

Emir Mehmedović*

Radno zakonodavstvo na nivou Bosne i Hercegovine i radni standardi Evropske unije - Kapacitet radnog zakonodavstva na nivou Bosne i Hercegovine u kontekstu pregovora o pristupanju Evropskoj uniji

Sadržaj

1. Uvod
2. Da li radno zakonodavstvo na nivou Bosne i Hercegovine osigurava slobodu kretanja radnika?
3. Ostvarivanje funkcije inspekcije rada na državnom nivou
4. Zaključak

1. Uvod

Pristupanje Evropskoj uniji (EU) predstavlja jedan od dva vanjsko-politička cilja Bosne i Hercegovine. Naime, Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine je još 2003. godine donijela Zaključak o postojanju potpunog političkog konsenzusa da je članstvo u EU najveći mogući prioritet, nakon čega je Predsjedništvo Bosne i Hercegovine, iste godine, u okviru svojih ustavom utvrđenih ovlaštenja¹, utvrdilo *Opće pravce i prioritete za provođenje vanjske politike Bosne i Hercegovine*, prema kojem je jedan od osnovnih principa i aktivnosti Bosne i Hercegovine daljnje približavanje i institucionalizacija odnosa s EU.

U kontekstu navedenih političkih odluka, krajem 2005. godine započeli su pregovori o Sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država članica, sa jedne strane, i Bosne i Hercegovine, sa druge strane, koji je parafiran krajem 2007. godine, a potpisan sredinom 2008. godine². Navedeni Sporazum je stupio na snagu 1. juna 2015. godine, nakon Izjave Predsjedništva Bosne i Hercegovine o opredjeljenju za proces evropskih integracija i spremnosti na provođenje reformi sa ciljem članstva u EU³, iz januara 2015. godine, koju su potom potvrdila oba doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine⁴. Navedenom izjavom najviši organi izvršne i zakonodavne vlasti u Bosni i Hercegovini ističu da „*privrženi*

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

¹ Čl. V/3 a) (vođenje vanjske politike Bosne i Hercegovine) i c) (traženje članstva u međunarodnim organizacijama i institucijama u kojima Bosna i Hercegovina nije član) Ustava BiH.

² O. Topčagić, Status kandidata za članstvo u EU - Između izazova i slabosti, Sarajevo 2016, s. 3.

³ Izjava Predsjedništva BiH, br. 01-50-1-351-15/15 od 29. 01. 2015.

⁴ *Sl. gl. BiH 16/15.*

principima, vrijednostima i ciljevima na kojima se zasniva Evropska unija“ iskazuju svoju saglasnost i da neopozivo se obavezuju da će „institucije vlasti u Bosni i Hercegovini provesti ... sve reforme neophodne da bi se uspostavila institucionalna funkcionalnost i efikasnost na svim nivoima vlasti i omogućilo da se Bosna i Hercegovina pripremi za buduće članstvo u Evropskoj uniji kao suverena država, koja ispunjava uslove i obaveze za članstvo u Evropskoj uniji. Institucije na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini će, u skladu sa svojim ustavnim nadležnostima, u svoje programe rada uključiti reforme neophodne za napredak Bosne i Hercegovine u procesu pridruživanja Evropskoj uniji i u svom djelovanju davati prioritet blagovremenom provođenju tih reformi.“⁵. Konačno, nakon više godina zastoja na putu evropskih integracija aplikacija, odnosno zahtjev za članstvo u EU je podnesena 15. februara 2016. godine⁶. Nakon razmatranja podnesene aplikacije, Vijeće za opće poslove EU je 20. septembra 2016. godine prihvatilo zahtjev Bosne i Hercegovine za članstvo u EU i dalo nalog Evropskoj komisiji za pripremu Upitnika za Bosnu i Hercegovinu⁷. Prema najavama iz Evropske komisije, planirano je da će 9. decembra 2016. godine Komesar za evropsko susjedstvo i pregovore o proširenju, Upitnik dostaviti i predstaviti institucijama Bosne i Hercegovine. U zavisnosti od broja pitanja koja će se postaviti u Upitniku, te posebno od njihove složenosti i nadležnosti za davanje odgovora, vrlo vjerovatno da će proces sačinjavanja odgovora trajati oko šest mjeseci⁸.

Ne razmatrajući pitanje posjedovanja općih kapaciteta Bosne i Hercegovine za proces pregovaranja, odnosno dileme da li je predajom aplikacije za članstvo iskazana samo deklarativna ili pak stvarna spremnost, koja će podrazumijevati provođenje procesa usklađivanja zakonodavstva Bosne i Hercegovine sa pravnim sistemom EU, kroz ovaj rad ćemo pokušati ukazati na neka potencijalna otvorena pitanja koja se u okviru razmatranja pitanja iz oblasti radnog zakonodavstva na nivou države Bosne i Hercegovine, kao jednog od četiri važeća radna zakonodavstva u Bosni i Hercegovini⁹, mogu otvoriti u postupku razmatranja Upitnika, odnosno kasnije pregovaranja, koja će biti potrebno uskladiti sa radnim zakonodavstvom EU. Treba istaći da je usklađivanje zakonodavstva najbitniji korak u procesu evropskih integracija, ali svakako i najkompleksniji i vremenski najzahtjevniji¹⁰.

⁵ T. 1 Odluke kojom se potvrđuje i usvaja Izjava Predsjedništva BiH.

⁶ Usp. <http://www.klix.ba/vijesti/eu-integracije/bih-predala-aplikaciju-za-clanstvo-u-eu-jos-jedan-korak-na-dugom-putu/160215013>, očitavanje: 24. 11. 2016.

