

Jasminka Gradašćević-Sijerčić*

Normativni okvir radnih odnosa zaposlenih u institucijama Bosne i Hercegovine

Sadržaj

1. Uvod
2. Izvori radnog zakonodavstva međunarodnog porijekla u pravnom sistemu BiH
 - 2.1. Univerzalni međunarodni radni standardi
 - 2.2. Evropski radni standardi i radni odnosi u pravnom sistemu EU
3. Izvori heteronomnog radnog zakonodavstva u institucijama BiH
 - 3.1. Jedinostveni zakoni u sistemu radnih odnosa zaposlenih u institucijama BiH
 - 3.2. Opći zakoni u sistemu radnih odnosa zaposlenih u institucijama BiH
 - 3.3. Posebni zakoni *ratione personae* u sistemu radnih odnosa u institucijama BiH
 - 3.4. Posebni zakoni o kolektivnim pravima u institucijama BiH
 - 3.5. Procesni zakoni
 - 3.6. Podzakonski akti i drugi propisi
4. Zaključak

1. Uvod

Radno zakonodavstvo u okviru pravnog poretka Bosne i Hercegovine (BiH) i njenih sastavnih dijelova je suma heteronomnih i autonomnih pravnih normi te radnopravnih načela¹ kojima se uređuje: individualni i kolektivni radni odnosi, kao i pitanja od značaja za ostvarivanje i zaštitu prava na radu i u vezi s radom. Drugačije rečeno, radno pravo je skup normi i pravnih pravila

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

¹ Osnovno načelo u sistemu radnog prava je *načelo slobode rada* koje prije svega predstavlja negaciju *prinudnog rada*. Uz *Deklaraciju o osnovnim načelima i pravima na radu* Međunarodne organizacije rada (MOR) iz 1998, uz slobodu rada tu su i načela *jednakosti u mogućnostima i tretmanu u zapošljavanju i na radu* (na negativan način – *načelo zabrane diskriminacije*), *zabrana dječijeg rada* i *sloboda udruživanja*. Ovom Deklaracijom osam Konvencija MOR-a proglašeno je suštinskim konvencijama, i to: (1) Konvencija o slobodi udruživanja i zaštiti prava na organizovanje (C.87); (2) Konvencija o pravu na organizovanje i kolektivno pregovaranje (C.98); (3) Konvencija o prisilnom radu (C.29); (4) Konvencija o ukidanju prisilnog rada (C.105); (5) Konvencija o minimalnoj dobi za zasnivanje radnog odnosa (C.138); (6) Konvencija o najgorim oblicima dječijeg rada (C.182); (7) Konvencija o jednakom nagrađivanju (C.100) i (8) Konvencija o diskriminaciji u pogledu zapošljavanja i zanimanja (C.111). Deklaracija obavezuje države članice MOR-a bez obzira da li su ratificirale ove konvencije ili ne, da poštuju, unapređuju i ostvaruju u dobroj namjeri naznačena načela. Dostupno na: <http://www.ilo.org/-/declaration/thedeclaration/textdeclaration/langen/index.htm>.

kojima se uređuje dobrovoljni, subordinirani (zavisni/nesamostalni) rad u radnom odnosu za plaću. Radno zakonodavstvo kao samostalna grana pravnog sistema u sebi nosi bitna obilježja državnopravnog poretka² u kome nastaje. Istovremeno, zbog razvoja međunarodnih radnih standarda u suvremenim nacionalnim radnim zakonodavstvima, posebno na tlu Evrope, vidljiva je velika harmonizacija u pogledu minimalne zaštite prava na radu i u vezi s radom. Obzirom na izvore u okviru unutrašnjeg pravnog sistema, radno zakonodavstvo se dijeli na heteronomno i autonomno. Heteronomno radno pravo, oslonom na subjekta donosioca i karakter normi vezuje se za pravna pravila kogentnog karaktera sadržana u: ustavu, zakonima te podzakonskim općim aktima koje donosi država. Autonomno radno pravo vezuje se za norme koje donose nedržavni subjekti. U širem značenju autonomno radno pravo vezuje se za norme iz oblasti radnih i socijalnih odnosa u čijem stvaranju učestvuju zaposleni, njihova udruženja i poslodavci, a u užem značenju samo za norme koje nastaju u različitim oblicima partnerstva i suradnje zaposlenih i poslodavca (kolektivni ugovori, opći akti poslodavca). Jedna od karakteristika izvora radnog prava vezana je za postojanje velikog broja raznovrsnih pravnih akata obzirom na predmet reguliranja (individualni/kolektivni radni odnosi) i karakteristiku radnih odnosa da su to promjenjivi, živi i najvidljiviji društveni odnosi. Nadalje, u radnom pravu postoji naglašena specifičnost u hijerarhijskim odnosima izvora³ vezana za ključni standard radnog prava *in favorem laboratoris* tj. *načelo povoljnosti*. Konkretnije, u radnom zakonodavstvu izvor više pravne snage sadrži samo minimum prava na radu i u vezi s radom, a izvorom niže pravne snage može derogirati manje povoljna norma izvora više pravne snage. Konkretnije, izvori niže pravne snage mogu sadržavati povoljnije odredbe – *in melius* u pogledu prava na radu i u vezi s radom.

