

Jasminka Gradašćević-Sijerčić*

Zaštita prava iz radnih odnosa uposlenika u institucijama BiH

Sadržaj

1. Uvod
2. Zaštita prava iz radnog odnosa u Zakonu o radu u institucijama BiH
 - 2.1. Pretpostavka za zaštitu prava iz radnog odnosa
 - 2.2. Ostvarivanje prava iz radnog odnosa
 - 2.3. Interna zaštita prava iz radnog odnosa
 - 2.4. Eksterna zaštita prava iz radnog odnosa
 - 2.4.1. Sudska zaštita prava iz radnog odnosa
 - 2.4.2. Arbitraža
 - 2.4.3. Upravna inspekcija
3. Zaštita prava iz radnog odnosa u Zakonu o državnoj službi u institucijama BiH
 - 3.1. Odbor državne službe za žalbe
 - 3.2. Sudska zaštita
4. Zaštita prava iz radnog odnosa u Zakonu o policijskim službenicima BiH
 - 4.1. Zaštita prava iz radnog odnosa policijskih službenika
 - 4.2. Sudska zaštita
5. Zaštita prava na radu i/ili u vezi sa radom u Zakonu o službi u oružanim snagama BiH
 - 5.1. Parlamentarni vojni povjerenik
 - 5.2. Žalbeno vijeće
 - 5.3. Sudska zaštita
6. Zaključak

1. Uvod

1) Radno zakonodavstvo u institucijama BiH¹ nastalo je u proteklih 13 godina. Prva pravna pravila koja reguliraju radne odnose osoba uposlenih u institucijama BiH donesena su 2002. godine stupanjem na snagu Zakona o državnoj službi u institucijama BiH. Svi ostali propisi iz oblasti radnih odnosa u institucijama BiH doneseni su poslije stupanja na snagu ovog Zakona te

*Autorica je redovna profesorica na predmetima naučne oblasti Radno i socijalno pravo na Pravnom fakultetu Univerziteta u Sarajevu.

¹ U javnom diskursu mogu se čuti još dva dva termina: radno pravo i radnopravni sistem institucija BiH. Radi se o pojmovima kojima se označava dio pravnog sistema koji obuhvaća važeće norme i heteronomnih i autonomnih izvora koje pokrivaju reguliranje radnopravnog statusa uposlenih u institucijama BiH.

u pravilu sa modifikacijama odražavaju upravo koncept službeničkih odnosa². Zbog različitosti statusa uposlenih u institucijama BiH u propisima iz oblasti radnih odnosa odredbe su često nedorečene, nejasne i unutar datog propisa međusobno neusklađene uz upotrebu neadekvatnog pojmovnika³.

Istovremeno, temeljna karakteristika donesenih propisa koji reguliraju materiju iz oblasti radnih odnosa u institucijama BiH vezana je za činjenicu da se dio propisa u cjelini odnosi na radne odnose, a da određen broj propisa regulira odgovarajuću upravnu oblast te u okviru date materije regulira i pitanja iz radnih odnosa u cjelini ili djelimično. Stoga, pri svakodnevnoj primjeni propisa, posebno u situacijama kada je određeno pitanje regulirano u dva ili više propisa, imamo složeni sistem koji odražava rješenja usmjerena na uređenje odnosa između države i određene relativno zatvorene skupine fizičkih osoba koje obavljaju djelatnosti iz nadležnosti institucija BiH. Konkretnije, oslonom na radnopravni status uposlenih u institucijama BiH, propisi iz oblasti radnih odnosa (zakoni, podzakonski akti ili drugi akti) vezuju se za: a) propise o statusu državnih službenika, b) propise o statusu zaposlenika, c) propise o statusu policijskih službenika i drugih zaposlenika u pojedinim institucijama BiH koji su regulirani posebnim propisima, d) propise o statusu zaposlenih u oružanim snagama BiH, e) propise o statusu zaposlenih u organima sudske vlasti BiH. Prilikom primjene ovih propisa polazište je određivanje na koga se propis primjenjuje obzirom na pravni položaj uposlenih u institucijama BiH. Pri tome, u kontekstu radnopravnog statusa, posebno je važno naznačiti da je u konkretnim situacijama, a prema upućujućim odredbama, određena supsidijarna primjena Zakona o državnoj službi u institucijama BiH ili Zakona o radu u institucijama BiH ili nekog drugog propisa. Pri tome, opći generalni propis – obzirom da se primjenjuje na sva pitanja iz radnih odnosa koja nisu regulirana posebnim propisima – je Zakon o radu u institucijama BiH.

2) Uprkos činjenici da u radnim odnosima postoji jasno definiran skup temeljnih prava i obaveza svake od strana u tom odnosu, radni odnos kao i svaki društveni odnos u sebi krije inherentan potencijal za spor. Pitanje sukobljavanja stranaka radnog odnosa, bitno obilježeno njihovom faktičkom nejednakošću, pojavilo se uporedo s razvojem radnog prava premda radno pravo već juridifikacijom osnovnih prava i obaveza stranaka stvara sužen prostor za nastanak sporova. Drugim riječima, ostvarivanje prava na radu i/ili u vezi sa radom podrazumijeva donošenje odluka o pravima uposlenih primjenom opće norme na konkretan slučaj ili donošenjem pojedinačnog akta. U ostvarivanje prava na radu i po osnovu rada spadaju i slučajevi kada uposlenik po propisima mora tražiti donošenje odluke dokazujući da su ispunjeni uvjeti za ostvarivanje nekog prava predviđenog izvorima radnog zakonodavstva. Kada nije donijeta odluka o pravu uposlenog, a postojali su uvjeti za to ili je donijeta odluka kojom je uposleni

² Npr. temeljni opći akt poslodavca (institucije BiH) koji je utvrđen čl. 1 st. 2 Zakona o radu, je pravilnik o radu kojim se uređuje organizacija rada i druga pitanja od značaja za zaposlenika i poslodavca u skladu sa zakonom. Zakon o radu u institucijama BiH po uzoru na službenički sistem vezuje organizaciju rada i postupak prijema zaposlenika za donošenje Pravilnika o unutrašnjoj organizaciji, a odgovornost za lakše povrede „službenih dužnosti“ za donošenje Pravilnika o disciplinskoj i materijalnoj odgovornosti zaposlenika. Kada postoji slobodno radno mjesto, poslodavac (institucije BiH) će pokušati to radno mjesto popuniti prijemom zaposlenika koji je odlukom drugog poslodavca stavljen na raspolaganje, a koji je radio na sličnom radnom mjestu kod tog poslodavca i ispunjava opće i posebne uvjete za prijem u radni odnos. Institut raspolaganja je institut službeničkog sistema.

³ Npr. rješenja vezana za ugovor o radu na određeno vrijeme, pripravnike, volontere, povrede službene dužnosti, zaštita prava iz radnog odnosa itd.

nezadovoljan, govori se o mogućoj povredi prava uposlenih i ispunjeni su uvjeti za započinjanje postupka zaštite prava uposlenika.

Upravo pravni mehanizam zaštite prava na radu i po osnovu rada uključuje određena institucionalna i procesna prava oslonom na sredstva, mjere i postupke koji su pravno utvrđeni i kao takvi se ostvaruju radi zaštite prava uposlenika kada uposlenik smatra da su njegova prava povrijeđena. Pri analizi instituta zaštite prava uposlenika, imajući u vidu složenost i nadasve osjetljivost materije, kao bitni segmenti pravnog mehanizma zaštite prava pojavljuju se: a) oblici zaštite (interna/eksterna), b) organi (poslodavac, sud, upravni organi, alternativni organi: arbitraža), c) dvostепенost, d) pravni lijekovi (redovni/vanredni), e) pravila postupka (radnopravni, upravni, parnični, alternativni).

