, primarno, dužni primjenjivati radno zakonodavstvo su poslodavci i zaposlenici¹⁵. Poslodavac je

⁸ Čl. 45 ZDS BiH.

⁹ Sl. gl. BiH 27/04, 63/04, 5/06, 58/06, 15/08, 63/08, 35/09 i 7/12.

¹⁰ Čl. 95 Zakona o policijskim službenicima Bosne i Hercegovine.

¹¹ Sl. gl. BiH 88/05, 53/07, 59/09, 74/10 i 42/12.

¹² Čl. 3 Zakona o službi u Oružanim snagama Bosne i Hercegovine.

¹³ Sl. gl. BiH 12/04, 20/04, 56/06 i 50/06.

¹⁴ Čl. 37 Zakona o Obavještajno-sigurnosnoj agenciji Bosne i Hercegovine.

¹⁵ Pored njih, u određenim situacijama neposrednu primjenu radnog zakonodavstva vrše i posebne komisije, npr. komisije za izbor i prijem zaposlenika, disciplinske komisije, komisije za štete itd.. U općem režimu radnih odnosa konkursnu proceduru za prijem zaposlenika provodi komisija za izbor zaposlenika koju imenuje poslodavac, čija je obaveza da provede konkursnu proceduru i rukovodiocu predloži listu uspješnih kandidata. Za takvu komisiju se može reći da rade u ime poslodavca, dok se u pogledu disciplinske komisije to ne bi moglo reći. Naime, u disciplinskom postupku i poslodavac i zaposleni su strane u postupku, te se stoga mora osigurati nezavisnost rada i odlučivanja komisije od poslodavca. Poslodavac imenuje disciplinske komisije, ali iste bi trebale biti nezavisne od njega, te je poslodavac dužan postupati u skladu sa odlukama koje disciplinska komisija donijela.

pravno lice koje predstavlja i zastupa rukovodilac organa, a zaposlenik je fizičko lice¹⁶. Pravilna primjena radnog zakonodavstva podrazumjeva postupanje navedenih subjekata u skladu sa propisanim normama, odnosno odlučivanje poslodavca o određenim pravima i obavezama zaposlenih.

Situacija da postojeće radno zakonodavstvo na nivou Bosne i Hercegovine ima za cilj primarno regulisati radne odnose samo zaposlenih u institucijama Bosne i Hercegovine, poslodavce kao što su udruženja, fondacije, javne kompanije itd. dovodi u situaciju da često određene norme ne mogu na odgovarajući način primjenjivati. Takva situacija je npr. u pogledu prijema u radni odnos, ispunjavanja općih uslova za zasnivanje radnog odnosa, disciplinskim postupcima, prestankom radnog odnosa, preuzimanjem zaposlenika, načinom korištenja i trajanjem godišnjeg odmora i sl. Neki od navedenih problema će biti detaljnije obrazloženi u nastavku ovog rada.

3.1. Odlučivanje o pravima, obavezama i odgovornostima zaposlenika

Prilikom odlučivanja o pravima, obavezama i odgovornostima zaposlenika iz radnog odnosa na osnovu ZoRI-a, kolektivnog ugovora i podzakonskih propisa odlučuje poslodavac rješenjem¹⁷. Česta dilema vezano za primjenu radnog zakonodavstva jeste i pravna priroda rješenja koju rukovodilac donosi u vezi radno-pravnog statusa zaposlenih. Naime, s obzirom da se, u najvećem broju, radi o zaposlenim u organima uprave, nerjetko se rješenje kojim se odlučuje o nekom pravu i obavezi zaposlenika (npr. godišnji odmor, ostvarivanje prava na naknade, stimulaciju, disciplinska sankcija itd.) smatra upravnim aktom. Jedan od razloga za ovakav pristup može se naći u samom ZoRI-u koji propisuju da se na postupak donošenja rješenja na odgovarajući način primjenjuju odredbe Zakona o upravnom postupku¹⁸ (ZUP). Tako, često, organi uprave prilikom odlučivanja o određenim pravima ili obavezama zaposlenika, u pouci o pravnom lijeku navode da isti imaju mogućnost izjavljivanja žalbe Žalbenom vijeću pri Vijeću ministara Bosne i Hercegovine, kao drugostepenom organu opće nadležnosti. Međutim, pravilno tumačenje ove odredbe bi bila da takvo rješenje mora imati formu propisanu ZUP-om, odnosno da rješenje treba sadržavati sastavne dijelove propisane odredbom čl. 197 ZUP-a, tj. uvod, dispozitiv, obrazloženje, pouku o pravnom lijeku i potpis i pečat; a ne da se radi o rješenju u upravnom postupku. Naime, nesporno je da se u tom slučaju radi o radno-pravnim stvarima kada organ uprave nastupa prvenstveno kao poslodavac. Stoga se po svojoj pravnoj prirodi rješenje o npr. godišnjem odmoru, doneseno od nekog udruženja registrovanog na nivou Bosne i Hercegovine, ni po čemu ne razlikuje od rješenja o godišnjem odmoru koje je donijelo neko ministarstvo. Potvrda navedenih tvrdnji se može naći kako u odredbama samog ZoRI-a¹⁹, tako i u odredbama Zakona o parničnom postupku pred Sudom Bosne i Hercegovine (ZPP BiH)²⁰, koji u svom IV