Radno zakonodavstvo u institucijama BiH⁴ nema dugu tradiciju obzirom da je nastalo u proteklih nešto više od 10 godina⁵. Priroda radnih odnosa zaposlenih u institucijama BiH predstavljaju

² Donošenje propisa iz oblasti radnih i socijalnih odnosa u BiH vezano je za podjelu nadležnosti izvršenu između BiH i njenih entiteta. Naime, iz odredbi o isključivoj nadležnosti institucija BiH proizilazi da su entiteti isključivo nadležni u oblasti radnih i socijalnih odnosa (čl. III/1 Ustava BiH). Prema čl. III/3a) Ustava BiH sve vladine funkcije i ovlaštenja koja nisu ovim Ustavom izričito povjerena institucijama Bosne i Hercegovine pripadaju entitetima.

³ Hijerarhijska ljestvica izvora radnog prava uzimajući kao kriterij pravnu snagu je: ustav, konvencije MOR-a i drugi međunarodni ugovori, posebni zakoni ili uredbe Vlade, opći zakoni ili uredbe Vlade, pravilnici ministarstava, kolektivni ugovori, sporazumi vijeća zaposlenika i poslodavca, opći akti poslodavca (pravilnici o radu).

⁴ Pod institucijama BiH podrazumijevaju se institucije koje su osnovane ustavom BiH, zakonom ili drugim propisima BiH. Institucije BiH koje imaju poziciju poslodavca 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

sintezu postavki ugovorne, institucionalne i statusne teorije uvažavajući i privatnopravne (imovinskopravne) i javnopravne elemente. Zbog toga, radni odnosi u institucijama BiH predstavljaju spoj i privatnog i javnog prava, ali uz primjetno stvaranje i sopstvenih pojmova i kategorija. Neosporno, radno zakonodavstvo predstavlja složeni sistem, te je svako njegovo ocjenjivanje u pravilu vrlo opsežno obzirom da mnoge elemente treba razmatrati odvojeno, ali i u njihovom odnosu s ostalim elementima sistema.

U ovom radu analizirat će se izvori radnog zakonodavstva u institucijama BiH na dva nivoa. Prva razina analiza vezuje se za izvore međunarodnog porijekla imajući u vidu da stepen razvijenosti radnog prava u određenoj državi zavisi prije svega od broja ratifikovanih univerzalnih i regionalnih međunarodnih instrumenata. Drugi nivo analize obezbjeđuje uvid u heteronomne izvore radnog zakonodavstva u institucijama BiH s fokusom na donesene zakone. Težište je vezano za analizu pravnih odnosa koji se uspostavljaju u odnosu na: subjekte, pravni osnov, te prava, obaveze i odgovornosti na radu i u vezi s radom.

2. Izvori radnog zakonodavstva međunarodnog porijekla u pravnom sistemu BiH

Hijerahija formalnih izvora međunarodnog prava data je u Statutu Međunarodnog suda pravde⁶. Shodno članu 38 stav 1 Statuta Međunarodnog suda pravde temeljni izvori međunarodnog prava su: *međunarodne konvencije*, opće ili posebne, *međunarodni običaj*, kao dokaz opće prakse koja je prihvaćena kao pravo, te *opća pravna načela* koja priznaju civilizirani narodi.

U Ustavu BiH nema odredbi o mjestu međunarodnog prava u pravnom sistemu BiH⁷. Ustavni sud BiH u predmetu broj U 5/09 od 25. septembra 2009. tačka 28 naznačava: „*Ustav BiH ne sadrži bilo kakve odredbe koje definišu status međunarodnih ugovora u domaćem zakonu ali na osnovu činjenice da sam Ustav BiH inkorporira određene međunarodne ugovore kao dio Ustava BiH*“ proizilazi da *međunarodno ugovorno pravo ima status viši od zakona, ali niži od Ustava*. Izuzetak su međunarodne konvencije koje su snagom ustavne norme dobile ustavni rang: *Evropska konvencije o ljudskim pravima i slobodama plus 15 međunarodnopravnih instrumenata u Aneksu I na Ustav BiH*⁸. Obzirom da Ustav BiH na različitim mjestima sadrži

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 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.

⁵ Pravni osnov za donošenje zakona kojima se reguliraju pitanja prava na radu i u vezi s radom u institucijama BiH vezan je za čl. IV/4a) Ustava BiH u kome je utvrđeno da je Parlamentarna skupština nadležna za „*donošenje zakona koji su potrebni za provođenje odluka Predsjedništva ili za vršenje funkcija Skupštine po ovom Ustavu.*“

⁶ Dostupno na: <http://www.icj-cij.org/documents/index.php?p1=4&p2=2&p3=0>, očitavanje: 14. 11. 2016.

⁷ Izuzetak je vezan za određenje u čl. III/3b) Ustava BiH utvrđenjem da su *opća načela međunarodnog prava sastavni dio pravnog poretka BiH i entiteta*.

⁸ Aneks I na Ustav BiH sadrži dodatni katalog 15 međunarodnih sporazuma o ljudskim pravima koji će se primjenjivati u BiH, i to: 1) Konvencija o sprječavanju i kažnjavanju zločina genocida (1948); 2) Ženevske

široko postavljen katalog ljudskih prava i sloboda⁹ postoji ustavna osnova da se od države, ali i entiteta zahtijeva da postupaju u skladu sa međunarodnim standardima ljudskih prava i obavezama preuzetim ratifikacijom ili inkorporacijom relevantnih međunarodnih dokumenata, odnosno da osigura prava i obezbijedi zaštitu svim osobama unutar svoje teritorije. Naime, Ustav BiH obavezuje na “*najviši nivo međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda*”¹⁰ što podrazumijeva ustavnopravnu obavezu zakonodavca da zakoni koje donosi moraju biti u skladu sa ratificiranim međunarodnim dokumentima, te sa općim pravilima međunarodnog prava.