Ovim segmentima u pravnom mehanizmu zaštite prava iz radnog odnosa biti će posvećena pozornost u ovom radu kroz analizu i procjenu pozitivnopravnih rješenja u zaštiti prava iz radnog odnosa u institucijama BiH: zaposlenika, državnih službenika, policijskih službenika i vojnih osoba u oružanim snagama BiH. Posebna pozornost će biti posvećena rješenjima u Zakonu o radu u institucijama BiH i Zakonu o državnoj službi u institucijama BiH. Ocjena rješenja u odredbama o zaštiti prava iz radnog odnosa u ova dva Zakona oslonjena je na dvije vrste standarda: na minimalne obaveze koje nalažu ljudska prava u svjetlu prava na djelotvoran pravni lijek i pravično suđenje te na otvorena pitanja u njegovoj primjeni.

2. Zaštita prava iz radnog odnosa u Zakonu o radu u institucijama BiH⁴

Oslonom na naprijed navedene segmente zaštite prava iz radnih odnosa, analiza Zakona o radu u institucijama BiH⁵ (dalje: ZOR) vezana je za procjenjivanje rješenja u dijelu pod nazivom prava, obaveze i zaštita iz radnog odnosa⁶.

⁴ Zakon o radu u institucijama BiH, Sl. gl. BiH 26/04, 7/05, 48/05, 60/10 i 32/13.

⁵ Institucije Bosne i Hercegovine koje zapošljavaju osobe sa statusom zaposlenika i državnog službenika su: Agencija za antidoping kontrolu, Agencija za državnu službu BiH, Agencija za forenzička ispitivanja i vještačenja, Agencija za identifikaciona dokumenta, evidenciju i razmjenu podataka, Agencija za javne nabavke BiH, Agencija za lijekove i medicinska sredstva BiH, Agencija za nadzor nad tržištem BiH, Agencija za osiguranje u BiH, Agencija za policijsku podršku, Agencija za predškolsko, osnovno i srednje obrazovanje BiH, Agencija za prevenciju korupcije i koordinaciju borbe protiv korupcije, Agencija za rad i zapošljavanje BiH, Agencija za razvoj visokog obrazovanja i osiguranje kvaliteta BiH, Agencija za sigurnost hrane BiH, Agencija za statistiku BiH, Agencija za školovanje i stručno obrazovanje kadrova, Agencija za unapređenje stranih investicija u BiH, Agencija za zaštitu osobnih podataka u BiH, Arhiv Bosne i Hercegovine, Centar za informisanje i priznavanje dokumenata iz oblasti visokog obrazovanja u BiH, Centar za uklanjanje mina u BiH, Centralna harmonizacijska jedinica Ministarstva finansija i trezora BiH, Centralna izborna komisija Bosne i Hercegovine, Direkcija za civilno zrakoplovstvo BiH, Direkcija za ekonomsko planiranje, Direkcija za evropske integracije, Direkcija za koordinaciju policijskih tijela, Državna agencija za istrage i zaštitu, Državna regulatorna agencija za radijacionu i nuklearnu sigurnost u BiH, Fond za povratak BiH, Generalni sekretarijat Vijeća ministara Bosne i Hercegovine, Granična policija BiH, Institucija ombudsmana za zaštitu potrošača u BiH, Institut za akreditiranje BiH, Institut za intelektualno vlasništvo BiH, Institut za mjeriteljstvo BiH, Institut za standardizaciju BiH, Komisija za koncesije BiH, Komisija za očuvanje nacionalnih spomenika, Konkurencijsko vijeće BiH, Ministarstvo civilnih poslova BiH, Ministarstvo finansija i trezora BiH, Ministarstvo komunikacija i prometa BiH, Ministarstvo odbrane BiH, Ministarstvo pravde BiH, Ministarstvo sigurnosti BiH, Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH, Ministarstvo vanjskih poslova BiH, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH, Odbor državne službe za žalbe, Parlamentarna skupština BiH, Pravobranilaštvo BiH, Predsjedništvo Bosne i Hercegovine, Regulatorni odbor željeznica BiH, Služba za poslove sa strancima BiH, Služba za zajedničke poslove institucija BiH, Savjet za državnu

2.1. Pretpostavka za zaštitu prava iz radnog odnosa

Temeljna pretpostavka za pružanje zaštite vezana je za situacije povrede prava iz radnog odnosa. Važno je naglasiti da u momentu iniciranja postupka za zaštitu prava nema relevantnosti da li je do povrede prava iz radnog odnosa i objektivno došlo. Dovoljno je da uposlenik subjektivno osjeća da mu je radnjom ili propuštanjem radnje povređeno neko njegovo pravo iz radnog odnosa.

Povreda prava iz radnog odnosa od strane poslodavca u svjetlu ZoR-a vezuje se između ostalog za: povredu prava na jednakost u mogućnostima i tretmanu⁷, povredu prava na puno radno vrijeme⁸, povredu pravila o prekovremenom radu⁹, povredu prava na godišnji odmor¹⁰, povredu prava vezanih za zaštitu trudnoće i materniteta¹¹, povredu prava na stabilnost zaposlenja¹², povredu prava na zaštitu plaće¹³, povredu prava na utvrđene načine prestanka radnog odnosa¹⁴, povredu prava na štrajk¹⁵.

2.2. Ostvarivanje prava iz radnog odnosa

O pravima, obavezama i odgovornostima zaposlenika iz radnog odnosa na osnovu ZoR-a te drugih zakona, kolektivnog ugovora i podzakonskih propisa odlučuje poslodavac¹⁶, osim ako zakonom nije drugačije određeno. Poslodavac odlučuje po pravilima upravnog postupka – donošenjem rješenja¹⁷.

Prava, obaveze i odgovornosti zaposlenika utvrđena su ne samo ZoR-om već i u odlukama Vijeća ministara, kolektivnim ugovorima, pravilnicima ili drugim aktima poslodavca, a ostvaruju se na način i pod uvjetima predviđenim tim propisima.

Nadležnost za odlučivanje ima poslodavac odnosno druga ovlaštena osoba. Na postupak donošenja rješenja kao pojedinačnog pravnog akta kojim se odlučuje o pravima, obavezama i odgovornostima iz radnog odnosa na odgovarajući način primjenjuju se odredbe Zakona o

pomoć, Uprava BiH za zaštitu zdravlja bilja, Uprava za indirektno oporezivanje BiH, Upravni odbor Uprave za indirektno oporezivanje, Ured koordinatora za reformu javne uprave, Ured za harmonizaciju i koordinaciju sistema plaćanja u poljoprivredi, ishrani i ruralnom razvoju BiH, Ured za razmatranje žalbi (po javnim nabavkama), Ured za veterinarstvo BiH, Ured za zakonodavstvo, Ured koordinatora Brčko distrikta BiH, Ured zastupnika Vijeća ministara pred Evropskim sudom za ljudska prava, Visoko sudsko i tužilačko vijeće BiH.

⁶ Čl. 82-86 ZoR-a (bilj. 4).

⁷ *Ibid*, čl. 6.

⁸ *Ibid*, čl. 19.

⁹ *Ibid*, čl. 21.

¹⁰ *Ibid*, čl. 29.

¹¹ *Ibid*, čl. 34-43.

¹² *Ibid*, čl. 44-47.

¹³ *Ibid*, čl. 52.

¹⁴ *Ibid*, čl. 71 i 88, čl. 79-80.

¹⁵ *Ibid*, čl. 97 st. 2.