¹⁶ Čl. 2 ZoRI-a.

¹⁷ Čl. 82 st. 1 i 2 ZoRI-a.

¹⁸ Isto, čl. 82 st. 3.

¹⁹ Čl. 83, isto, koji propisuje da zaposlenik, koji smatra da mu je poslodavac povrijedio neko pravo iz radnog odnosa, ima pravo da u roku od godinu dana od povrede navedenog prava zatraži zaštitu povrijeđenog prava pred Sudom Bosne i Hercegovine.

²⁰ Sl. gl. BiH 36/04, 84/07 i 58/13.

dijelu čitavo poglavlje²¹ posvećuje radnim sporovima, kao posebnoj vrsti parničnog postupka, odnosno preciznije postupka u parnicama iz radnih odnosa.

Slična situacija je i kod disciplinskog postupka, kao posebnog postupka, koji kao takav ima svoja vlastita pravila, odnosno u kojem se shodno mogu primjenjivati pravila upravnog ili nekog drugog postupka²². Bez obzira što takvo rješenje donosi Disciplinska komisija imenovana od strane organa uprave²³, možda čak i shodno primjenjujući neke odredbe ZUP-a, ne radi se upravnom, nego disciplinskom rješenju.

3.2 Problemi u primjeni radnog zakonodavstva kod poslodavaca koji nisu institucije Bosne i Hercegovine

Kao što je već, u više navrata istaknuto, značajan broj subjekata na koji se odnose odredbe radnog zakonodavstva Bosne i Hercegovine, a prije svega ZoRI, nisu institucije Bosne i Hercegovine u užem smislu riječi. Ipak, ne radi se o homogenoj, nego heterogenoj skupini subjekata, u kojoj svaki od subjekata ima i svoje specifične probleme.

Određeni broj poslodavaca, a prije svega neka udruženja i fondacije, kao i neka pravna lica koja su osnovale institucije Bosne i Hercegovine imaju problem u primjeni određenih općih uslova za prijem zaposlenika, a prije svega ispunjavanju uslova da zaposlenik mora biti državljanin Bosne i Hercegovine. Iako je navedeni opći uslov (državljanstvo Bosne i Hercegovine) logično postavljen ukoliko se radi o institucijama Bosne i Hercegovine, isti nije nužan kada se radi o udruženjima i fondacijama, a posebno predstavništvima stranih udruženja i fondacija, kada je najčešće lice ovlašteno za predstavljanje i zastupanje stranac. U skladu sa odredbama čl. 10 st. 1 tč. b) ZoRI-a takvo lice ne bi moglo zasnovati radni odnos, jer ne ispunjava opće uslove, odnosno potpadalo bi pod kaznene odredbe propisane odredbama čl. 102 st. 1 tč. b) ZoRI-a koje propisuju novčanu kaznu od 800 KM do 3.000 KM poslodavacu – pravnom licu „*koji primi u radni odnos lice, suprotno utvrđenoj proceduri ili općim i posebnim uslovima i ograničenjima (čl. 8, 10 i 11)*“, odnosno od 300 KM do 800 KM odgovornom licu kod poslodavca – fizičkom licu koji počinu navedeni prekršaj. Druga situacija je kada na tržištu rada u Bosni i Hercegovini ne postoji dovoljan broj stručnjaka potrebnih za obavljanje poslova i zadataka poslodavca. Takav slučaj je npr. sa kontrolorima leta i drugim usko stručnim poslovima koje obavlja Agencija za pružanje usluga u zračnom saobraćaju Bosne i Hercegovine (BHANSA). Naime, da bi BHANSA nesmetano obavljala poslove i zadatke utvrđene zakonom potrebno da zaposli dovoljan broj lica koji su obučeni kontrolori leta. Iz različitih razloga, na tržištu rada u Bosni i Hercegovini nema dovoljan broj lica koji ispunjavaju tražene uslove, te je neophodno da se zaposle i lica koja nisu državljanin Bosne i Hercegovine. Kako niti Zakonom o udruženjima i fondacijama Bosne i Hercegovine²⁴, a niti Zakonom o zrakoplovstvu Bosne i Hercegovine²⁵, Zakonom o Agenciji za