U kontekstu izvora međunarodnog porijekla za radno zakonodavstvo u BiH najznačajni su *univerzalni i regionalni međunarodni radni standardi* sadržani u: (1) konvencijama MOR-a i aktima UN, (2) aktima Vijeća Evrope, (3) izvorima pravnog sistema Evropske unije, te (4) bilateralnim i multilateralnim međudržavnim ugovorima.

2.1. Univerzalni međunarodni radni standardi

Univerzalni međunarodni radni standardi¹¹ sadržani su u aktima Ujedinjenih nacija (UN), te aktima Međunarodne organizacije rada (MOR). U Ustavu BiH temeljni univerzalni međunarodni izvor koji garantira skupinu ljudskih prava na radu i u vezi s radom je *Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima iz Aneksa I na Ustav BiH*. Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima sadrži veći broj ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava detaljno preciziranih uz određenje postupaka koji se moraju poduzeti radi ostvarivanja tih prava. Međutim, za razliku od *Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima* gdje je utvrđena безусловna implementacija nakon ratifikacije od strane država, u Međunarodnom paktu o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima prihvaćena je formula *postepenog (progresivnog) postizanja punog ostvarivanja prava*¹². Naime, svaka država članica ovog Pakta obavezuje se da koristeći u najvećoj mogućoj mjeri svoje raspoložive izvore poduzima korake kako bi se

konvencije I-IV o zaštiti žrtava rata (1949) i Dopunski protokoli I-II (1977); 3) Konvencija koja se odnosi na status izbjeglica (1951) i Protokol (1966); 4) Konvencija o državljanstvu udatih žena (1957); 5) Konvencija o smanjivanju broja osoba bez državljanstva (1961); 6) Međunarodna konvencija o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije (1965); 7) Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (1966) i Opcioni protokoli (1966 i 1989); 8) *Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima* (1966); 9) Konvencija o uklanjanju svih oblika diskriminacije prema ženama (1979); 10) Konvencija protiv mučenja i drugog nehumanog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (1987); 11) Evropska konvencija o sprječavanju mučenja i nehumanog ili ponižavajućeg postupanja ili kažnjavanja (1987); 12) Konvencija o pravima djeteta (1989); 13) Međunarodna konvencija o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica (1990); 14) Evropska povelja za regionalne jezike i jezike manjina (1992); 15) Okvirna konvencija za zaštitu nacionalnih manjina (1994).

⁹ U tom smislu: a) prava iz člana II/3 Ustava BiH, b) prava iz Evropske konvencije o ljudskim pravima i slobodama, c) prava iz međunarodnih izvora Aneksa I na Ustav BiH, d) ljudska prava i slobode na drugim mjestima u Ustavu BiH. U odredbama Ustava BiH nema direktno ugrađenih socijalnih prava kao ljudskih prava „druge generacije“ baziranih na jednakosti i solidarnosti.

¹⁰ Čl. II/I Ustava BiH.

¹¹ Međunarodni radni standardi su norme, obaveze ili smjernice kojima se uređuju uvjeti rada radnika, njihova ekonomska i socijalna prava odnosno socijalna sigurnost na globalnoj međunarodnoj razini.

¹² U čl. 2 t. 1 ovog Pakta navodi se: „Svaka država članica ovog Pakta obavezuje se da i pojedinačno i putem međunarodne pomoći i suradnje, naročito na ekonomskom i tehničkom polju, a koristeći u najvećoj mogućoj mjeri svoje raspoložive izvore poduzima korake kako bi se *postepeno postiglo puno ostvarenje prava* priznatih u ovom Paktu svim odgovarajućim sredstvima, posebno uključujući donošenje zakonodavnih mjera“.

*postepeno postiglo puno ostvarenje priznatih prava.*¹³ Pojašnjavajući ovu formulaciju UN Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava naznačava da je “(...) *progresivna realizacija neophodno sredstvo fleksibilnosti koje reflektira realnosti stvarnog svijeta i prepreke sa kojima se države susreću u ostvarivanju potpune realizacije ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, ali ne može biti tumačena kao odustajanje od krajnjeg cilja, jer je svaka država članica dužna napredovati što je brže i efekasnije moguće ka ostvarenju ovih prava u potpunosti (...).*”¹⁴. Ratificiranjem Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima države preuzimaju obaveze u zaštiti ovih prava do najviše granice raspoloživih sredstava uz garanciranje nediskriminacije i davanje prioriteta ispunjenju minimalne razine svakog prava. Pri tome, država ne može koristiti odredbe progresivne realizacije kao okvir za nepoštovanje socijalnih prava pošto svaka država koja je preuzela obaveze iz ovog Pakta *mora obezbjediti jačanje a ne nazadovanje ovih prava.*