⁷ „Upitnik je dokument kojeg Evropska komisija upućuje državi koja je podnijela zahtjev za članstvo u EU kako bi na osnovu odgovora države na veoma opsežna pitanja, pripremila mišljenje o zahtjevu za članstvo u vezi sa preporukom Vijeću EU za sticanje statusa kandidata i otvaranje pregovora o pristupanju. Cilj upitnika je da pruži sveobuhvatan i detaljan pregled političkog, pravnog, ekonomskog i administrativnog sistema države koja je podnijela zahtjev za članstvo u EU, a u svrhu ocjene ispunjavanja kriterija za članstvo, kao preduslova za otvaranje pregovora. Upitnik stoga sadrži pitanja grupisana u tri osnovne cjeline: politički kriterij, ekonomski kriterij i sposobnost preuzimanja i primjene zakonodavstva EU. Ova zadnja cjelina strukturom prati podjelu pravne stečevine EU na 33 pregovaračka poglavlja.“ – „Od podnošenja zahtjeva za članstvo u EU do sticanja statusa kandidata – Česta pitanja“, Direkcija za evropske integracije, Sarajevo 2016. s. 4. <http://www.dei.gov.ba/dei/direkcija/sektostrategija/Upitnik/default.aspx?id=16806&langTag=bs-BA>, očitavanje: 24. 11. 2016.

⁸ Očekuje se da će BiH dobiti oko 5000 pitanja, što je značajno više od prosjeka broja pitanja koje su dobile države regiona (Hrvatska 4.560, Makedonija 4.666, Albanija 2.200, Crna Gora 2.178, i Srbija 2.483 pitanja); „Imajući u vidu složenu državnu strukturu, BiH bi mogla očekivati upitnik sa oko 5000 pitanja.“ Topčagić (bilj. 2), s. 8.

⁹ Radno zakonodavstvo na nivou države BiH, oba entiteta i Brčko Distrikta BiH.

¹⁰ http://dei.gov.ba/dei/media_servis/newsletter/default.aspx?id=17662&langTag=bs-BA, očitavanje: 29. 11. 2016.

Prilikom razmatranja ovih potencijalnih pitanja u obzir su uzete tema slobode kretanja radnika, koja je sadržana u 2. poglavlju Upitnika¹¹, odnosno tema socijalne politike i zapošljavanja, koja je sadržana u 19. poglavlju¹². Na osnovu konkretnih pitanja koja su države regiona dobile u svojim upitnicima, a u cilju što bolje pripreme institucija Bosne i Hercegovine za pristupne pregovore sa EU, Direkcija za evropske integracije Bosne i Hercegovine je sastavila listu potencijalno očekivanih pitanja, te ista predstavlja i osnovu za razmatranje tema u ovom radu.

Iako se Upitnik odnosi na državu u cjelini, odnosno u konkretnom slučaju obuhvata sva četiri radna zakonodavstva, te iako se na najveći broj zaposlenih, njih oko 96%¹³, po principu teritorijalne primjene primjenjuju odredbe entitetskog radnog zakonodavstva, koja se ne susreću sa nekim pitanjima koja će biti aktuelizirana u ovom radu, činjenica je da radno zakonodavstvo na nivou države, koje se primjenjuje po principu personalne primjene, ima strukturalne neusklađenosti sa nekim osnovnim principima evropskog radnog zakonodavstva. Ove činjenice ukazuju da će se, vjerovatno, u postupku analize Upitnika, te kasnije, procesa pregovaranja morati načiniti značajne promjene u pogledu radnog zakonodavstva na državnom nivou.

2. Da li radno zakonodavstvo na nivou Bosne i Hercegovine osigurava slobodu kretanja radnika?

U kontekstu pretpostavljenih pitanja u Upitniku (pretpostavljenih na osnovu iskustava država regiona koje su već dobile i odgovorile na slične upitnike) možemo očekivati da će se značajan broj pitanja u okviru 2. poglavlja odnositi na slobodu kretanja radnika, odnosno pristup radu¹⁴.

Naime, od početaka modernih evropskih integracija „*oblasti socijalne i radnopravne politike (poboljšanje sigurnosti rada, poboljšanje životnih i radnih uslova kroz harmoniziranje i dijelom unificiranje nacionalnih radnih prava država članica, povećanje nivoa zaštite zdravlja i dr.) nesumnjivo imaju posebno značenje za jedinstveno (unutrašnje) tržište država članica*“¹⁵, te je stoga jedan od prvih zadataka komunitarnog radnog zakonodavstva bilo regulisanje pitanje slobode kretanja radnika, koje u sebi supsumira pravo zaposlenja državljanina jedne države

¹¹ Na osnovu iskustava zemalja regiona, u okviru ovog poglavlja upitnika očekuje se oko 50 pitanja.

¹² Na osnovu iskustava zemalja regiona, u okviru ovog poglavlja upitnika očekuje se oko 250 pitanja, sa većim brojem podpitanja.

¹³ Prema podacima Agencija za statistiku BiH, u septembru 2016. godine broj zaposlenih osoba u Bosni i Hercegovini iznosio je 733.261, dok je procjena da je broj zaposlenih na koje se primjenjuje radno zakonodavstvo na nivou Bosne i Hercegovine oko 30.000 osoba, odnosno oko 4% ukupnog broja zaposlenih. V. http://www.bhas.ba/saopštenja/2016/ZAP_2016M09_001_01_BS.pdf, očitavanje: 29. 11. 2016.