²¹ Glava XXVI ZPP BiH.

²² Najčešće se radi o shodnoj primjeni pravila Zakona o upravnom postupku ili Zakona o krivičnom postupku.

²³ Organa uprave kao poslodavca ili Agencije za državnu službu Bosne i Hercegovine.

²⁴ Sl. gl. BiH 32/01, 42/03, 63/08 i 76/11.

²⁵ Sl. gl. BiH 39/09.

pružanje usluga u zračnom prometu Bosne i Hercegovine²⁶, nisu utvrđeni izuzeci od ovog uslova primjenjuju se odredbe ZoRI-a.

Nadalje, određeni problem se javlja u odnosu između ZoRI i ZDS BiH, u pogledu primjene određenih odredbi ZoRI-a i na državne službenike. Naime, odredbom čl. 11 ZoRI-a propisano je da se ne može primiti u radni odnos, niti biti u radnom odnosu lice koje u mjestu življenja obavlja samostalnu profesionalnu djelatnost, odnosno koje ima zanatsku radnju ili vlastitu firmu, o kojim okolnostima daje pismenu izjavu prilikom prijema u radni odnos. Odredbom čl. 16 ZDS BiH propisano je da će državni službenik prilikom postavljenja predočiti sve informacije o imovini na raspolaganju njemu ili članovima njegove uže porodice, kao i o djelatnostima i funkcijama koje obavljaju državni službenik i članovi njegove uže porodice. Dilema koja se javlja je da li se radi o odredbama koje regulišu istu materiju, u kojem slučaju odredbe ZDS BiH, kao *lex specialis* derogiraju odredbe ZoRI-a, te su državni službenici u povoljnijem položaju u odnosu na zaposlenike. Ili se pak radi o sličnim odredbama, u kom slučaju se radi o kumulaciji, tako da ni državni službenici ne mogu biti zaposleni u državnoj službi ukoliko su, između ostaloga, vlasnici firme.

Odredbama čl. 53 a ZoRI-a propisana je obaveza ocjenjivanja zaposlenika za proteklu godinu, što zasigurno predstavlja jedan od dobrih mehanizama za motiviranje zaposlenika da kvalitetnije i bolje obavljaju poslove i zadatke svog radnog mjesta, međutim, poslodavci iz nevladinog sektora opravdano navode da je navedena odredba za njih opterećujuća budući da najčešće isti imaju manji broj zaposlenih²⁷, te da ocjenjivanje u takvim slučajevima predstavlja teret poslodavcu, a da se ne ostvaruje predviđena svrha. S druge strane, isti poslodavci smatraju da je mogućnost raskida ugovora o radu otkazom od strane poslodavca previše restriktivna²⁸, te da kao razlog za otkaz nije naveden prestanak potrebe za obavljanjem određenog posla zbog ekonomskih, tehničkih ili organizacionih razloga, odnosno zbog nemogućnosti zaposlenika da izvršava svoje obaveze iz ugovora o radu, a što su realno najčešći razlozi za davanje otkaza zaposleniku.