Primjena dodatnog kataloga međunarodnih sporazuma o ljudskim pravima i slobodama nije jasno definirana Ustavom BiH. Konkretnije, na osnovu prakse Ustavnog suda BiH ovi međunarodni izvori nemaju isti status kao Evropska konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama te direktnu primjenu. Primjena ovih međunarodnih izvora moguća jedino u kontekstu nediskriminacije u skladu sa članom II/4 Ustava BiH.¹⁵ Shodno tome, osim nediskriminacije u pogledu uživanja prava navedenih u Konvencijama pobrojanim u Aneksu I Ustava BiH, proizilazilo bi da Ustav BiH ne sadrži garancije za uživanje socijalnih prava. Međutim, Ustavni sud BiH je u predmetu AP 1999/08 gdje se apelant između ostalog žalio na povredu prava na rad ukazao da „*pravo na rad nije zagarantovano Ustavom Bosne i Hercegovine niti Evropskom konvencijom koja se prema članu II/2. Ustava Bosne i Hercegovine direktno primjenjuje u Bosni i Hercegovini. Međutim, u Aneksu I tačka 8 Ustava Bosne i Hercegovine - Dodatni sporazumi o ljudskim pravima koji će se primjenjivati u Bosni i Hercegovini, je između ostalog naveden i Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (1969). Ovim paktom je u članu 6 i 7 zagarantirano pravo na rad i pravo na uživanje povoljnih uvjeta rada*“.

U pogledu sadržine, najznačajniji univerzalni međunarodni radni standardi vezani su za rješenja u donesenim konvencijama MOR-a. Univerzalni međunarodni standardi sadržani u konvencijama MOR-a prema predmetu reguliranja grupisani su na: slobodu udruživanja, kolektivnog dogovaranja i participaciju, jednakost u mogućnostima ili tretmanu, prinudni rad,

¹³ Čl. 2 st. 1 Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.

¹⁴ Usp. The Committee on Economic, Social and Cultural Rights (CESCR), General comment, No. 3: *The nature of States parties' obligations*, (art. 2, para. 1, of the Covenant). Dostupno: http://ohchr.org/en/hrbodies/cescr/pages/-cescrindex.aspx-general_comments, očitavanje: 14. 11. 2016.

¹⁵ Ustavni sud BiH u predmetu br. AP-1219/07, u kojem se apelant žalio na pravo na rad, pravo na uvjete rada, pravo na zaradu i pravo na penzijsko i invalidsko osiguranje, zajamčene čl. 6, 7 i 9 Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima zaključuje da navedena prava nisu zagarantovana Ustavom BiH, niti Evropskom konvencijom, koja se prema čl. II/2 Ustava BiH direktno primjenjuje u BiH. Međutim, u Aneksu I tačka 8 Ustava Bosne i Hercegovine - Dodatni sporazumi o ljudskim pravima koji će se primjenjivati u Bosni i Hercegovini, između ostalog je naveden i Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (iz 1966) gdje je u čl. 6 i 7 zagarantovano pravo na rad i pravo na uživanje povoljnih uvjeta rada, a u čl. 9 pravo na socijalno osiguranje. Uživanje ovog prava bez diskriminacije je garantirano čl. II/4 Ustava Bosne i Hercegovine – „Nediskriminacija“. S obzirom da apelant ne navodi da je diskriminiran u uživanju prava na rad, na uvjete rada, prava na zaradu i prava na penzijsko i zdravstveno osiguranje ili drugih sličnih prava, a takva diskriminacija nije očigledna iz činjenica koje je apelant predočio, Ustavni sud je zaključio da je apelacija nedopuštena, jer je *ratione materiae* inkompatibilna sa Ustavom Bosne i Hercegovine.

dječiji rad, tripartizam, radnu administraciju i inspekciju, zapošljavanje, stručno usavršavanje i obrazovanje, plaće, radno vrijeme, sigurnost zaposlenja, zaštita na radu, zaštitu materinstva, socijalnu politiku, zaštitu radnika migranata, staus:pomoraca; ribara, lučkih radnika, domorodačko i plemensko stanovništvo, te specifične kategorije radnika¹⁶.

Ratifikacijom konvencija MOR-a, BiH je obavezna da stvori uvjete za stvarnu primjenu konvencijskih normi, bilo donošenjem novih normi, bilo usaglašavanjem postojećih. Opći principi primjene ratificiranih konvencija MOR-a vezuju se za: (a) obaveznu primjenu ratificiranih međunarodnih konvencija, te (b) obavezu garantiranja zaštite minimuma prava utvrđenih konvencijama¹⁷. U novembru 2016. u pravnom sistemu BiH od 83 ratificirane konvencije MOR-a na snazi je 65 konvencija¹⁸.

¹⁶ Rules of the Game: a brief introduction to International Labour Standards (Revised edition 2014), dostupno na: http://www.ilo.org/global/standards/information-resources-and-publications/publications/WCMS_318141/lang-en/index.htm.

¹⁷ Dostupno na: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:62:0::NO:62:P62_LIST_ENTRIE_ID:-2453907:NO#A19, očitavanje 02. 12. 2016.