¹⁴ Očekivana pitanja vezana za slobodu kretanja radnika, odnosno pristup radu su npr. *Da li postoje uslovi za dobijanje radne dozvole ili slična ograničenja za radnike-migrante iz EU, i ukoliko postoje, koji su to uslovi?; Da li postoje odredbe koje sprječavaju diskriminaciju po osnovu državljanstva (posredno ili neposredno) u odnosu na radnike-migrante iz EU, kao i članove njihovih porodica (bez obzira na državljanstvo) u pogledu zaposlenja, plate i uslova rada, i ukoliko postoje, koje su to?; Imaju li radnici-migranti iz EU jednak pristup raspoloživim radnim mjestima kao i državljani Bosne i Hercegovine?; Da li su radnici migranti iz zemalja EU zaštićeni od diskriminacije na osnovu državljanstva u pogledu uslova zapošljavanja i rada, otpuštanja i zarade?; Da li postoje primjeri u vašem zakonodavstvu iz područja socijalnog osiguranja da se osobe koje nisu državljani Bosne i Hercegovine tretiraju nepovoljnije nego bosanskohercegovački državljani? i sl.*

¹⁵ S. Dedić i dr, *Radno pravo*, Sarajevo 2005, s. (134 i dalje) 141.

članice na teritoriji druge države članice¹⁶. Odnosno, u okviru evropskog radnog zakonodavstva pod pravom na slobodu kretanja radnika¹⁷ podrazumijeva se pravo radnika da može raditi u drugoj državi članici pod istim uslovima kao i državljani te države¹⁸. Takvo shvatanje slobode kretanja podrazumijeva ukidanje svakog oblika diskriminacije radnika zasnovane na državljanstvu u pogledu zaposlenja, zarada ili drugih uslova rada i zaposlenja, odnosno uvođenje kao principa nacionalnog tretmana državljanina država članica. Iako to za ovo razmatranje nije od ključne važnosti, treba istaći da pravo na slobodu kretanja radnika nije autonomno pravo, nego da se radi o pravu koje proizilazi iz ekonomskih ciljeva EU, odnosno potreba država članica za radnom snagom¹⁹.

Navedeno pravo je detaljnije razrađeno Direktivom 2004/38/EC o slobodi kretanja i boravišta u EU, a posebno Direktivom 2014/54/EU o mjerama za lakše ostvarivanje prava zajamčenih radnicima u kontekstu slobode kretanja radnika, u kojoj se izričito propisuje da je „slobodno kretanje radnika osnovna (...) sloboda građana Unije i jedan od stubova unutrašnjeg tržišta u Uniji sadržanog u članu 45. Ugovora o funkcionisanju Evropske unije“²⁰, odnosno da „slobodno kretanje radnika svakom građaninu Unije, bez obzira na njegovo ili njeno mjesto boravišta, daje pravo na slobodni odlazak u drugu državu članicu kako bi u njoj radio i/ili boravio u svrhu rada. Ono ih štiti od diskriminacije na osnovu državljanstva u pogledu pristupa zapošljavanju, uslova zaposlenja i rada, a posebno u pogledu zarada od rada, otkaza te poreznih i socijalnih povlastica, osiguravajući im jednako postupanje, u skladu s nacionalnim pravom, praksom i kolektivnim ugovorima, u usporedbi sa državljanima te države članice. Takva bi prava trebali bez diskriminacije uživati svi građani Unije koji ostvaruju svoje pravo na slobodno kretanje, uključujući stalno zaposlene, sezonske i pogranične radnike.“²¹.

Sumirajući naprijed navedeno, može se zaključiti da je evropsko radno zakonodavstvo nametnulo državama članicama zabranu primjene nacionalnih propisa koji ograničavaju mogućnost zaposlenja državljanina drugih država članica, odnosno zabranu uspostavljanja posebnih uslova ili procedura koje ne primjenjuje na vlastite državljane.

Razmatrajući pitanje usklađenosti radnog zakonodavstva na nivou Bosne i Hercegovine sa evropskim radnim zakonodavstvom moramo poći od činjenice da, s obzirom da na nivou Bosne i Hercegovine ni prije, a ni nakon donošenja Zakona o radu u institucijama Bosne i Hercegovine (ZoRI)²² nije donesen opći Zakon o radu, koji bi bio lex generalis propis, primjena ZoRI-a je, iz

¹⁶ *Ibid*, s. 135.

¹⁷ Iako ZoRI koristi termin „zaposlenik“, u cilju usaglašavanja terminologije sa terminologijom radnog zakonodavstva EU (kao i entitetskih radnih zakonodavstava), u ovom radu ćemo koristiti termin „radnik.“

¹⁸ G. Obradović, *Značajni aspekti radnog prava Evropske unije*, Beograd 2008, s. 11.

¹⁹ „Sloboda kretanja predstavlja osnovno pravo radnika i članova njegove porodice. Ono, međutim, nije autonomno pravo, već pravo sa određenim ciljem u okviru ekonomskih ciljeva Unije. Ovo pravo se pruža jedino u cilju obavljanja ekonomskih aktivnosti. Ono je doprinos ekonomskim potrebama država članica. Član 39. Ugovora koji se odnosi na slobodno kretanje radnika ima direktan efekat na pravni poredak država članica i daje individualna prava koje nacionalni sudovi moraju štiti. Ovaj član, međutim, nema za cilj da ograničava pravo država članica da predviđaju ograničenja slobodnom kretanju unutar svoje teritorije svim subjektima koji su pod njenom jurisdikcijom u primeni domaćeg krivičnog prava.“ *Ibid*, s. 7.