Nadalje, dilema koja se može javiti prilikom primjene radnog zakonodavstva na nivou Bosne i Hercegovine jeste pitanje preuzimanja zaposlenika koji su stavljeni na raspolaganje. Odredba čl. 87 ZoRI-a propisuje da zaposlenik koji je stavljen na raspolaganje u slučaju ukidanja poslodavca ili u slučaju kada se pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji poslodavca ukine njegovo radno mjesto postavlja se na drugo upražnjeno radno mjesto koje odgovara njegovoj stručnoj spremi kod drugog poslodavca na istom nivou²⁹. Navedena odredba ima smisla kada se radi o institucijama Bosne i Hercegovine, kada zbog potreba posla dolazi do ukidanja organa uprave ili

²⁶ Sl. gl. BiH 43/09.

²⁷ Prema grubim procjenama autora ovog članka, prosječan broj zaposlenih u udruženjima i fondacijama registrovanim na nivou Bosne i Hercegovine je od 0,3 do 0,5 zaposlenih, odnosno od 500 do 800 zaposlenih.

²⁸ Čl. 71 st. 1 tač. f) ZoRI-a.

²⁹ "1. Zaposlenik može biti stavljen na raspolaganje u slučaju ukidanja poslodavca ili u slučaju kada se Pravilnikom poslodavca, iz bilo kojih razloga, ukine radno mjesto, i u drugim slučajevima određenim zakonom.

2. Ako drugi poslodavac preuzima poslove ukinutog poslodavca, preuzima zaposlenike od ukinutog poslodavca s danom donošenja odluke o ukidanju i raspoređuje ih na radna mjesta koja odgovaraju njihovoj stručnoj spremi.

3. Ako je Pravilnikom poslodavca ukinuto radno mjesto, zaposlenik, koji je radio na tom radnom mjestu, bez javnog oglasa postavlja se na drugo upražnjeno radno mjesto koje odgovara njegovoj stručnoj spremi kod drugog poslodavca na istom nivou." – čl. 87 ZoRI-a.

radnog mjesta u organu uprave, međutim, postavlja se pitanje da li je ista odredba primjenjiva kada se radi o nevladinom sektoru (udruženjima i fondacijama) ili privrednom sektoru (javne korporacije i pravna lica koje su osnovale institucije Bosne i Hercegovine). Naime, može li se propisati obaveza nekom udruženju da primi u radni odnos/postavi na upražnjeno radno mjesto zaposlenika iz drugog udruženja ili institucije? Može li doći do izigravanja zakona na način da se ukidanjem poslodavca, bez posebne konkursne procedure vrši zapošljavanje? Zbog navedenih dilema cijenim da navedena zakonska odredba nije primjenjiva na zaposlene kod poslodavaca koji nisu institucije Bosne i Hercegovine, i to kao takvo treba izričito propisati odredbama zakona.

4. Nadzor nad primjenom ZoRI-a

Odredbama ZoRI-a propisano je da upravni nadzor i inspekcijski nadzor nad primjenom navedenog zakona vrši Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine, izuzev u dijelu odredbi koje se odnose na plate i naknade, nad kojim nadzor vrši Ministarstvo finansija i trezora Bosne i Hercegovine^{30 31}. Dakle, vršenje upravnog nadzora na primjenom ZoRI-a je „podijeljeno“ između dva ministarstva, a unutar Ministarstva pravde dalje između ministarstva u cjelini i Upravne inspekcije. Jedna od najočitijih specifičnosti radnog zakonodavstva na nivou Bosne i Hercegovine je to što poslove inspekcijskog nadzora u pogledu radnih odnosa, umjesto inspekcije rada, kao specijalizirane inspekcije, vrši Upravna inspekcija.

Nadalje, krug osoba koje mogu podnijeti zahtjev za upravni i inspekcijski nadzor je ograničen na tri kategorije subjekata, i to: zaposlenike, poslodavce ili reprezentativni sindikat. Također, propisano je da se pod upravnim nadzorom podrazumijeva davanje stručnih objašnjenja za pojedinačnu primjenu pojedinih odredbi ZoRI-a³².