¹⁸ Bosna i Hercegovina je član MOR-a od 02. 06. 1993. U pravnom sistemu BiH na snazi su sljedeće konvencije MoR-a: (a) *Osam konvencija MOR-a koje su proglašeno suštinskim konvencijama*: 1. Konvencija o slobodi udruživanja i zaštiti prava na organizovanje (C.87); 2. Konvencija o pravu na organizovanje i kolektivno pregovaranje (C.98); 3. Konvencija o prisilnom radu (C.29); 4. Konvencija o ukidanju prisilnog rada (C.105); 5. Konvencija o minimalnoj dobi za zasnivanje radnog odnosa (C.138); 6. Konvencija o najgorim oblicima dječijeg rada (C.182); 7. Konvencija o jednakom nagrađivanju (C.100); 8. Konvencija o diskriminaciji u pogledu zapošljavanja i zanimanja (C.111).

(b) *Četiri konvencije MOR-a koje su prioritet za javnu vlast*: 1. Konvencija o inspekciji rada u industriji i trgovini (C.81), 2. Konvencija o politici zapošljavanja (C.122.), 3. Konvencija o inspekciji rada u poljoprivredi (C.129), 4. Konvencija o tripartitnim konsultacijama (C.144).

(c) *53 konvencije koje uređuju uvjete rada, zapošljavanja i socijalnu sigurnost*: 1. Konvencija br. 2 o nezaposlenosti (1919); 2. Konvencija br. 11 o pravima udruživanja i koaliranju poljoprivrednih radnika (1921); 3. Konvencija br. 12 o obeštećenju nesretnih slučajeva na poslu u poljoprivredi (1921); 4. Konvencija br. 13 o upotrebi olovnog bjelila u bojadisanju (1921); 5. Konvencija br. 14 o primjeni nedjeljnog odmora u industrijskim preduzećima (1921); 6. Konvencija br. 17 o obeštećenju nesretnih slučajeva pri radu (1925); 7. Konvencija br. 18 o obeštećenju usljed profesionalnih oboljenja (1925); 8. Konvencija br. 19 o jednakom postupanju prema stranim i domaćim radnicima u pogledu nesretnih slučajeva pri radu (1925); 9. Konvencija br. 24 o osiguranju za slučaj bolesti industrijskih i trgovačkih radnika i domaće posluge (1927); 10. Konvencija br. 25 o osiguranju za slučaj bolesti poljoprivrednih radnika (1927); 11. Konvencija br. 27 o naznačavanju težine na velikimoletima koja se prenose lađom (1929), 12. Konvencija br. 32 o zaštiti od nesreća na poslu radnika zaposlenih na utovaru i istovaru brodova (revidirana) (1932), 13. Konvencija br. 45 o zaposlenju žena na podzemnim radovima u rudnicima svih kategorija (1935), 14. Konvencija br. 48 o utemeljenju međunarodnog sistema očuvanja prava iz osiguranja za slučaj invalidnosti, starosti i smrti (1935); 15. Konvencija br. 80 o djelimičnoj reviziji konvencija usvojenih od strane Opće konferencije MOR-a na 28 prvih zasjedanja (1946); 16. Konvencija br. 88 o službi za zaposlenje (1948); 17. Konvencija br. 89 o noćnom radu žena zaposlenih u industriji (revidirana) (1948), sa protokolom iz 1990; 18. Konvencija br. 90 o noćnom radu djece u industriji (revidirana) (1948); 19. Konvencija br. 91 o plaćenom odmoru (pomorci) (revidirana) (1949); 20. Konvencija br. 94 o radnim klauzulama (javni ugovori) (1949); 21. Konvencija br. 97 o migraciji u cilju zapošljavanja (revidirana) (1949); 22. Konvencija br. 102 o minimumu normi socijalnog obezbjeđenja (1952); 23. Konvencija br. 106 o nedeljnom odmoru u trgovini i biroima (1957); 24. Konvencija br. 116 o djelimičnoj reviziji konvencija usvojenih od strane Generalne konferencije MOR-a na njena prva 32 zasjedanja radi standardizacije odredaba koje se odnose na pripremanje izvještaja o primjeni konvencija MOR-a (1961); 25. Konvencija br. 119 o zaštiti mašina (1963); 26. Konvencija br. 121 o davanjima za slučaj nesreće na poslu i profesionalnim oboljenjima (plan I dopunjen 1980) (1964); 27. Konvencija br. 131 o utvrđivanju minimalnih plaća, s posebnim osvrtom na zemlje u razvoju (1970); 28. Konvencija br. 132 o plaćenom godišnjem odmoru (revidirana) (1970); 29. Konvencija br. 135 o zaštiti i olakšicama koje se pružaju predstavnicima radnika u poduzećima (1971); 30. Konvencija br. 136 o

2.2. Evropski radni standardi i radni odnosi u pravnom sistemu EU

Za BiH u odnosu na regionalne međunarodne radne standarde bitni su izvori koji se donose na tlu Evrope. Evropski radni standardi utvrđeni su u aktima Vijeća Evrope (*konvencijsko pravo*) i izvorima pravnog sistema Evropske unije.