²⁰ T. (2) preambule Direktive 2014/54/EU.

²¹ *Ibid*, t. (3).

²² *Sl. gl. BiH* 26/04, 7/05, 48/05, 60/10 i 32/13.

nužde, proširena i na neke kategorije radnika koji se prirodno ne mogu svrstati u kategoriju zaposlenih u institucijama Bosne i Hercegovine, pa ni šire, u kategoriju zaposlenih u javnoj upravi. Tako se odredbe ZoRI-a, 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. Dakle, radi se o nepotpunom radnom zakonodavstvu, te se stoga, u kontekstu primjene ZoRI-a kao svojevrsnog *lex generalis* propisa postavlja pitanje da li postojeće radno zakonodavstvo na državnom nivou osigurava ostvarenje prava na slobodu kretanja radnika?

Odredbom člana 10 stav 1 tačka b) ZoRI-a kao opći uslov za prijem radnika u radni odnos navodi se da mora biti državljanin Bosne i Hercegovine, što dokazuje uvjerenjem o državljanstvu²³. Radi se o zakonskom, obligatornom uslovu, čije neispunjavanje predstavlja smetnju za zasnivanje radnog odnosa.

Iako postavljanje državljanstva kao općeg uslova za zasnivanje radnog odnosa, (u određenoj mjeri) ima smisla u pogledu zaposlenja u institucijama Bosne i Hercegovine, odnosno čak i šire u javnoj upravi, što načelno korespondira sa evropskim radnim zakonodavstvom²⁴, takav uslov nesporno onemogućava slobodu kretanja radnika kada se radi o radnicima u ne-javnom sektoru. Ovo posebno dolazi do izražaja kada se radi o radnim odnosima zaposlenih u nevladinim organizacijama (udruženjima i fondacijama), a posebno predstavništvima stranih udruženja i fondacija, kada je najčešće lice ovlašteno za predstavljanje i zastupanje stranac. Zakonsko onemogućavanje zasnivanja radnog odnosa stranca u udruženju ili fondaciji na određeni način bi moglo predstavljati otežavanje ostvarivanja prava na slobodu udruživanja zagarantovanog kako Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda²⁵, tako i ustavima svih nivoa vlasti u Bosni i Hercegovini²⁶, ali i posebno u pogledu stranca Zakonom o strancima²⁷.

Također, kategorija koja može biti pogođena ovakvom restriktivnom odredbom jesu stranci-sportski radnici, odnosno domaći sportski klubovi i sportski savezi, koji se u skladu sa odredbama Zakona o sportu u Bosni i Hercegovini²⁸ mogu²⁹, odnosno moraju³⁰ registrovati kao

²³ „U radni odnos kod poslodavca može se primiti lice koje ispunjava sljedeće opće uslove: (...) b) da je državljanin Bosne i Hercegovine, što se dokazuje uvjerenjem, ne starijim od šest mjeseci;(...)“. Čl. 10 st. 1 t. b) ZoRI (bilj. 22).

²⁴ „Ugovorom o Evropskoj zajednici (odredba člana 48, stav 4) sloboda kretanja zaposlenika i ekonomsko-socijalna sadržina pripadajućih prava, izričito je isključena kod zapošljavanja u javnoj upravi.“ Dedić (bilj. 15), s. 143.

²⁵ Čl. 11 EKLJP.

²⁶ Čl. II/3.i) Ustava BiH; čl. II/2.(1).1) Ustava F BiH; čl. 39 i 44 Ustava RS; čl. 14 Statuta Brčko Distrikta BiH.

²⁷ „Stranci mogu osnivati udruženja prema propisima kojima se uređuje osnivanje, registracija, prestanak rada, kao i druga pitanja značajna za osnivanje i rad udruženja u BiH.“ Čl. 11 Zakona o strancima.

²⁸ Sl. gl. BiH 27/08, 102/09 i 66/16.

²⁹ „Amaterski sportski klub je dobrovoljna nevladina neprofitna organizacija koja se organizira kao udruženje građana za obavljanje sportske djelatnosti u skladu sa Zakonom o udruženjima i fondacijama Bosne i Hercegovine, zakonima o udruženjima i fondacijama entiteta, ovim Zakonom, zakonima o sportu entiteta i propisima iz oblasti sporta na odgovarajućem nivou administrativnog organiziranja.“ Čl. 18 Zakona o sportu (bilj. 28).

³⁰ „(3) Sportski savez Bosne i Hercegovine osniva se u skladu s ovim Zakonom i Zakonom o udruženjima i fondacijama Bosne i Hercegovine, na osnovu odluka entitetskih sportskih saveza o dobrovoljnom udruživanju, a u

udruženja na nivou Bosne i Hercegovine, te u kojima se radni odnos sa zaposlenim (sportistima, stručnim radnicima, stručnim i administrativnim osobljem) uređuje ugovorom o radu, u skladu sa ZoRI³¹. Iako u pogledu sportskih klubova postoji opcija registracije sportskih društava, u skladu sa odgovarajućim zakonima o privrednim društvima, nije poznato da je u Bosni i Hercegovini ijedan sportski klub registrovan u tom obliku, nego su svi registrovani kao udruženja. S obzirom na prirodu sporta, onemogućavanje radnog angažmana stranaca, posebno sportista i stručnih radnika (trenera, menadžera i sl.), zasigurno otežava razvoj sporta u Bosni i Hercegovini, te utiče da se veći broj sportskih klubova odlučuje za registraciju na drugim (nižim) nivoima, gdje ne postoji ovakva restrikcija³². O slobodi kretanja radnika sportista u okviru EU u više navrata je odlučivao i Sud pravde EU, koji je u takvim slučajevima zauzimao stav da „svaka diskriminacija bazirana na nacionalnosti mora biti zabranjena“³³.