Navedeno zakonsko rješenje predstavlja odstupanje od odredbi Zakona o upravi³³, koji nesporno predstavlja *lex specialis* propis za pitanja upravnog nadzora, kako u pogledu ograničenja kruga lica koja mogu podnijeti zahtjev za upravni, a prije svega inspekcijski nadzor, tako i u pogledu definiranja termina upravni nadzor. Naime, odredbama Zakona o upravi, kao osnovnog zakona za funkcioniranje sistema državne uprave, kao jedan od poslova organa uprave definisano je i obavljanje upravnog nadzora, koji obuhvata tri oblika, i to: (1) nadzor nad zakonitošću akata kojima se rješava u upravnim stvarima, (2) nadzor nad zakonitošću rada institucija s javnim ovlastima, te (3) inspekcijski nadzor. S obzirom da inspekcijski nadzor predstavlja jedan od

³⁰ Čl. 98 ZoRI-a.

³¹ Kao jedan od značajnijih manjkavosti radnog zakonodavstva na nivou Bosne i Hercegovine može se navesti činjenica da istim nije propisano ko vrši nadzor nad primjenom radnog zakonodavstva u odnosu na određene kategorije zaposlenih (npr. policijski službenici, profesionalna vojna lica i sl.). Iako u slučaju obje navedene kategorije postoje specijalizirane inspekcije unutar resornih institucija (Inspektorat Ministarstva sigurnosti Bosne i Hercegovine, odnosno Generalni inspektorat Oružanih snaga Bosne i Hercegovine) iste nemaju zakonom propisano ovlaštenje da vrše nadzor u pogledu radnih odnosa navedenih kategorija zaposlenika, tako da je broj lica koja nisu „pokrivena“ nadzorom značajan. Treba istaći da se radi o vrlo specifičnim kategorijama zaposlenih čija prava iz radnog odnosa mogu biti, i praksi često jesu, ozbiljno ugrožena.

³² „Zaposlenik, poslodavac ili reprezentativni sindikat mogu zahtijevati upravni nadzor davanjem stručnih objašnjenja za pojedinačnu primjenu pojedinih odredbi ovog zakona od nadležnog organa i vršenjem inspekcijskog nadzora od Upravne inspekcije.“ – čl. 99 ZoRI-a.

³³ Sl. gl. BiH 32/02 i 102/09.

oblika upravnog nadzora, logično se postavlja pitanje opravdanosti posebnog izdvajanja inspeksijskog od ostalih oblika upravnog nadzora, kao i pitanje opravdanosti odstupanja od definicije pojma upravnog nadzora u odnosu na odredbe Zakona o upravi.

Nadalje, davanje stručnih mišljenja ni na koji način nije oblik nadzora, budući da davanje mišljenja nije aktivnost promatranja i ocjenjivanja rada što je nadzor po definiciji, a tim prije što takva mišljenja nemaju obavezujući, nego isključivo savjetodavni, upućujući karakter, te eventualno nepostupanje po takvim mišljenjima ni na koji način nije sankcionirano. Nadalje, takvo davanje stručnih mišljenja prema odredbama ZoRI-a je isključivo vezano za zahtjev zaposlenika, poslodavca ili reprezentativnog sindikata, odnosno nije predviđena mogućnost davanja stručnog mišljenja nadležnog ministarstva po vlastitoj inicijativi.

Vezano za upravni nadzor u dijelu plata i naknada Ministarstvo finansija i trezora Bosne i Hercegovine, prema odredbama ZoRI-a, daje stručna objašnjenja vezana za primjenu ZoRI-a, ali ne vrši niti jedan oblik upravnog nadzora propisan Zakonom o upravi. Iako ima stavova da navedenu odredbu, za koju postoji opća saglasnost da nije odgovarajuća, nije potrebno precizirati iz razloga što je pitanje plata i naknada detaljno regulirano odredbama Zakona o plaćama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine³⁴, kao *lex specialis* propisa, nad čijom primjenom nadzor vrši Ministarstvo finansija i trezora Bosne i Hercegovine, ne smije se zaboraviti da se ZoRI primjenjuje na znatno širi krug subjekata od subjekata obuhvaćenih odredbama Zakona o plaćama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine. Bez osiguranja adekvatnog nadzora u ovoj oblasti svi zaposleni u udruženjima, fondacijama, pravnim licima koje osnivaju institucije Bosne i Hercegovine, javnim korporacijama i sl. nemaju mogućnost ukazati na nezakovitosti i nepravilnosti u pogledu primjene ZoRI-a u dijelu plata i naknada.