Temeljni dokument Vijeća Evrope u području socijalnih prava je Evropska socijalna povelja. BiH je ratificirala revidiranu Evropsku socijalnu povelju 7. oktobra 2008, a na snazi je od 1. decembra 2008¹⁹. Relevantne odredbe člana 1-31 dijela II Evropske socijalne povelje implementiraju se putem: zakona i propisa, kolektivnih ugovora, kombinacijom zakona i kolektivnih ugovora, te na drugi odgovarajući način. BiH nije prihvatila sistem kolektivnih tužbi, ali je prihvatila 51 od 98 načela i socijalnih prava (paragrafa) iz Evropske socijalne povelje. Odluku o stanju usklađenosti nacionalnog zakonodavstva i prakse sa Evropskom socijalnom poveljom donosi Evropski komitet za socijalna prava (Komitet) nakon podnošenja izvještaja država²⁰. U pogledu izvještaja država, Komitet donosi "zaključke" a u pogledu kolektivnih tužbi

zaštiti od opasnih trovanja benzolom (1971); 31. Konvencija br. 139 o sprečavanju i kontroli profesionalnih rizika prouzrokovanih kancerogenim supstancijama i agensima (1974); 32. Konvencija br. 140 o plaćenom odsustvu za svrhe obrazovanja (1974); 33. Konvencija br. 142 o profesionalnoj orijentaciji i stručnom osposobljavanju u razvoju ljudskih resursa (1975); 34. Konvencija br. 143 o migracijama u uvjetima zloupotrebe i unapređenju jednakih mogućnosti i tretmana radnika migranata (1975); 35. Konvencija br. 148 o zaštiti radnika od profesionalnih rizika u radnoj sredini prouzrokovanih zagađenjem zraka, bukom i vibracijama (1977); 36. Konvencija broj 151 o radnim odnosima u javnim službama (1978); 37. Konvencija br. 154 o kolektivnom pregovaranju (1981); 38. Konvencija br. 155 o zaštiti na radu, zdravstvenoj zaštiti u radnoj sredini (1981); 39. Konvencija br. 156 o jednakim mogućnostima i tretmanu za radnike i radnice (radnici sa porodičnim obavezama) (1981), 40. Konvencija br. 158 o prestanku radnog odnosa na inicijativu poslodavca (1982); 41. Konvencija br. 159 o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju invalida (1983); 42. Konvencija br. 161 o službama medicine rada (1985); 43. Konvencija br. 162 o bezbjednosnim prilikama korištenja azbesta (1986); 44. Konvencija br. 174 o prevenciji velikih industrijskih nesreća (1993); 45. Konvencija br. 175 o nepunom radnom vremenu (1994); 46. Konvencija br. 176 o sigurnosti i zdravlju u rudnicima (1995); 47. Konvencija br. 177 o radu kod kuće (1996); 48. Konvencija br. 181 o privatnim agencijama za zapošljavanje (1997); 49. Konvencija br. 183 o zaštiti materinstva (2000); 50. Konvencija br. 184 o sigurnosti i zdravlju u poljoprivredi (2001); 51. Konvencija br. 185 o identifikacijskim ispravama pomoraca (revidirana) (2003); 52. Konvencija o radu pomoraca, MLC (2006); 53. Konvencija br. 187 o promotivnom okviru za sigurnost i zdravlje (2006). Dostupno na: http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11110:0::NO:11110:P11110_COUNTRY_ID:102704, očitavanje: 04. 11. 2016.

¹⁹ Shodno Dijelu III čl. 1 st. 1 tač. c) revidirane Evropske socijalne povelje, BiH se obavezala na primjenu sljedećih odredbi: čl. 1 - pravo na rad - u cijelosti; čl. 2 - pravo na pravične uvjete rada - u cijelosti; čl. 4 - pravo na pravičnu naknadu - st. 3; čl. 5 - pravo na organizovanje - u cijelosti; čl. 6 - pravo na kolektivno pregovaranje - u cijelosti; čl. 7 - pravo djece i maladih na zaštitu - u cijelosti; čl. 8 - pravo zaposlenih žena na porodičnu zaštitu - u cijelosti; čl. 9 - pravo na stručno usmjeravanje - u cijelosti; čl. 11 - pravo na zdravstvenu zaštitu - u cijelosti; čl. 12 - pravo na socijalnu zaštitu - st. 1 i 2; čl. 13 - pravo na socijalnu i medicinsku pomoć - st. 1-3; čl. 14 - pravo na korištenje službi socijalne zaštite - u cijelosti; čl. 16 - pravo porodice na socijalnu, pravnu i ekonomsku zaštitu - u cijelosti; čl. 17 - pravo djece i mladih na socijalnu, pravnu i ekonomsku zaštitu - u cijelosti; čl. 20 - pravo na jednake mogućnosti i jednak tretman u pitanjima zapošljavanja i zanimanja bez diskriminacije na osnovu spola - u cijelosti; čl. 21 - pravo na informiranje i konsultiranje - u cijelosti; čl. 22 - pravo na učešće u određivanju i unapređivanju uvjeta rada i radnog okruženja - u cijelosti; čl. 23 - pravo starih osoba na socijalnu zaštitu - u cijelosti; čl. 28 - pravo predstavnika radnika na zaštitu u preduzeću i dodjeljivanje adekvatnih sredstava - u cijelosti.