¹⁶ Prema zakonskom određenju iz čl. 2 st. 1 t. a) poslodavac je generički pojam koji se vezuje za: 1) a) institucije Bosne i Hercegovine i njene organe, b) pravne osobe i institucije sa statusom javnih preduzeća BiH, udruženja i fondacija BiH, međuentitetske korporacije, institucije za obavljanje dodatnih nadležnosti u BiH te c) pravne subjekte koje osnivaju institucije BiH, ukoliko 2) zapošljava određenu osobu na osnovu ugovora o radu.

¹⁷ Čl. 82 st. 2-3 ZoR-a (bilj. 4).

upravnom postupku (dalje: ZUP)¹⁸. Dakle, po pravilima ZUP-a¹⁹ se pokreću postupci, utvrđuju činjenice, donose, dostavljaju i izvršavaju rješenja, ulažu pravni lijekovi i uređuju druga pitanja u vezi s odlučivanjem o pravima, obavezama i odgovornostima zaposlenika. Ako se ima u vidu da je ZUP zakon kojim se uređuje postupak u kojem državna tijela i pravne osobe s javnim ovlaštenjima odlučuju o pravima, obavezama i odgovornostima građana, odnosno da je riječ o postupku koji se primjenjuje pri odlučivanju o pravnim odnosima javnog prava te da je za upravni postupak važno osiguranje građana od samovolje države, postavlja se pitanje da li je upravni postupak pogodan za odlučivanje o radnim odnosima uspostavljenim na osnovu ugovora o radu?

Pri traženju odgovora na ovo pitanje moraju se imati u vidu slijedeće činjenice: a) pravni osnov radnopravnog statusa zaposlenika je ugovor o radu²⁰ što ima za posljedicu da je pravni osnov između zaposlenika i ovih poslodavaca dominantno građanskopravne-obligacionopravne prirode, b) prema odredbi člana 1 stav 5 ZoR-a na sva pitanja u vezi s ugovorom o radu, a koja nisu uređena ZoR-om ili drugim zakonom, primjenjuju se opći propisi obligacionog prava. Opća pravila obligacionog prava sadržana su u Zakonu o obligacionim odnosima koji nije donesen na nivou BiH. Koji zakon o obligacionim odnosima je u primjeni? c) pošto se na postupak donošenja rješenja na odgovorajući način primjenjuju odredbe ZUP-a, mora se voditi računa o sadržaju odnosno sastavnim dijelovima rješenja, a posebno o obrazloženju. Obrazloženje rješenja mora u skladu sa ZUP-om sadržavati utvrđeno činjenično stanje i razloge zbog kojih je doneseno. Bez obrazloženja, zaposlenik je uskraćen u pravu na žalbu (“zahtjev za zaštitu prava”) odnosno pravu na pravičan postupak i pravu na djelotvoren pravni lijek²¹.

2.3. Interna zaštita prava iz radnog odnosa

Interna zaštita prava iz radnog odnosa vezuje se za postupak koji zahtjevom pokreće zaposlenik koji smatra da mu je poslodavac povrijedio neko pravo iz radnog odnosa. Obzirom na rješenja u ZoR-u, ostaje otvoreno pitanje kako se naziva inicijalni akt kojim se pokreće postupak za zaštitu prava. Naime, regulirajući zaštitu određenih prava zaposlenika u radnoj sredini, ZoR je u svojim odredbama upotrebio dva termina: zahtjev za zaštitu prava i žalbu.

ZoR koristi *zahtjev za zaštitu prava* kao termin i pojam u odjeljku 15.b) pod nazivom „Zaštita prava iz radnog odnosa“ koji omogućava da se osim kao pravni lijek, podnosi i kao inicijalni akt od strane zaposlenika koji smatra da mu je poslodavac povrijedio neko pravo iz radnog odnosa. Povreda prava iz radnog odnosa može biti izazvana donošenjem rješenja o pravima, obavezama i odgovornostima zaposlenika iz radnog odnosa ali i faktičkim radnjama odnosno propuštanjem²². Odredba člana 83 stav 1 ZoR-a nije odredila rok za podnošenje zahtjeva za zaštitu prava. Međutim, imajući u vidu da se na postupak donošenja rješenja primjenjuju odredbe ZUP-a,

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Čl. 193-209 Zakona o upravnom postupku, Sl. gl. BiH 29/02, 12/04, 88/07 i 93/09.

²⁰ Čl. 12 ZoR-a (bilj. 4).

²¹ Pravo na obrazloženu odluku ima korijen u Evropskoj konvenciji o zaštiti ljudskih prava kojom se pojedinac štiti od proizvoljnosti. Dakle, svaki pojedinačni akt kojim se odlučivalo o pravima, obavezama i odgovornostima iz radnog odnosa u svom obrazloženju treba da sadrži razloge koji su dovoljni da odgovore na suštinske aspekte (i činjenične i pravne) vezane za sticanje, trajanje ili gubitak nekog prava na radu i/ili u vezi s radom.

²² Iako su u praksi vrlo česte povrede prava iz radnog odnosa na temelju faktičkih radnji ili propuštanjem činjenja poslodavca, vrlo rijetko se zahtjeva zaštita prava u tom kontekstu.

proizilazi da se radi o vremenskom periodu od 15 dana²³, kada se zahtjev za zaštitu prava pojavljuje kao redovni pravni lijek.

Žalba se u ZoR-u koristi kao termin i pojam u kontekstu disciplinske odgovornosti²⁴. Konkretnije, žalba je pravni lijek u postupku kojim se utvrđuje disciplinska odgovornost zaposlenika. Tako: a) protiv odluke prvostepene disciplinske komisije i poslodavac i zaposlenik imaju pravo uložiti žalbu drugostepenoj disciplinskoj komisiji u roku od osam dana od dana prijema odluke²⁵, b) zaposlenik protiv odluke o suspenziji ima pravo žalbe drugostepenoj disciplinskoj komisiji u roku od 8 dana od dana prijema odluke²⁶, odnosno zaposlenik ima pravo na žalbu protiv svake štetne odluke disciplinske komisije ustanovljene prema ZoR-u.²⁷

Podnošenjem zahtjeva za zaštitu prava (žalbe) nastupa najznačajnija pravna posljedica za podnosioca zahtjeva vezana za odgodu djelovanja donesene odluke, ako zakonom nije nešto drugo određeno. Dakle, onog momenta kada zaposlenik blagovremeno podnese zahtjev za zaštitu prava, rješenje kojim je odlučeno o pravu, obavezi i odgovornosti iz radnog odnosa ne može se izvršiti odnosno nije konačno.

ZoR nema odredbi o postupku za rješavanje povodom zahtjeva za zaštitu prava iz radnog odnosa. Jedina posebna odredba o postupanju u pogledu zahtjeva za zaštitu prava je odredba kojom je određeno da je poslodavac obavezan riješiti zahtjev pismeno u roku od 30 dana od dana kada je zahtjev podnesen²⁸. Dakle, poslodavac shodno ZoR-u ima i drugostepenu nadležnost u okviru interne zaštite te je po prijemu zahtjeva obavezan postupati kao drugostepeni organ i donijeti rješenje (odluku). Zahtjev može biti uvažen (osnovan) ili odbijen u ovisnosti od procjene da li je osporavana odluka pravilno donesena ili nije. Nadalje, poslodavac može zahtjev za zaštitu prava odbaciti a da se ne upusti u meritorno raspravljanje u slučaju neblagovremenosti i nedopuštenosti.

Otvoreno pitanje u internoj zaštiti prava uposlenika u praksi, vezuje se za poziciju drugostepenog organa u postupku utvrđivanja disciplinske odgovornosti. Naime, u mnogim radnim sredinama na koje se prostire primjena ZoR- a, često zbog ljudskih resursa nema mogućnosti imenovanja „drugostepene disciplinske komisije“.