Opravdanost postavljanja ovog uslova je upitna i u odnosu na korporacije i pravna lica koje osnivaju institucije Bosne i Hercegovine, budući da se radi o pretežno privrednim, a ne javno upravnim subjektima. Tako se nerijetko, u cilju osiguranja kvalitetnijeg rada npr. Vanjsko-trgovinske komore Bosne i Hercegovine, Elektroprijenosa Bosne i Hercegovine, Agencije za pružanje usluga u zračnom saobraćaju Bosne i Hercegovine, Društva Crvenog krsta Bosne i Hercegovine ili drugih subjekata iz ovih kategorija može se javiti, i u praksi se javlja, potreba za

slučaju spora između entitetskih sportskih saveza, odluku o tome donosi Vijeće ministara BiH.“ Čl. 22 st. 2 Zakona o sportu (bilj. 28).

³¹ „(1) Pravna lica mogu zasnovati radni odnos sa sportistima, stručnim radnicima, stručnim i administrativnim osobljem.

(2) Radni odnos u sportskim organizacijama, kao pravnim licima registriranim na nivou Bosne i Hercegovine, uređuje se ugovorom o radu u skladu sa Zakonom o radu u institucijama Bosne i Hercegovine (Sl. gl. BiH, 26/04, 7/05 i 48/05).

(3) Zaposleni ima sva prava i obaveze iz radnog odnosa utvrđene Zakonom iz stava 2 ovog člana, kolektivnim ugovorom i ovim Zakonom.“ Čl. 35 st. 1-3 Zakona o sportu (bilj. 28).

³² Uvidom u elektronski Registar udruženja koji je objavljen na internet stranici Ministarstva pravde Bosne i Hercegovine može se vidjeti broj sportskih udruženja (klubova i saveza) registrovanih na nivou Bosne i Hercegovine, a na koje se, u pogledu radnih odnosa, primjenjuju odredbe ZoRI-a. http://www.mpr.gov.ba/-organizacija_nadleznosti/uprava/registracije/RU_30_8_16.pdf, očitavanje: 29. 11. 2016.

³³ „U praksi se postavilo pitanje i da li pravo na slobodu kretanja, u smislu čl. 39 imaju i sportisti. Odgovor na ovo pitanje Sud je dao u više presuda, među kojima su najznačajnije one u slučajevima Walrave & Koch i Bosman. Po shvatanju Suda, na polju primene Ugovora svaka diskriminacija bazirana na nacionalnosti mora biti zabranjena.

U slučajevima Walrave i Bosman Sud je želeo da učini jasnim da odredba člana 39 nema samo 'vertikalni' direktni efekat. Odredbe su bile sporne u slučajevima međunarodnih sportskih organizacija koje su se bavile biciklizmom, odnosno fudbalom, a koje nisu bile ni javna ni državna tela. U svakom slučaju, Sud je odlučio da ih ne izuzima od primene odredaba čl. 39. Tako: 'zabrana svake diskriminacije ne odnosi se samo na postupke javnih vlasti, već se takođe proteže i na ulogu bilo kog drugog subjekta koji određuje pravila kolektivnog ponašanja u obavljanju unosnog posla ili pružanja usluga. Jer, štaviše, uslovi rada u različitim državama članicama zahtevaju da se značenje odredaba zakona ili pravila ponekad tumače široko od strane javnih vlasti, a ponekad i sporazumi i drugi akti koje zaključče privatni subjekti, a u cilju izbegavanja nejednakosti u njihovoj primeni'.

U slučaju Bosman radilo se o belgijskom fudbaleru koji je bio u sporu sa svojim poslodavcem, fudbalskim klubom. Njegova primedba se sastojala u tome da su evropska pravila o transferu fudbalera između evropskih fudbalskih klubova prepreka slobodnom kretanju, čak iako nisu diskriminatorna. Sud se složio sa ovim i zauzeo stav da odredbe Ugovora koje se odnose na slobodu kretanja lica imaju za cilj da olakšaju sve vrste profesionalnih aktivnosti na celoj teritoriji Zajednice, kao i da spreče mere koje mogu da naškode građanima Zajednice kada oni žele da se bave ekonomskim aktivnostima u drugoj državi članici.“ Obradović (bilj. 18), s. 7.

relativno dužim angažovanjem određenog broja stručnjaka potrebnih za obavljanje njihovih osnovnih poslova i zadataka³⁴.

Dakle, u skladu sa postojećim radnopravnim zakonodavstvom na nivou Bosne i Hercegovine stranac ne bi mogao zasnovati radni odnos sa pravnim licem u odnosu na koje se primjenjuju odredbe ZoRI-a, jer ne ispunjava zakonom propisane opće uslove, odnosno u slučaju suprotnog postupanja potpadao bi pod kaznene odredbe propisane odredbama člana 102 stav 1 tačka b) istog zakona koje propisuju novčanu kaznu od 800 KM do 3.000 KM poslodavcu - pravnom licu "koji primi u radni odnos lice, suprotno utvrđenoj proceduri ili općim i posebnim uslovima i ograničenjima (čl. 8, 10 i 11)", odnosno novčanu kaznu u iznosu od 300 KM do 800 KM odgovornom licu kod poslodavca - fizičkom licu koji počini navedeni prekršaj.