U pogledu inspeksijskog nadzora nad primjenom ZoRI-a, kao što je to i prethodno navedeno, u određenom dijelu se odstupilo od odredbi Zakona o upravi, obzirom da je krug lica koja mogu podnijeti zahtjev za inspeksijski nadzor značajno ograničen³⁵. Kao što je to ranije rečeno, smisao inspeksijskog nadzora jeste usklađivanja faktičkog stanja sa odgovarajućim propisom, odnosno zaštita objektivne zakonitosti, a ne zaštita subjektivnih prava; tako da ograničavanje kruga lica koja imaju pravo na podnošenje zahtjeva za inspeksijski nadzor nije odgovarajuće. Iako i u praksi to nije često, o neusklađenosti činjeničnog stanja sa odgovarajućim propisom informaciju inspeksijskom organu može dati i lice koje ne spada u kategoriju lica navedenih u ZoRI-u, te bi eventualno odbacivanje takvog zahtjeva za inspeksijski nadzor, iz razloga što je podnesen od neovlaštenog lica, bilo suprotno ideji i načelima inspeksijskog nadzora.

5. Inspeksijski nadzor nad primjenom ZoRI-a

Inspeksijski nadzor nad primjenom odredbi ZoRI-a vrše inspektori Upravnog inspektorata Ministarstva pravde Bosne i Hercegovine. Taj nadzor se vrši u skladu sa odredbama Zakona o upravi i ZoRI-a. S obzirom na to da, faktički, ZoRI ima ulogu općeg zakona o radu čije se odredbe direktno ili indirektno, odnosno shodno primjenjuju na različite kategorije zaposlenih,

³⁴ Sl. gl. BiH 50/08, 35/09, 75/09, 32/12, 42/12, 50/12, 32/13 i 87/13.

³⁵ „Svako lice ima pravo podnijeti zahtjev inspektoratu da izvrši određeni inspeksijski nadzor i da preduzme upravne mjere za koje je ovlašten zakonom.“ – čl. 73 st. 2 Zakona o upravi.

postavlja se pitanj - da li Upravna inspekcija, kao nespecijalizirana inspekcija za ovu oblast, može obavljati takve inspeksijske poslove na odgovarajući način?

Potrebno je istaći da su nadležnosti inspekcije rada potencijalno široke i mogu obuhvatati različite oblasti (npr. sigurnost i zdravlje na radu, blagostanje, radno vrijeme, plate, socijalni dijalog, radne odnose, pitanje diskriminacije, dječijeg rada, pitanja HIV-a i AIDS-a i sl.), što se zasigurno ne može realizirati kroz nespecijalizirani pristup inspeksijskog nadzora u navedenoj oblasti. Ovo posebno, jer se od nekih općih principa inspeksijskog nadzora odredbama ZoRI-a odstupilo.

Inspeksijski nadzor se, u skladu sa općim načelima, provodi po službenoj dužnosti, a po sopstvenoj inicijativi inspektora ili po zahtjevu za vršenje inspeksijskog nadzora. U općem režimu zahtjev za inspeksijski nadzor, imajući u vidu da svrha inspeksijskog nadzora nije zaštita subjektivnih prava, tretira se kao inicijativa za vršenje inspeksijskog nadzora, odnosno kao informacija o eventualnim nedostacima i nepravilnostima u postupanju subjekata kontrole. U inspeksijskom postupku stranka je subjekt nadzora (u slučaju radnih odnosa poslodavac), a ne i podnosilac zahtjeva za inspeksijski nadzor, koji ima status uzgrednog intervenijenta.

Cilj inspeksijskog nadzora je ispravljanje nedostataka i nepravilnosti kod subjekata nadzora, dok zaposleni zaštitu svojih eventualno povrijeđenih prava od strane poslodavca, kao subjekata nadzora, mogu ostvarivati kroz odgovarajuće upravne i/ili sudske postupke, a ne u inspeksijskom nadzoru³⁶. Stoga, u općem režimu inspeksijskog nadzora, podnosilac zahtjeva za inspeksijski nadzor se obavještava o postupanju inspeksijskog organa, ali mu se, obzirom da nema svojstvo stranke, ne dostavlja niti zapisnik, niti eventualno rješenje kojim su subjektu kontrole naložene određene mjere, niti ima pravo na žalbu na takvo rješenje.