2.4. Eksterna zaštita prava iz radnog odnosa

Eksterna zaštita prava iz radnog odnosa vezana za zaštitu prava zaposlenika izvan radne sredine vezuje se za : a) zaštitu prava iz radnog odnosa pred nadležnim sudom, b) arbitražu i c) upravnu inspekciju.

²³ Čl. 218 ZUP-a (bilj. 19).

²⁴ Čl. 60-66 ZoR-a (bilj. 4).

²⁵ *Ibid*, čl. 64 st. 1.

²⁶ *Ibid*, čl. 63 st. 5.

²⁷ *Ibid*, čl.61 st. 6.

²⁸ *Ibid*, čl. 83 st. 2.

2.4.1. Sudska zaštita prava iz radnog odnosa

Sudska zaštita prava iz radnog odnosa ostaje najznačajniji i najkompletniji oblik zaštite prava iz radnog odnosa. U Bosni i Hercegovini ne postoje specijalizirani sudovi (radni sudovi) za sporove povodom ostvarivanja i zaštite prava iz radnog odnosa. Sudska zaštita se ostvaruje pred redovnim sudovima u parničnom postupku. Stvarna nadležnost za sudsko odlučivanje povodom povrede prava iz radnog odnosa je na Sudu BiH²⁹, a u sporovima povodom prava iz radnog odnosa primjenjuje se Zakon o parničnom postupku pred Sudom BiH³⁰. Sud u toku cijelog postupka, po službenoj dužnosti, pazi da li rješavanje spora spada u sudsku nadležnost. Pretpostavke za sudsku zaštitu vezane su za podnošenje tužbe u roku od od jedne godine od dana dostave odluke odnosno od dana saznanja za povredu prava iz radnog odnosa. Pristup sudskoj zaštiti nije uvjetovan prethodnom internim postupkom zaštite prava.

2.4.2. Arbitraža

ZoR predviđa mogućnost³¹ da stranke u sporu sporazumno mogu povjeriti rješavanje nastalog spora arbitraži. Sastav, postupak i druga pitanja značajna za rad arbitraže uređuju se zakonom, aktom poslodavca, odnosno sporazumom. Odluka arbitraže je obavezujuća i konačna (*protiv arbitražne odluke nije dopuštena žalba*).

2.4.3. Upravna inspekcija

Upravni nadzor i inspeksijski nadzor nad primjenom ZoR-a vrši Ministarstvo pravde koje je između ostalog nadležno i za poslove upravne inspekcije nad izvršavanjem zakona koji se odnose na državne službenike i zaposlene organa uprave, upravni postupak i posebne upravne postupke i kancelarijsko poslovanje u organima uprave. Konkretnije, upravni inspektor ima nadležnosti vezane za kontrolu propisa iz oblasti radnih odnosa u organima uprave. Ako upravni inspektor u vršenju inspeksijskog nadzora utvrdi da je povrijeđen zakon ili drugi propis, dužan je da donese rješenje i njime naloži: a) da se utvrđeni nedostaci i nepravilnosti otklone u određenom roku, b) da se poduzmu odgovarajuće upravne radnje koje je organ uprave ili drugi organ dužan preduzeti, ili c) da preduzme druge upravne mjere i radnje za koje je posebnim zakonom ili drugim propisom ovlašten.

3. Zaštita prava iz radnog odnosa u Zakonu o državnoj službi u institucijama BiH³²

Zakon o državnoj službi u institucijama BiH (dalje: ZDS) državne službenike³³ vezuje za osobe postavljene upravnim aktom na radno mjesto u državnoj službi u skladu sa zakonom³⁴. Upravni

²⁹ Nadležnost Suda BiH utvrđena je u odredbama čl. 7-9 Zakona o Sudu BiH, Sl. gl. BiH 49/09 –Prečišćeni tekst i 97/09.

³⁰ Zakon o parničnom postupku pred Sudom BiH, Sl. gl. BiH 36/04, 84/07 i 58/13.

³¹ Čl. 84 ZoR-a (bilj. 4).

³² Zakon o državnoj službi u institucijama BiH, 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.

³³ Radni odnos državnih službenika u teorijskom smislu izaziva nekoliko dilema. Konkretnije, postoje neslaganja oko pravne prirode „službeničkog odnosa“. Prva dilema odnosi se na pitanje je li službenički odnos posebni pravni odnos ili ga se može svrstati u radni odnos ili upravni odnos. Druga dilema odnosi se na pitanje je li radni odnos

akt kojim se vrši postavljenje objavljuje se u Službenom glasniku BiH, a sadrži: ime i prezime državnog službenika, naziv institucije u kojoj je državni službenik postavljen te naziv radnog mjesta i platni razred³⁵. Posebnosti službeničkog odnosa proizilaze iz činjenica vezanih za: a) poslodavac državnog službenika je država te b) državni službenik u obavljanju svojih poslova često u odnosima s građanima nastupa kao nosilac državne vlasti. Istovremeno, na državnog službenika se primjenjuju ZoR i drugi zakoni koji regulišu prava i obaveze iz radnih odnosa, osim ako ZDS-om nije drugačije utvrđeno³⁶.

O pravima i obavezama državnog službenika u vezi sa radom i po osnovu rada odlučuje rukovodilac institucije BiH ili drugi ovlašteni rukovodilac u instituciji i rukovodilac Agencije za državnu službu. U slučaju da državni službenik smatra da mu je nekom odlukom, preduzetim ili propuštenim radnjama institucija BiH i/ili Agencije za državnu službu BiH povređeno neko pravo na radu i/ili u vezi s radom, ima pravo na upravnu i sudsku zaštitu³⁷. Upravna zaštita se ostvaruje kroz pravo na prigovor/žalbu na odluke rukovodioca državnog organa/službe kojim se odlučuje o pravima i obavezama državnog službenika te putem inspeksijskog nadzora. Sudsku zaštitu ostvaruje kroz pravo na vođenje upravnog spora protiv konačnih odluka o pravima i obavezama državnih službenika.

3.1. Odbor državne službe za žalbe

Odbor državne službe za žalbe (dalje: Odbor)³⁸ kao drugostepeni organ odlučuje po žalbama na konačne odluke, preduzete ili propuštene radnje institucija BiH i/ili Agencije za državnu službu BiH (dalje: ADS) koje se odnose na status državnih službenika, po žalbama kandidata na konkursnu proceduru koju provodi ADS, kao i u disciplinskom postupku, po žalbama na rješenje prvostepenih disciplinskih komisija.

ugovorni odnos ili statusni odnos. Istovremeno, oko definiranja pojma službenika postoji i problem etimološke prirode jer se u pojedinim jezicima koriste različiti izrazi kojima se označavaju osobe zaposlene u javnim službama. U engleskom govornom području nailazimo na izraze: *civil servant* (državni činovnik, upravni ili javni službenik), *officer* (činovnik, državni činovnik, službenik, ali i ministar, dužnosnik ili funkcionar), *public officer* (javni službenik ili činovnik), *employee* (namještenik, zaposlenik), *public employee* (javni ili državni namještenik, javni zaposlenik) ili *administrative stuff* (upravno osoblje). Usp. Ž. Potočnjak, Radni odnosi državnih službenika, *Radni odnosi u Republici Hrvatskoj*, Zagreb 2007, ss. 803-876; Ž. Potočnjak, *Radni odnosi državnih službenika*, Zagreb 2013; G. Marčetić, *Javni službenici i tranzicija*, Zagreb 2005, s. 119.

³⁴ Čl. 1 st. 2 ZDS-a (bilj. 32).

³⁵ *Ibid*, čl. 28.

³⁶ *Ibid*, čl. 45.