U kontekstu pregovora o pristupanju, pozitivno je da ovako restriktivne odredbe nisu postavljene u entitetskim zakonima o radu, koji su kao dovršena radna zakonodavstva posebne uslove za zaposlenje stranih radnika riješila posebnim zakonima o zapošljavanju stranaca³⁵, u kojima je, u načelu, pitanje zaposlenja stranog radnika regulisano putem radnih dozvola. Činjenica da je na nivou Bosne i Hercegovine državljanstvo postavljeno kao opći uslov za zasnivanje radnog odnosa onemogućava zasnivanje radnog odnosa čak i onom strancu koji, u skladu sa (državnim) Zakonom o strancima i (entitetskim) zakonima o zapošljavanju stranaca, ima pravo na radnu dozvolu, te koji na taj način može nesmetano zasnovati radni odnos u entitetima. Stoga će, tokom pristupnih pregovora, biti nužno da se na državnom nivou otkloni ova prepreka, barem u odnosu na subjekte koji se ne smatraju javnom upravom.

3. Ostvarivanje funkcije inspekcije rada na državnom nivou

U okviru poglavlja 19, opet na osnovu pitanja postavljenih u upitnicima država regiona, može se očekivati da će jedna od značajnijih tema biti inspekcija rada, odnosno da će se značajan broj pitanja vezati za ostvarenje funkcija inspekcije rada³⁶ za koju su npr. u Upitniku koji je dobila Albanija, tražene čak i informacije i o broju zaposlenih i o organizaciji inspektorata.

³⁴ „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 državljani Bosne i Hercegovine. Kako niti Zakonom o udruženjima i fondacijama Bosne i Hercegovine, a niti Zakonom o zrakoplovstvu Bosne i Hercegovine, Zakonom o Agenciji za pružanje usluga u zračnom prometu Bosne i Hercegovine, nisu utvrđeni izuzeci od ovog uslova primjenjuju se odredbe ZoRI-a.“ E. Mehmedović, Neke specifičnosti primjene radnog zakonodavstva na nivou BiH, *Sveske za javno pravo*, Sarajevo 22/2015, s. 39.

³⁵ Zakon o strancima (Sl. gl. BiH 88/15), Zakon o zapošljavanju stranaca (Sl. n. FBiH 11/12), Zakon o zapošljavanju stranih državljana i lica bez državljanstva (Sl. gl. RS 24/09 i 117/11) i Zakon o zapošljavanju stranaca (Sl. gl. BiH 15/09 i 20/10).

³⁶ Očekivana pitanja u vezi sa inspekcijom rada su: npr. Postoji li inspekcija rada zadužena za nadzor nad uslovima rada? Kakav je sistem nadgledanja i kontrole zdravlja i zaštite na radnom mjestu? Da li je za inspekciju rada nadležno jedno tijelo ili postoji više tijela nadležnih za različita područja? Kada su u pitanju ovlaštenja koja inspektori rada imaju da bi osigurali sprovođenje zakonskih mjera: Mogu li oni izricati zakonske kazne? Ako mogu, koje vrste (novčane i/ili krivične i/ili administrativne)? Imaju li diskreciona ovlaštenja? Koliko se opomena izdaje? Kad inspektori uoče problem, koliko dugo ga prate? Šalju li dopis? Odgovara li im preduzeće? Šta oni čine posle

Za inspekciju rada se općenito može reći da se radi o jednom od standarda u međunarodnom radnom zakonodavstvu. Historijski gledano Inspekcija rada je jedna od prvih inspekcija u savremenom smislu. Od njenog nastanka u 18. stoljeću sa ograničenim nadležnostima, do moderne inspekcije rada Inspekcija rada je prošla mnoge faze i prilagodbe, koje su je učinile značajno različitom od ostalih inspekcijских službi.

Posebnost inspekcije rada u odnosu na ostale inspekcije jeste u njenoj misiji, kao svojevrsnog katalizatora procesa u oblasti radnih odnosa. Dok ostale inspekcijске službe, manje ili više, vrše standardne inspekcijске poslove, odnosno poslove zaštite „objektivnog“ prava, savremena inspekcija rada kao svoj prioritet mora imati preveniranje kršenja propisa, pri čemu pruža savjete i informacije poslodavcima i radnicima, saraduje sa organizacijama radnika i poslodavaca, arbitrira u sporovima između poslodavaca i radnika, educira ih u određenim oblastima, ukazuje na nedostatke u postojećem zakonodavstvu i sl.³⁷ Također, u općem režimu, inspekcija rada, kao specijalizirana inspekcija ima pravo i obavezu da vrši nadzor nad primjenom propisa u oblasti radnih odnosa i zaštite sigurnosti i zdravlja na radu. S obzirom na svoju poziciju inspekcija rada je osnovna i najvažnija poluga u prevenciji zdravlja i sigurnosti radnika. Preventivna funkcija inspekcije rada promovirana je i međunarodnim konvencijama koji se odnose na inspekciju rada, koje kao aktivnost inspektora rada promoviraju predviđanje, usmjeravanje i uspostavljanje većeg stepena povjerenja između inspektora, poslodavaca i radnika, za što je potreban novi sistem odnosa na relaciji inspektor-poslodavac-radnik³⁸.