Odredbama ZoRI-a zaposleniku, ali ne i ostalim subjektima koji imaju pravo na podnošenje zahtjeva za inspeksijski nadzor, implicitno se daje svojstvo stranke, na način da, pored poslodavca, kao subjekta nadzora, ima pravo podnijeti žalbu na rješenje upravnog inspektora. Takav pristup otvara dilemu o tumačenju odredbe čl. 100 st. 2 ZoRI-a, a koja se odnosi na obavezu donošenja rješenja na osnovu utvrđenog činjeničnog stanja³⁷. Naime, navedenom odredbom propisano je da o izvršenom inspeksijskom nadzoru upravni inspektor sačinjava zapisnik i na osnovu njega donosi rješenje. S obzirom na činjenicu da, u općem režimu inspeksijskog postupka, inspektor rješenje donosi samo u slučaju kada utvrdi povredu zakona ili drugog propisa koji nadzire, te kada nalaže zakonom propisane mjere; postavlja se pitanje, da li je u postupku inspeksijskog nadzora vezano za primjenu ZoRI-a inspektor dužan, u situaciji kada prilikom inspeksijskog nadzora nije utvrdio nepravilnosti ili nezakonitosti, donijeti rješenje kojim zahtjev za inspeksijski nadzor odbija?

Takvo rješenje ne bi bilo utemeljeno jer zahtjev nije odbijen, a niti odbačen nego je po istom postupljeno, ali prilikom inspeksijskog nadzora nisu utvrđene nepravilnosti ili nezakonitosti

³⁶ Iako nalagenjem mjera subjektu nadzora za otklanjanje utvrđenih nepravilnosti i nezakonitosti mogu biti zaštićena i subjektivna prava fizičke ili pravne osobe, treba istaći da cilj inspeksijskog nadzora, u općem režimu, nije zaštita subjektivnih prava.

³⁷ "2. O izvršenom pregledu Upravni inspektorat sačinjava zapisnik, i na temelju njega donosi rješenje.

3. Protiv rješenja Upravnog inspektorata poslodavac i uposlenik mogu uložiti žalbu Ministarstvu pravde Bosne i Hercegovine u roku od 15 dana od prijema rješenja." – čl. 100 st. 2 i 3 ZoRI-a.

zbog kojih bi subjektu nadzora bile naložene određene zakonom propisane mjere. Navedene odredbe ZoRI-a predstavljaju suštinsku specifičnost u odnosu na odredbe Zakona o upravi.

Nadalje, implicitno davanje statusa stranke podnosiocu zahtjeva za inspeksijski nadzor dovodi do proširenja kruga načina zaštite prava zaposlenika iz radnog odnosa, jer na taj način se njegova subjektivna prava mogu ostvarivati i u upravnom postupku, te u konačnici i upravnom sporu, po dva pravna osnova. Naime, odredbom člana 83 ZoRI-a, propisano je da zaposlenik, koji smatra da mu je poslodavac povrijedio neko pravo iz radnog odnosa, može zahtijevati od poslodavca ostvarivanje tog prava ili zatražiti zaštitu povrijeđenog prava u radnom sporu pred Sudom Bosne i Hercegovine. Davanje mogućnosti da se zaštita subjektivnih prava istovremeno ostvaruje i pred Sudom Bosne i Hercegovine i u inspeksijskom postupku otvara mogućnost različitog odlučivanja po istoj stvari. Što otvara mogućnost pokretanja novih postupaka u kojima bi se rješenja inspektora morala stavljati van snage, što zasigurno nije poželjno sa aspekta pravne sigurnosti.

Sam postupak inspeksijskog nadzora nad primjenom ZoRI-a nije bitno različito propisan u odnosu na odredbe Zakona o upravi. Inspektor ima pravo i obavezu neposredno pregledati poslovne prostorije i druge objekte, proces rada, proizvode i drugu robu, isprave i druge dokumente; a posebno izvršiti pregled općih i pojedinačnih akata, personalne evidencije i druge dokumentacije o zaposlenima, te saslušati i uzeti izjave zaposlenika, poslodavca ili predstavnika reprezentativnog sindikata, kao i obavljati druge radnje u skladu sa svrhom inspeksijskog nadzora (npr. utvrđivanje identiteta osoba, saslušavanje i sl.). O izvršenom inspeksijskom nadzoru upravni inspektor je obavezan sastaviti zapisnik u skladu sa pravilima upravnog postupka i u njemu navesti činjenično stanje utvrđeno inspeksijskim nadzorom. Takav zapisnik se obvezno dostavlja odgovornom licu u subjektu nadzora.