³⁷ Prava i obaveze državnih službenika u institucijama BiH utvrđena su čl. 14-18 ZDS-a, te odlukama Vijeća ministara odnosno pravilnicima Agencije za državnu službu. U tom smislu: Kodeks državnih službenika u institucijama BiH, Sl. gl. BiH 49/13, Odluka o specifičnim slučajevima nespojivosti sa radnim mjestom savjetnika, Sl. gl. BiH 41/13, Odluka o uvjetima i načinu zaštite fizičkog i moralnog integriteta državnog službenika u institucijama BiH u obavljanju dužnosti, Sl. gl. BiH 39/13, Odluka o uvjetima korištenja prava na neplaćeno odsustvo i rad sa skraćenim radnim vremenom, Sl. gl. BiH 38/13, Pravilnik o načinu ocjenjivanja rada državnih službenika u institucijama BiH, Sl. gl. BiH 59/11, Pravilnik o disciplinskoj odgovornosti državnih službenika u institucijama BiH, Sl. gl. BiH 20/03 i 94/10, Odluka o načinu i postupku ostvarivanja prava na otpremninu prilikom odlaska u penziju u institucijama BiH, Sl. gl. BiH 58/09, itd.

³⁸ Odbor državne službe za žalbe osnovan je Odlukom Vijeća ministara BiH, Sl. gl. BiH 16/02 i 1/04, kao stalno tijelo Vijeća ministara BiH i ima svojstvo pravnog lica.

Rad Odbora odvija se u vijeću koje čine tri člana imenovana od strane Vijeća ministara BiH. Nadležnost Odbora određena je ZDS-om³⁹, a način rada i odlučivanja Odbora utvrđen je Poslovníkom o radu Odbora državne službe za žalbe. Zahtjev/žalbu za pokretanje postupka pred Odborom može podnijeti: a) državni službenik na kojeg se sporna odluka, preduzeta ili propuštena radnja odnosi, ukoliko državni službenik ima jasno opredijeljen pravni interes, b) institucije gdje službenik obavlja svoju dužnost, c) Agencija za državnu službu BiH.

Prema podacima iz Izvještaja o radu⁴⁰ Odbor je tokom 2014. godine zaprimio 317 žalbi u sljedećim predmetima: odbačena prijava na javni oglas (98), ocjena komisije za izbor po konkursu (2), rezervna lista (3), regularnost procedure stručnog ispita po konkursu (95), rezultati stručnog ispita (6), suspenzija (2), postavljenje (10), razvrstavanje u platni razred (4), naknade (18), prestanak radnog odnosa (8), interni premještanje (19), ocjena rada državnih službenika (10), odsustvo iz državne službe (3), mobing (1), disciplinski postupak (11), radnje institucija (16), diskvalifikacija izborne komisije (11).

Sve zaprimljene žalbe su riješene, od čega je 11 odbačeno, 221 odbijena, 68 uvaženo, za 16 obustavljen postupak i jedna prosljeđena nadležnom organu na postupanje.

Odluke Odbora kao drugostepenog organa su konačne i podliježu preispitivanju pred Sudom BiH po tužbama nezadovoljne strane. Protiv odluka Odbora tokom 2014. godine Sudu BiH su podnesene 32 tužbe od kojih je pet odbačeno, 12 odbijeno, 13 uvaženo i dvije obustavljene.

3.2. Sudska zaštita

Sudsku zaštitu prava državni službenik ostvaruje kroz pravo na vođenje upravnog spora obzirom da odluke o pravima, obavezama i odgovornostima državnih službenika imaju pravnu prirodu upravnog akta. Upravni spor se pokreće tužbom. Tužba se podnosi u roku od dva mjeseca od dana kada je podnosilac tužbe obaviješten, odnosno kada je primio pobijani konačni upravni akt ili rješenje.

4. Zaštita prava iz radnog odnosa u Zakonu o policijskim službenicima BiH⁴¹

Prema postojećim zakonima o policijskim službenicima na svim nivoima u BiH⁴², policijski službenici su fizičke osobe koji u svojim poslovima primjenjuju policijske ovlasti propisane

³⁹ Čl. 63 ZDS-a (bilj. 32).

⁴⁰ U januaru 2015. Odbor je dostavio Izvještaj o radu za 2014. Vijeću ministara BiH i Ministarstvu pravde BiH. Vijeće ministara BiH je na 123. sjednici održanoj 11. 02. 2015. nakon razmatranja usvojilo Izvještaj o radu Odbora za 2014.

⁴¹ Zakon o policijskim službenicima BiH, Sl. gl. BiH 27/04, 63/04, 5/06, 58/06, 15/08, 63/08, 35/09 i 07/12.

⁴² Usp. Zakon o policijskim službenicima FBiH, Sl. nov. FBiH 27/05, 70/08 i 44/11, a u proceduri je donošenje novog Zakona, Zakon o policijskim službenicima RS, Sl. gl. RS 20/14, Zakon o policijskim službenicima Brčko distrikta BiH, Sl. gl. BDBiH 41/07, 04/08, 36/09, 60/10 i 37/14. U FBiH na snazi su i kantonalni zakoni: Zakon o policijskim službenicima Unsko-sanskog kantona, Sl. gl. USK 14/06, 5/08 i 3/14, Zakon o policijskim službenicima Posavskog kantona, Sl. gl. ŽP 8/07, Zakon o policijskim službenicima Tuzlanskog kantona, Sl. gl. TK 6/06, 11/07 i 16/11, Zakon o policijskim službenicima Zeničko-dobojskog kantona, Sl. nov. ZDK 8/06, 20/07 i 9/09, Zakon o policijskim službenicima Bosansko-podrinjskog kantona, Sl. nov. BPK 12/06, 13/07, 8/08, 17/08 i 7/09, Zakon o policijskim službenicima Srednjobosanskog kantona, Sl. nov. KSB 12/06, 1/08 i 12/09, Zakon o policijskim službenicima Hercegovačko-neretvanskog kantona, Sl. nov. HNK 9/07, Zakon o policijskim službenicima

zakonima i postupaju kao ovlaštene službene osobe prema zakonima o krivičnom postupku. Konkretnije, policijski službenici koriste policijska ovlaštenja i pri njihovoj upotrebi primjenjuju policijske operativno-taktičke i kriminalističko-istražne radnje i metode.

Policijski službenici BiH su pripadnici policijskih organa u Državnoj agenciji za istrage i zaštitu⁴³, Graničnoj policiji BiH⁴⁴ i Direkciji za koordinaciju policijskih tijela BiH⁴⁵. Zakon o policijskim službenicima BiH (dalje: ZPS) je lex specijalis u odnosu na ZoR. Drugim riječima, ZoR i ostali zakoni kojima se uređuju prava i obaveze iz radnog odnosa primjenjuju se i na policijske službenike i kadete, ukoliko ZPS-om nije drugačije određeno. Pravni osnov radnopravnog statusa policijskih službenika je ugovor o radu čiji oblik i sadržaj propisuje ministar sigurnosti podzakonskim aktom. Posebnosti radnopravnog statusa policijskih službenika BiH vezuju se za: obaveze i prava, popunjavanja radnih mjesta i zapošljavanja, premještanje i raspoređivanje, činove, procjenu rada i unapređivanje, radne uvjete, disciplinsku i materijalnu odgovornost i prestanak radnog odnosa. Stupanjem na snagu Zakona o platama i naknadama u institucijama BiH⁴⁶ stavljen je van snage veliki dio odredbi ZPS-a o kontekstu plaćanja rada.