Ovako postavljeni zadaci inspekcije rada teško se ostvaruju i u slučajevima specijaliziranih inspekcija rada, budući da se mora uspostaviti odgovarajuća ravnoteža između sprovođenja propisa, kao klasično-inspekcijskog zadatka, i davanja savjeta, informacije, edukacije i drugih, specijalizirano radno-inspekcijских zadataka³⁹. Stoga klasični inspekcijски метод, koji je još uvijek primjenjiv u većini drugih inspekcijских oblasti, ne može biti primjenjiv u ovoj oblasti. Naime, medijacija, savjetovanje i veliki stepen diskrecije koji inspektori rada, ukoliko žele ostvariti ciljeve svoje misije moraju primjenjivati, u većini drugih inspekcijских oblasti predstavljale bi prekršaj, nepravilnost, sukob interesa ili čak i krivično djelo.

toga? Koliki procenat uočenih prekršaja dovodi do pokretanja pravnih postupaka? Šta se radi sa novcem od naplaćenih kazni? Raspodjeljuje li se dio tog novca, ili sav taj novac, u fond za zdravlje i zaštitu na radu? Na koji način se osigurava nezavisnost inspektora u odnosu na preduzeća i organizacije u kojima se vrši inspekcija? Upućuju li se inspektori na rad na ista mjesta (tj. moraju li svake godine pregledavati ista preduzeća)? Kojim se pravilima rukovodi prilikom sastavljanja inspekcijских timova (imaju li oni jednog, dva ili više inspektora)? Jesu li predviđeni i posebni slučajevi? Kada su u pitanju nesreće na radu: Kako se one prijavljuju Inspekciji rada? Je li sistem informacija centralizovan? Šta ocjenjujete kao neprijavlivanje? Kako funkcioniše sistem osiguranja za slučajevne nesreće na radu? Šta smatrate najozbiljnijim problemima kada je u pitanju inspekcija (npr. nedostatak sredstava, nedostatak novca za misije, nedovoljne kazne)? Molimo objasnite da li postoje konkretni planovi da se poveća taj broj i koji je ciljni broj; postoji li obaveza vršenja inspekcije radne opreme (v. Direktivu 95/63/EZ) i da li postoji takav sistem inspekcije za djelotvornu tehničku kontrolu opreme za rad? Da li nacionalno zakonodavstvo sadrži posebne odredbe koje se odnose na prevenciju nesreća i povreda uzrokovanih ručnim rukovanjem teretom? Ukoliko je tako, molimo vas da date kratak pregled ključnih odredbi; Kako ocjenjujete administrativne kapacitete Inspekcije rada kada je u pitanju sektor građevinarstva? i sl.

³⁷ V. Fon Rihthofen, *Inspekcija rada – Vodič za profesiju Inspektora rada*, Beograd 2005.

³⁸ *Ibid.*, s. 25.

³⁹ *Ibid.*, s. 20.

Odredbama ZoRI-a propisano je da upravni nadzor i inspeksijski 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 Hercegovine⁴⁰. U okviru nadležnosti Ministarstva pravde, poslove inspeksijskog nadzora u pogledu radnih odnosa, umjesto inspekcije rada, kao specijalizirane inspekcije, vrši Upravna inspekcija, kao njena svojevrsna supstitucija. Imajući u vidu specifičnosti ciljeva i zadataka inspekcije rada isti se ne mogu ostvariti putem Upravne inspekcije, odnosno ne može se realno očekivati da, često u istom inspeksijskom nadzoru, upravni inspektor objektivno i nepristrasno utvrđuje nedostatke u radu organa i za iste ih u skladu sa propisima sankcioniše, a istovremeno uspostavlja odnos povjerenja sa poslodavcem ili radnikom. Metodi rada, kao i stručna znanja, profesionalna iskustva i vještine inspektora navedenih inspekcija su bitno različiti.

U kontekstu inspekcije rada kao standarda u međunarodnom radnom pravu, značajno je podsjetiti, da se od osnivanja Međunarodne organizacije rada 1919. godine pitanju uspostavljanja instituta inspekcije rada daje veliki značaj. Tako se članom 427 Versajskog mirovnog ugovora, kojim je okončan Prvi svjetski rat, ali i u uspostavljena Međunarodna organizacija rada, kao jedan od značajnih instrumenata od posebnog značaja i važnosti za regulisanje uslova rada izričito naveden uspostavljanje sistema inspekcije radi osiguranja izvršenja zakona i drugih propisa za zaštitu radnika. U skladu s naprijed navedenim, još na prvoj konferenciji Međunarodne organizacije rada, održanoj u novembru 1919. godine donesena je Preporuka broj 5 o inspekciji rada (Zdravstvene usluge)⁴¹, kojom je Generalna konferencija preporučila svakoj državi članici „*koja već to nije uradila*“, da čim prije uspostavi „*ne samo sistem efikasne fabričke inspekcije*“, nego još i službe koja će se baviti pitanjem zaštite zdravlja radnika. Nakon toga, u periodu prije Drugog svjetskog rata donesene su i Preporuka broj 20 o Općim principima organizacije sistema inspekcije rada iz 1923. godine, i Preporuka broj 54 o inspekciji u građevinskoj industriji iz 1937. godine. Nakon Drugog svjetskog rata donesene su Konvencija broj 81 o Inspekciji rada iz 1947. godine, Preporuka broj 81 o Inspekciji rada iz 1947. godine, Preporuka broj 82 o Inspekciji rada (Rudarstvo i transport) iz 1947. godine, Konvencija broj 129 o Inspekciji rada (Poljoprivreda) iz 1969. godine, Preporuka broj 133 o Inspekciji rada (Poljoprivreda) iz 1969. godine, te Protokol broj 81 na Konvenciju o inspekciji rada iz 1995. godine. Navedene konvencije o inspekciji rada⁴² spadaju među tzv. prioritetne konvencije i Bosna i Hercegovina ih je preuzela notifikacijom o sukcesiji u pogledu međunarodnih ugovora bivše SFRJ sredinom 1993. godine.