Kada upravni inspektor prilikom inspeksijskog nadzora utvrdi da je došlo do povrede zakona ili drugog propisa čije izvršenje nadzire, ima ovlaštenja i obavezu da rješenjem naloži mjere kojima će se otkloniti ili prevenirati navedene nepravilnosti i nedostatke. Mjere koje upravni inspektor može poduzeti su slijedeće: da naredi da se utvrđeni nedostaci i nepravilnosti otklone u određenom roku, da naredi poduzimanje odgovarajućih upravnih radnji koje je pravno lice, organ uprave i institucija sa javnim ovlaštenjima obavezna da poduzme, te da zabrani poduzimanje radnji koje smatra da su u suprotnosti sa zakonom ili drugim propisom nad čijim provođenjem vrši nadzor. Na navedeno rješenje upravnog inspektora, koje je upravni akt, subjekt nadzora i zaposlenik imaju pravo izjaviti žalbu ministru pravde, kao drugostepenom organu, u roku od 15 dana od dana prijema rješenja³⁸. O navedenoj žalbi ministar pravde je dužan da u roku od 15 dana odluči³⁹. Protiv rješenja ministra pravde obje strane imaju pravo pokrenuti upravni spor pred Sudom Bosne i Hercegovine⁴⁰.

Ukoliko prilikom vršenja inspeksijskog nadzora upravni inspektor utvrdi da je došlo do povrede službene dužnosti, prekršaja, ili krivičnog djela, o navedenoj povredi službene dužnosti će informisati nadležno lice ili organ.

³⁸ Odredbom čl. 87 Zakona o upravi rok za izjavljivanje žalbe na rješenje upravnog inspektora je osam dana. „Protiv rješenja iz st. 1 čl. 78 ovog zakona rukovoditelj tijela uprave i institucije s javnim ovlastima može u roku od osam dana od dana prijema rješenja izjaviti žalbu ministru pravde”.

³⁹ “4. Odluka Ministarstva iz prethodnog stava je konačna i obvezujuća, ali protiv nje se može podnijeti tužba Upravnom odjelu Suda Bosne i Hercegovine.” – čl. 100 st. 4 ZoRI-a.

⁴⁰ Čl. 100 st. 4 ZoRI-a i čl. 87 st. 4 Zakona o upravi.

6. Zaključak

Donošenjem ZoRI-a stavljeni su van snage Zakon o osnovnim pravima iz radnog odnosa, Zakon o radnim odnosima, te svi podzakonski akti doneseni na osnovu navedenih zakona⁴¹, te je tako ZoRI, iako i sam koncipiran kao zakon koji uređuje radne odnose samo jedne grupacije zaposlenih, preuzeo funkciju općeg zakona o radu. U odnosu na posebne kategorije zaposlenih u institucijama Bosne i Hercegovine ZoRI načelno uspješno predstavlja supstituciju općeg zakona o radu. Dok se do istog zaključka ne može doći kada se u odnosu na zaposlene u udruženjima i fondacijama, javnim korporacijama i pravnim licima koje su osnovale institucije Bosne i Hercegovine. Ukoliko se oblast radnih odnosa na nivou Bosne i Hercegovine želi potpuno i na odgovarajući način urediti potrebno je donijeti opći zakon o radu, kao i set drugih zakona koji uređuju oblast radnog prava (Zakon o štrajku, o oblicima organizovanja zaposlenika, zaštiti na radu i sl.). Odnosno, ukoliko donošenje novog zakona zbog, prvenstveno, političkih razloga ne bude moguće, značajno restrukturirati postojeći ZoRI, na način da se utvrde opće odredbe za sve zaposlenike, a posebno za zaposlene u institucijama, te posebno zaposlene u drugim poslodavcima. Na taj način će se osigurati potpuna primjena radnog zakonodavstva na nivou Bosne i Hercegovine, te isto prilagoditi kako zahtjevima poslodavaca, tako i zahtjevima zaposlenika.

⁴¹ Čl. 105 ZoRI-a.