4.1. Zaštita prava iz radnog odnosa policijskih službenika

Zaštita prava iz radnog odnosa policijskih službenika u policijskim tijelima/organima na razini BiH⁴⁷ vezuje se za internu i sudsku zaštitu. O pravima, obavezama i odgovornostima policijskih

Zapadnohercegovačkog kantona, Nar. nov. ŽZH 8/07 i 16/07, Zakon o policijskim službenicima Kantona Sarajevo, Sl. nov. KS 25/06 i 04/08, Zakon o policijskim službenicima Kantona 10, Nar. nov. HBŽ 4/07 i 8/08.

⁴³ Državna agencija za istrage i zaštitu (SIPA) osnovana je 2004. godine kao upravna organizacija u okviru Ministarstva sigurnosti BiH sa operativnom samostalnošću. Agencijom rukovodi direktor koji ima najviše policijsko zvanje, a koji za svoj rad i rad Agencije odgovara ministru sigurnosti i Vijeću ministara BiH. Nadležnosti Državne agencije za istrage i zaštitu su propisane Zakonom o državnoj agenciji za istrage i zaštitu, Sl. gl. BiH 27/04, 63/04 i 49/09, i odnose se uglavnom na organizovani kriminal, terorizam, ratne zločine, trgovinu ljudima, druga krivična djela protiv čovječnosti i vrijednosti zaštićenih međunarodnim pravom, te teški finansijski kriminal.

⁴⁴ Granična policija je upravna organizacija u okviru Ministarstva sigurnosti BiH sa operativnom samostalnošću. Nadležnosti Granične policije BiH (dalje: GP BiH) propisane su Zakonom o Graničnoj policiji BiH, Sl. gl. BiH 50/04, 27/07 i 59/09, i obuhvataju: provođenje Zakona o graničnoj kontroli, Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu, sprečavanje, otkrivanje i istraživanje krivičnih djela propisanih krivičnim zakonima Bosne i Hercegovine kada su ta krivična djela usmjerena protiv bezbjednosti državne granice ili protiv izvršenja poslova i zadataka iz nadležnosti GP BiH. Ovdje spadaju krivična djela u skladu sa odredbama o zloupotrebi javnih isprava koje služe kao dokaz identiteta i obavezi posjedovanja vize, te odredbama o kretanju i boravku stranaca i azilu, ukoliko su počinjena prilikom prelaska granice ili su direktno vezana za prelazak granice, krivična djela koja se odnose na prevoz robe preko državne granice čiji promet nije dopušten, robe bez službenog odobrenja ili u slučaju kršenja važeće zabrane. GP BiH kontrolira državnu granicu dugačku 1.551 km na kojoj je 89 graničnih prijelaza. GP BiH je nadležna i za preduzimanje mjera zaštite civilnog zračnog saobraćaja i sigurnosti prostorija međunarodnih aerodroma u BiH.

⁴⁵ Direkcija za koordinaciju policijskih tijela BiH osnovana je Zakonom o direkciji za koordinaciju policijskih tijela i o agencijama za podršku policijskoj strukturi Bosne i Hercegovine, Sl. gl. BiH 36/08, kao upravna organizacija u okviru Ministarstva sigurnosti BiH sa operativnom samostalnošću.

⁴⁶ Zakon o platama i naknadama u institucijama BiH, Sl. gl. BiH 50/08 35/09, 75/09, 32/12, 42/12 i 50/12.

⁴⁷ Organizacije na državnom nivou čine treći nivo policijskog sistema u BiH. Konkretnije, u ovaj segment policijskog sistema spada Ministarstvo sigurnosti BiH sa sedam upravnih organizacija koje se nalaze u njegovom sastavu. Ministarstvo sigurnosti BiH u okviru svojih ovlaštenja radi u skladu sa Zakonom o Vijeću ministara BiH i Zakonom o ministarstvima i drugim organima uprave BiH. Drugi organizacioni nivo policijskog sistema u BiH čine policijske organizacije na entitetskim nivoima: entitetska ministarstva unutrašnjih poslova (Federalni MUP i MUP Republike Srpske) i policijska organizacija na nivou Brčko Distrikta BiH (Policija Brčko Distrikta BiH). Prvi

službenika odlučuje rukovodilac policijskog organa koji donosi odluke u kontekstu skraćenog-sumarnog i posebnog ispitnog postupka u skladu sa pravilima upravnog postupka.

Drugostepeni organ u zaštiti prava iz radnih odnosa policijskih službenika je Odbor za žalbe policijskih službenika. Odbor za žalbe policijskih službenika je nezavisno tijelo Vijeća ministara⁴⁸ sa nadležnostima utvrđenim u članu 9. Zakona o nezavisnim i nadzornim tijelima policijske strukture BiH⁴⁹. Konkretnije, Odbor za žalbe policijskih službenika nadležan je za donošenje odluka po žalbama koje podnesu policijski službenici protiv odluka koje su donijela policijska tijela BiH u pogledu statusa policijskog službenika ili u slučajevima propusta policijskog tijela da donese odluku u pogledu statusa policijskog službenika. Odbor za žalbe policijskih službenika odlučuje u roku od 30 dana od prijema žalbe, osim žalbe na odluku o suspenziji o kojoj odlučuje u roku od tri dana. Žalba odgađa izvršenje odluke policijskog tijela, osim žalbe na odluku o suspenziji. Odluke Odbora dostavljaju se podnosiocu žalbe i policijskom tijelu u roku od osam dana od dana donošenja. Postupak i način rada Odbora za žalbe policijskih službenika, u mjeri u kojoj nisu propisani Zakonom o nezavisnim i nadzornim tijelima policijske strukture BiH, utvrđuju se Poslovníkom o radu Odbora za žalbe policijskih službenika koji usvaja Vijeće ministara BiH.

4.2. Sudska zaštita

Konačne odluke Odbora za žalbe policijskih službenika mogu biti predmet sudskog preispitivanja u skladu sa zakonima BiH. Konkretnije, sudska zaštita prava iz radnog odnosa policijskih službenika na razini BiH ostvaruje se pred Sudom BiH u parničnom postupku⁵⁰.

5. Zaštita prava na radu i/ili u vezi sa radom u u Zakonu o službi u oružanim snagama BiH⁵¹

Oružane snage Bosne i Hercegovine (dalje: OS BiH) podrazumijevaju sve vojne snage u BiH na način utvrđen Zakonom o odbrani BiH⁵². Na službi u OS BiH mogu biti: 1) vojna lica, 2) civilna lica, 3) kadeti. Profesionala vojna lica su: a) vojnici, b) podoficiri, c) oficiri i d) generali. Civilna lica na službi u OS BiH su državni službenici i zaposlenici na koja se primjenjuju odredbe ZDS-a i ZoR-a. Lica u rezervnom sastavu su: a) rezervni vojnici, b) rezervni podoficiri, c) rezervni

organizacioni nivo policijskog sistema u BiH čine kantonalna ministarstva unutrašnjih poslova u Federaciji BiH. Kantonalna ministarstva nemaju hijerarhijsku podređenost Federalnom MUP-u, jer nisu sastavni dio njegove organizacione strukture te djeluju potpuno samostalno u sprovođenju svojih poslova i zadataka. Stoga Federacija BiH ima decentralizovani policijski sistem sa elementima koordinacije.

⁴⁸ Pod nazivom Policijski odbor ovo tijelo je bilo u sastavu Ministarstva sigurnosti BiH do donošenja Zakona o nezavisnim i nadzornim tijelima policijske strukture BiH iz 2008.

⁴⁹ Zakon o nezavisnim i nadzornim tijelima policijske strukture BiH, Sl. gl. BiH 36/08.