Također, historijski posmatrano, na teritoriji Bosne i Hercegovine prvi oblici inspekcije rada se javljaju u austrougarskom periodu, kada se u aprilu 1907. godine Naredbom o obrtnom nadzorništvu Zemaljske vlade za Bosnu i Hercegovinu formira Obrtno nadzorništvo. Slično austrijskom modelu⁴³, nadležnost Obrtnog nadzorništva bio je nadzor nad industrijskim

⁴⁰ Čl. 98 ZoRI-a (bilj. 22).

⁴¹ http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO:12100:P12100_INSTRUMENT_ID:312343:NO.

⁴² Konvencija br. 81 o Inspekciji rada iz 1947. i Konvencija broj 129 o Inspekciji rada (Poljoprivreda) iz 1969.

⁴³ „U tadašnjim oblastima koje su bile pod kontrolom Austrije, nadležnost inspekcije rada obuhvatao je sva industrijska preduzeća, bez obzira na njihovu veličinu i značaj. Kada je u pitanju nadležnost inspekcije rada u krajevima koji su bili u sastavu Ugarske, ona je bila ograničena samo na ona preduzeća koja su imala mašine sa

preduzećima, bez razlike na njihovu veličinu i značaj preduzeća⁴⁴. Obrtni nadzornici imali su pravo, da u slučajevima u kojima su utvrdili nedostatke u pogledu sigurnosti radnika, mogu narediti, da se isti uklone. Osim toga, značajna funkcija obrtnih nadzornika bila je vršenje funkcije posrednika u sporovima između poslodavaca i radnika, te vođenje evidencije o štrajkovima i sporovima⁴⁵. Nakon toga, i u Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca, a kasnije Kraljevini Jugoslaviji, jedan od prvih uspostavljenih instituta iz oblasti radnih odnosa bila je državna Inspekcija rada, osnovana odlukom ministra socijalne politike u aprilu 1920. godine. Nakon toga 1921. godine donesena je Uredba o inspekciji rada⁴⁶, a nakon toga i poseban Zakon o inspekciji rada⁴⁷, koji predstavlja recepciju i nadogradnju dotadašnjeg austrijskog zakonodavstva. Također, odmah nakon Drugog svjetskog rata Federativna Narodna Republika Jugoslavija je donijela Zakon o inspekciji rada⁴⁸, te je tako inspekcija rada nastavila sa svojim razvojem, u skladu sa tada aktuelnim trendovima. Na nivou oba entiteta i kantona u Federaciji BiH, specijalizirane inspekcije rada djeluju u okviru uprava za inspeksijske poslove.

Pored toga što će vjerovatno biti jedan od uslova EU, realna potreba za specijaliziranom inspekcijom rada, kao i međunarodni značaj instituta inspekcije rada, međunarodne obaveze Bosne i Hercegovine preuzete ratifikacijom konvencijama Međunarodne organizacije rada, te konačno, historijsko iskustvo Bosne i Hercegovine sa inspekcijom rada, nameću potrebu (ponovnog) uspostavljanja specijalizirane inspekcije rada i u radnom zakonodavstvu na nivou Bosne i Hercegovine.

4. Zaključak

Proces pregovora o pristupanju EU za sve države je bio dugotrajan i težak, a za Bosnu i Hercegovinu će vjerovatno biti još dugotrajniji i kompliciraniji zbog njene specifične ustavne strukture. Imajući u vidu da je cilj Uputnika da pruži sveobuhvatan i detaljan pregled političkog, pravnog, ekonomskog i administrativnog sistema države koja je podnijela zahtjev za članstvo u svrhu ocjene ispunjavanja kriterija za članstvo, kao preduslova za otvaranje pregovora, za očekivati je da će i ova razmotrena pitanja biti dijelom uslova EU kada Bosna i Hercegovina dobije status kandidata i otpočne pregovori o pridruživanju EU. Međutim, i bez tog razloga, vjerujem da izneseni argumenti govore da je riječ o anomalijama, te da je potrebno nastaviti proces zaokruživanja trenutno nedovršenog radnog zakonodavstva na nivou Bosne i Hercegovine.

motornom snagom, ili su imala više od 20 uposlenih radnika, te se nadzor odnosio i na parne kotlove.“ S. Perišić, *Organizacija i principi inspeksijskog nadzora – doktorska disertacija*, Niš 2010, s. 36.

⁴⁴ Nadzor je vršen u pogledu propisa: a) o zaštiti zdravlja i života radnika u radionicama i stanovima; b) o zaposlenju radnika, o radnom vremenu i odmorima; c) o sastavljanju radničkih spiskova, o radnim redovima, o radničkim iskazima i o isplaćivanju radničkih plata; te d) o stručnom obrazovanju mladih radnika.

⁴⁵ Iako slično koncipirano Obrtno nadzorništvo u Bosni i Hercegovini nije se razvilo kao u Sloveniji, prije svega iz razloga što je obuhvatalo cijelu teritoriju pokrajine, sa malim brojem obrtnih nadzornika.

⁴⁶ *Sl. nov. Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca* 139/21.

⁴⁷ *Ibid.*, 69/22.

⁴⁸ *Sl. l. FNRJ* 100/46, 108/48, 4/51 i 46/61.