²⁰ Na osnovu odluke Komiteta ministara iz 2006. izvještaji država o implementaciji Evropske socijalne povelje podijeljeni su u četiri grupe: I - Zapošljavanje, obuka i jednake mogućnosti (Thematic Group 1 "Employment, training and equal opportunities"); II - Zdravlje, socijalna sigurnost i socijalna zaštita (Thematic Group 2 "Health, social security and social protection"); III - Prava na radu (Thematic Group 3 "Labour rights"); IV - Djeca, porodice, migranti (Thematic Group 4 "Children, families, migrants").

donosi "odluke". Do sada je BiH podnijela šest izvještaja o implementaciji Evropske socijalne povelje.²¹ Na osnovu naznaka Komiteta može se zaključiti da su Komitetu za donošenje zaključaka o usklađenosti odnosno o neusklađenosti zakonodavstva u BiH u kontekstu primjene Evropske socijalne povelje u pravilu potrebne daljnje informacije kako bi mogao ispitati situaciju. Komitet smatra da odsutnost zatraženog obima informacija predstavlja povredu obaveza izvještavanja.²²

Pravni sistem Evropske unije (EU)²³ je opće priznat u svim državama članicama i predstavlja samostalni, *sui generis* pravni poredak različit od međunarodnog prava, ali i pravnih sistema država članica. Pravni sistem EU je sastavni dio nacionalnih zakonodavstva na osnovu članstva država u EU, koji se razvija samostalno i u koegzistenciji s pravnim sistemima država članica uz međusobno uvjetovanje oslonom na volje država članica da ograniče pojedine aspekte svoje suverenosti prenošenjem ovlasti na EU na način utvrđen osnivačkim ugovorima. Uređivanje radnih odnosa u pravnom sistemu EU je fragmentarno i usmjereno je prije svega na korekciju određenih negativnih učinaka djelovanja unutrašnjeg tržišta²⁴. Osnovna područja pravne stečevine EU relevantna za radne odnose su: a) *sloboda kretanja radnika i sloboda pružanja usluga*, b) *zabrana diskriminacije*, c) *politika zapošljavanja* i d) *socijalna politika*. Ova područja pravne stečevine čvrsto su uvezana sa temeljnim koncepcijama relevantnim za radne odnose koja se vezuju za: a) *socijalno-tržišno privređivanje*, b) *socijalni dijalog* i c) *fleksigurnost*. Prema odredbi člana 19 Ugovora o funkcioniranju EU (UFEU)²⁵ Vijeće može u okviru nadležnosti koje su Ugovorima dodijeljene Uniji, odlučujući jednoglasno, u skladu s posebnim zakonodavnim postupkom i uz prethodnu suglasnost Evropskog parlamenta, poduzeti odgovarajuće radnje radi suzbijanja diskriminacije na temelju spola, rasnog ili etničkog podrijetla, vjere ili uvjerenja, invaliditeta, dobi ili spolne orijentacije. Centralno mjesto i okvir za regulativu u oblasti radnih odnosa u pravnom sistemu EU vezano je za regulativu u članu 153 UFEU. Na osnovu zacrtanih ciljeva vezanih za: promicanje zapošljavanja, poboljšanje životnih i radnih uvjeta, odgovarajuću socijalnu zaštitu, socijalni dijalog, razvoj ljudskih potencijala u smislu trajne visoke stope zaposlenosti te borbe protiv siromaštva i isključenosti, *Unija podupire i dopunjuje djelatnost*

Države podnose godišnje izvještaje u vezi sa jednom od tematskih grupa, tako da se svaki segment Evropske socijalne povelje izvještava jednom u četiri godine. Vijeće ministara Vijeća Evrope od 31. 10. 2007. ima novi sistem izvještavanja. Forma izvještaja usvojena je na sjednici Komiteta ministara vijeća Evrope 26. 03. 2008, a sadržinski se vezuje za: zakonodavni okvir (zakoni i drugi propisi, kolektivni ugovori ili druge odredbe); mjere poduzete u cilju primjene zakonodavnog okvira (administrativni arazmani, programi, akcioni planovi, projekti itd.); te brojke, statističke podatke ili druge relevantne informacije na osnovu kojih se može ocijeniti do kojeg obima se primjenjuju odredbe Evropske socijalne povelje. Dostupno na: www.coe.int/socialcharter.

²¹ Dokumenti - Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH,

dostupno na: http://www.mhrr.gov.ba/ljudska_prava/default.aspx?id=8&langTag=bs-BA.

²² Zaključci Evropskog komiteta za socijalna prava, Zaključci 2014. (Bosna i Hercegovina) iz januara 2015, dostupno na: http://www.mhrr.gov.ba/ljudska_prava/default.aspx?id=8&langTag=bs-BA.

²³ Europski sud počeo je razlikovati pravni sistem EU/Evropske zajednice od pravnog sistema međunarodnog prava počevši od odluke u predmetu *Van Gend en Loos* (predmet 26/62 *Van Gend en Loos* (1963) ECR 1). Evropski sud je naznačio pravni poredak Evropske zajednice kao *novi pravni poredak* koji je različit od međunarodnog prava, ali i od prava država članica.

²⁴ U uređivanju radnih odnosa je posebno vidljiv odnos ekonomske i socijalne dimenzije integracionih procesa u okviru EU, tako da je obzirom na donesene direktive u području radnih i socijalnih odnosa moguće pratiti i put nastanka socijalne dimenzije EU.