⁵⁰ U početnom periodu policijski službenici su protiv Odluka Odbora za žalbe policijskih službenika tužbom pokretali upravni spor, na što je ukazivala i pouka o pravnom lijeku iz pobijanih rješenja. Međutim, Sud BiH je zauzeo stav da se radi o parničnom postupku i da se protiv rješenja o pravima i obavezama policijskih službenika ne može voditi upravni spor obzirom da se radi o sporovima iz radnih odnosa u kojima je sudska zaštita osigurana izvan upravnog spora, čl. 10 st. 1 Zakona o upravnim sporovima Bosne i Hercegovine, Sl. gl. BiH 19/02, 88/07, 83/08 i 74/10.

⁵¹ Zakon o službi u oružanim snagama BiH, Sl. gl. BiH 88/05, 53/07, 59/09, 74/10 i 42/12.

⁵² Zakon o odbrani BiH, Sl. gl. BiH 88/05.

oficiri, d) rezervni generali. Pripadnici rezervnog sastava za vrijeme vršenja vojne službe imaju ista prava i obaveze kao i profesionalna lica, osim ako Zakonom nije drugačije propisano. Kadeti su lica koja se u stručnim vojnim školama i akademijama obrazuju za profesionalnu vojnu službu u oružanim snagama. Pravni osnov angažmana profesionalnih vojnih lica je ugovor o prijemu u vojnu službu koji se zaključuje na određeno vrijeme između ministra odbrane i kandidata koji se prima u vojnu službu. Prava i obaveze osoba koje budu primljene u profesionalnu vojnu službu definisana su Zakonom o odbrani BiH, Zakonom o službi u OS BiH, podzakonskim i drugim aktima Ministarstva odbrane BiH. Rad pripadnika oružanih snaga u poređenju s civilnim djelatnostima strože je organiziran i ustrojen. Zahtjevi za uvažavanjem i poštivanjem pravila vojne discipline vrlo su strogi, a njihovo se nepoštivanje kažnjava. Uz brojna ograničenja i obaveze status vojnih zaposlenika vezan je i za određene benificije (pravo na penziju, plaće itd).

Pravilnikom o prijemu u vojnu službu⁵³ utvrđuju se uvjeti, način i postupak prijema u vojnu službu u OS BiH. Prijem u vojnu službu je proces od donošenja odluke o potrebama za prijem u vojnu službu do zaključenja ugovora o prijemu u vojnu službu. Kandidati koji uspješno završe osnovnu vojnu obuku (za vojnike i podoficire) odnosno osnovnu oficirsku obuku (za oficire) primaju se u vojnu službu. Prijem u vojnu službu vrši se na osnovu ugovora o prijemu u vojnu službu, a služba teče od dana stupanja na dužnost ako nije drugačije regulirano u ugovoru o prijemu u vojnu službu. Ugovorom o prijemu u vojnu službu utvrđuje se: čin, vojno-videnciona specijalnost, puk, plaća, dužnost, trajanje službe, obaveza služenja u rezervnom sastavu, te ostala prava i obaveze tokom trajanja vojne službe. Ugovor o prijemu u vojnu službu zaključuje se na određeno vrijeme, čije se trajanje regulira ugovorom.

U skladu s preporukama Parlamentarne skupštine Vijeća Evrope, pripadnici oružanih snaga moraju uživati jednake osnovne slobode, uključujući one definirane Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i Evropskom socijalnom poveljom, kao i svi drugi građani. Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine je 2009. godine prva u regionu uspostavila instituciju parlamentarnog vojnog povjerenika čiji je cilj jačanje vladavine prava, zaštita ljudskih prava i sloboda vojnih lica i kadeta u Oružanim snagama BiH i Ministarstvu odbrane BiH. Institucija vojnog povjerenika uspostavljena je s ciljem uklanjanja rizika da će zloupotreba i zlostavljanje pripadnika Oružanih snaga BiH proći nekažnjeno zbog nedostatka povjerenja u interne disciplinske procedure te straha od odmazde od komandanata.

5.1. Parlamentarni vojni povjerenik

Zakonom o parlamentarnom vojnom povjereniku⁵⁴ utvrđeno je da prilikom obavljanja poslova iz svoje nadležnosti, vojni povjerenik saraduje s Ministarstvom odbrane BiH, Generalnim inspektoratom Ministarstva odbrane BiH, Oružanim snagama BiH i Institucijom ombudsmena za ljudska prava BiH. Svaki pripadnik Oružanih snaga BiH ima pravo neposredno kontaktirati s vojnim povjerenikom, bez posredovanja zvaničnih službi.

⁵³ Pravilnik o prijemu u vojnu službu, Sl. gl. BiH 69/12.

⁵⁴ Zakon o parlamentarnom vojnom povjereniku, Sl. gl. BiH 49/09.

5.2. Žalbeno vijeće

Drugostepeni postupak u zaštiti prava osoba u OS BiH pokreće se žalbom pred Žalbenim vijećem pri Vijeću ministara⁵⁵ u roku od 15 dana. Tako, kandidat koji smatra da postupak u vezi provođenja konkursa/oglasa nije proveden u skladu sa propisima i uvjetima iz konkursa/oglasa može uložiti žalbu Žalbenom vijeću pri Vijeću ministara BiH u roku od 15 dana od prijema, protiv: a) obavještenja o odbacivanju prijave, b) zaključka o odbijanju prijave, c) obavijesti o tome da nije zadovoljio na provjeri znanja, odnosno testiranju ili zdravstvenom pregledu, d) obavijesti o izboru ili neizboru kandidata.

Rješenje po žalbi je konačno i isto se može osporavati u upravnom sporu pred nadležnim sudom.

5.3. Sudska zaštita

Bosna i Hercegovina nema vojno sudstvo, niti postoje prijedlozi da se takvo sudstvo uvede. Konačna rješenja podliježu preispitivanju u upravnom sporu pred Sudom BiH.

6. Zaključak

1. Zaštita prava zaposlenih u institucijama BiH predstavlja bitan element radnopravnog sistema koji obezbjeđuje sigurnost zaposlenog, instrumente, sredstva i proceduru zaštite njegovih prava koje im zakon i drugi propisi garantuju od svih nezakonitih i drugih pojava koje mogu ugroziti njegov pravni status ili integritet. Međutim, u institucijama BiH radi veliki broj osoba u različitom svojstvu. Stoga je posebno važno u službeničkom sistemu institucija BiH uočiti postojanje i razlikovanje općeg i posebnih službeničkih režima. Opći službenički režim uređen je ZDS-om, a posebni službenički režimi primjenjuju se za osobe koje rade za državu u policiji i vojsci te u diplomatskoj i konzularnoj službi, graničnoj službi, sigurnosnim službama itd. Primjenom pravila *lex specialis derogat legi generali* posebni zakoni uvijek imaju prednost u primjeni pred rješenjima sadržanim u ZDS-u. Međutim, na osnovu istog pravila, ZoR je supsidijarni izvor prava koji se primjenjuje kad posebnim i općim zakonima neko pitanje iz oblasti službeničkih odnosa nije uređeno. Postupci za ostvarivanje zaštite prava iz radnih odnosa u okviru date radne sredine po postojećim rješenjima ZoR-a su komplicirani, a ukupna razina pravne sigurnosti je niska. Obzirom na brojnost „poslodavaca“ zaduženih za provedbu ZoR-a, postoji različitost u primjeni, a odredbe o zaštiti prava često se usko tumače. U implementaciji načela dvostepenosti zaštite prava iz radnog odnosa, obzirom na organe odlučivanja, mogu postojati situacije devolutivnosti – kada o zahtjevu za zaštitu prava ne odlučuje organ koji je doneo prvostepenu odluku – ili remonstrativnosti – kada o zahtjevu za zaštitu prava odlučuje organ koji je doneo osporavanu odluku. ZoR – obzirom na uvezanost s drugim propisima koji reguliraju materiju radnih odnosa, a posebno sa ZDS-om – bi mogao predvidjeti *Odbor za žalbe/Komisiju za žalbe* kao jedinstveni drugostepeni organ za zaštitu prava iz radnih odnosa za sve obuhvaćene poslodavce. Poslovníkom o radu ovakvog tijela regulirala bi se pravila postupka, načela postupka i način postupanja. Dakle, neophodno je da odredbe ZoR-a vezane za zaštitu prava budu međusobno čvrsto uvezane sa odredbama o ovlaštenjima za odlučivanje o pravima i obavezama iz radnog odnosa. Naime, pravna sredstva za zaštitu prava iz radnog odnosa otvaraju

⁵⁵ Odluka o formiranju Žalbenog vijeća pri Vijeću ministara BiH, Sl. gl. BiH 73/07.

vrata za primjenu propisa o odgovarajućem postupku, organima i načinu rješavanja. Odredbe o zaštiti prava iz radnog odnosa u svim propisima imaju svrhu da zaštite prava na radu i/ili u vezi s radom praktično i djelotvorno, a ne teorijski i iluzorno. Važeće odredbe Zakona o radu u institucijama BiH nisu uzajamno usklađene upravo u segmentima djelotvornosti i jednostavnosti.

2. Pored državnih službenika u institucijama BiH rade i fizičke osobe u svojstvu: zaposlenika, policijskog službenika, vojne osobe, sudije i savjetnika. Od posebne važnosti je razgraničiti državne službenike od skupine političkih funkcionera i skupine osoba koja obavljaju sudsku funkciju. Politički funkcioneri su nositelji političke vlasti, odnosno to su osobe koje su izabrane/imenovane kroz ustavom i zakonom uređeni sistem političke demokratije. U kontekstu radnog zakonodavstva oslonom na bitne elemente radnog odnosa (dobrovoljnost, obaveza osobnog obavljanja rada, naplativost, podređenost), politički funkcioneri nisu osobe u radnom odnosu iako se u socijalnom pravu smatraju osiguranicima i imaju sva prava iz socijalnog osiguranja najmanje na nivou osoba u radnom odnosu. Nosioци sudske vlasti/sudije također nisu osobe u radnom odnosu. Sudije su derivat sudijske funkcije koja se stiče poveravanjem stalnog ili ograničenog mandata. Kao ni druge izabrane osobe, ni sudije ne mogu ostvariti prava iz radnog odnosa, jer taj odnos nisu ni zasnovali. Oni ostvaruju prava po osnovu rada shodnom primjenom propisa o radu.

3. Bez obzira na pravni osnov zaposlenja (upravni akt, ugovor o radu, ugovor o službi), pravni odnos između institucija BiH i fizičkih osoba koje obavljaju poslove odgovarajućih radnih mjesta su po svojim bitnim karakteristikama radni odnosi i kao takvi prije svega predmet radnog zakonodavstva. Zbog jasnije izraženog elementa podređenosti (subordinacije) u radnopravnom statusu pojedinaca, radi se o posebnoj vrsti radnih odnosa u kojoj postoji niz posebnosti koje proizilaze iz činjenice da je stepen državne intervencije (javnog prava) mnogo veći od onog koji je prisutan pri uređivanju prava na radu i/ili u vezi s radom u privredi. Konkretnije, pravila i norme radnog zakonodavstva su u međusobno čvrstoj uvezanosti posebno s upravnim pravom, ali i krivičnim pravom (disciplinska odgovornost). Sve odluke o pravima, obavezama i odgovornostima donose se u upravnom postupku, a po svojoj pravnoj prirodi odluke o pravima i obavezama državnih službenika su, u pravilu, upravni akti te se sudska zaštita državnim službenicima osigurava u upravnom sporu. Drugačije rečeno, odluke o pravima, obavezama i odgovornostima donose se primjenom pravila ZUP-a. Iako primjena ovih pravila nameće veliki stepen formalnosti, praksa ukazuje da često obrazloženja donesenih rješenja ne sadrže podatke o relevantnim činjenicama na osnovu kojih je doneseno određeno rješenje, čime se ugrožava ostvarivanje djelotvornog prava na žalbu odnosno smanjuje mogućnost sudske zaštite u upravnom sporu. Istovremeno, sudska zaštita koja se ostvaruje u upravnom sporu podrazumijeva odlučivanje o zakonitosti pobijanog upravnog akta – u pravilu na osnovu činjenica koje su utvrđene u upravnom postupku, dakle u sporu koji nije spor pune jurisdikcije. Za efikasnost sudske zaštite trebalo bi održavati rasprave i u punoj jurisdikciji odlučivati ili rješavanje i ove skupine radnih sporova vezati za parnični postupak (zaposlenici, policijski službenici).

4. Zaštita prava zaposlenih u institucijama BiH ostvaruje se u četiri oblika. Prvi oblik zaštite je upravna, drugi je sudska, treći oblik je sindikalna i četvrti oblik je arbitražna zaštita. Kada je riječ o upravnom nivou zaštite prava, možemo razlikovati zaštitu u žalbenom postupku i zaštitu u inspekcijском postupku. Prvi oblik upravne zaštite zaposleni ostvaruju žalbom kao redovnim pravnim sredstvom kod drugostepenog organa (drugostepeni organ poslodavca, Odbor za žalbe: državnih službenika/policijskih službenika, Žalbeno vijeće) koji odlučuje o zakonitosti

prvostepenih akata. Drugi oblik upravne zaštite je inspeksijski nadzor. Inspeksijski nadzor vrši upravna inspekcija, koja preduzima mjere propisane zakonom ukoliko u postupku nadzora utvrdi nepravilnosti.

Drugi oblik zaštite zaposlenih u institucijama BiH je sudska zaštita koja se ostvaruje povodom konačnog akta drugostepenog organa. Sudska zaštita se ostvaruje tužbom za pokretanje upravnog spora ili tužbom za pokretanje radnog spora pred odgovarajućim odjelom Suda BiH.

Treći oblik zaštite je sindikalna zaštita koja se ostvaruje na način što reprezentativni sindikat može na zahtjev zaposlenika učestvovati kao pomagač ili zastupnik u postupcima zaštite prava ili disciplinskog postupka ili postupka naknade štete.

Četvrti oblik zaštite je arbitražna zaštita, kada strane mogu sporazumno povjeriti rješavanje nastalog radnog spora arbitraži. Arbitraža je oblik vanupravne i vansudske zaštite koja se ostvaruje pred nezavisnim tijelom u skladu sa načinom utvrđenim zakonom, aktom poslodavca odnosno sporazumom stranaka.

5. Konačno, dosadašnji razvoj radnog zakonodavstva u institucijama BiH odvijao se uglavnom pod utjecajem nekoliko faktora: a) potreba prilagodbe ustavnom konceptu nadležnosti institucija BiH, b) potrebe prilagođavanja tržišnoj ekonomiji, političkom pluralizmu i poštivanju ljudskih prava, c) potreba reforme i općeg i posebnih službeničkih sistema u skladu sa evropskim standardima, d) potreba usklađivanja s pravnom stečevinom EU, e) povremenih pritisaka međunarodnih kreditora (naročito Svjetske banke), ali i f) pridobivanja podrške pri osvajanju vlasti te ispunjavanju pojedinih danih predizbornih obećanja.

Zbog mnoštva propisa koji reguliraju radnopravni status uposlenika u institucijama BiH može se govoriti o nepreglednom uređenju koje je neophodno pojednostaviti, ali i nestabilnom uređenju koje podrazumijeva da u vrlo kratkom vremenu od stupanja na snagu propisa dolazi do izmjene, dopune ili promjene donesenog propisa.