²⁵ Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union, Official Journal of the European Union, 2010/C 083/01; dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=OJ:C:2010:083:TOC>.

država članica u sljedećim područjima: (a) poboljšavanju posebno radne okoline radi zaštite zdravlja i sigurnosti radnika; (b) radnim uvjetima; (c) socijalnoj sigurnosti i socijalnoj zaštiti radnika; (d) zaštiti radnika po prestanku njihova ugovora o radu; (e) obavještanju radnika i savjetovanju s njima; (f) zastupanje i kolektivna obrana interesa radnika i poslodavaca, uključujući suodlučivanje, (g) uvjetima zapošljavanja za državljane trećih zemalja koji zakonito borave na području Unije; (h) integriranju osoba isključenih s tržišta rada; (i) jednakosti muškaraca i žena u pogledu mogućnosti na tržištu rada i postupanja na radnom mjestu; (j) borbi protiv društvene isključenosti i (k) modernizaciji sistema socijalne zaštite. Odredbe člana 153 UFEU ne primjenjuju se *na plaću, pravo na udruživanje, pravo na štrajk ili na pravo uvođenja mjera isključenja s posla.*

EU svoje ciljeve ostvaruje odgovarajućim sredstvima, primjerenima nadležnostima koje su joj dodijeljene. Na temelju načela lojalne suradnje i uz puno uzajamno poštovanje Unija i države članice pri obavljanju zadataka koje proizlaze iz Ugovora su u međusobnoj čvrstoj uvezanosti. Države članice poduzimaju sve odgovarajuće mjere, opće ili posebne, kako bi osigurale ispunjavanje obaveza koje proizlaze iz Ugovora ili akata institucija Unije.

Države članice olakšavaju ostvarivanje funkcija Unije i suzdržavaju se od svake mjere koja bi mogla ugroziti postizanje ciljeva Unije. Pri tome, osnovni instrumenti ostvarivanja EU pravne stečevine u oblasti radnih odnosa vezuju se za tri metoda djelovanja: a) *uređivanje putem sekundarnog zakonodavstva*, b) *otvorena metoda koordinacije*, te c) *evropski socijalni dijalog*.

Potpisivanjem i stupanjem na snagu Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju²⁶ BiH je ušla u fazu obavezne harmonizacije zakonodavstva odnosno efektivnog prijenosa - traspozicije sadržaja pravnih akata *acquisa* u domaći pravni sistem. Uobičajeni pristup izvorima pravnog sistema EU je vezan za razlikovanje primarnih i sekundarnih izvora. Primarni izvori su akti država članica imajući u vidu da u njihovom stvaranju i donošenju države članice učestvuju neposredno. Sekundarni izvori prava EU nastaju u njenim institucijama i predstavljaju akte tih institucija, odnosno u njihovom stvaranju države članice ne sudjeluju neposredno. Evropski parlament, djelujući zajedno s Vijećem, te Vijeće i Komisija donose *uredbe, direktive, odluke, preporuke i mišljenja*²⁷. Svaki od navedenih vrsta pravnih akata ima posebne učinke u pravnom poretku EU. Neki od tih učinaka propisani su UFEU dok su se neki razvili kroz praksu Evropskog suda. Zbog svoje pravne prirode *direktive*²⁸ *putem minimalnih standarda su glavno sredstvo približavanja radnopravnih sistema država članica*. Pravna stečevina EU u oblasti radnih odnosa putem direktiva utvrđuju minimalne standarde vezane za: *uvjete rada i zapošljavanja* (sadržaj ugovora o radu²⁹, radni odnos na određeno vrijeme³⁰, radni odnos sa nepunim radnim vremenom³¹, rad putem agencija za privremeno zapošljavanje³², sigurnost i

²⁶ Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju između Evropskih zajednica i njihovih država, s jedne strane, i Bosne i Hercegovine, s druge strane, *Sl. gl. BiH - Međunarodni ugovori 10/08*.

²⁷ Čl. 288 UFEU (bivši čl. 249 Ugovora o Evropskoj zajednici).

²⁸ U akademskom diskursu za ove sekundarne izvore prava EU koristi se i izraz *smjernice* (njem: *Richtlinien*; eng: *Directives*).

²⁹ Council Directive 91/533/EEC of 14. 10. 1991. on an employer's obligation to inform employees of the conditions applicable to the contract or employment relationship, *OJ L 288*, 18. 10. 1991, s. 32.

³⁰ Council Directive 1999/70/EC of 28. 06. 1999. concerning the framework agreement on fixed-term work concluded by ETUC, UNICE and CEEP, *OJ L 175*, 10. 07. 1999, s. 43.

³¹ Council Directive 97/81/EC of 15. 12. 1997. concerning the Framework Agreement on part-time work concluded by UNICE, CEEP and the ETUC - Annex: Framework agreement on part-time work, *OJ L 14*, 20. 01. 1998, s. 9;

zdravlje na radu radnika u atipičnim oblicima radnog odnosa³³, zaštita mladih osoba na radu³⁴, radno vrijeme³⁵, sektorsko radno vrijeme³⁶, upućivanje radnika³⁷, stečaj poslodavca³⁸, prijenos preduzeća³⁹); te *sudjelovanja radnika u kontekstu odlučivanja o pravima i obavezama na radu i/ili u vezi s radom* (okvir za informiranje i savjetovanje radnika⁴⁰, masovno otpuštanje i

Council Directive 98/23/EC of 07. 04. 1998. on the extension of Directive 97/81/EC on the framework agreement on part-time work concluded by UNICE, CEEP and the ETUC to the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, *OJ L 131*, 05. 05. 1998, s. 10.

³² Directive 2008/104/EC of the European Parliament and of the Council of 19. 11. 2008. on temporary agency work, *OJ L 327*, 05. 12. 2008, s. 9.

³³ Council Directive 91/383/EEC of 25. 06. 1991. supplementing the measures to encourage improvements in the safety and health at work of workers with a fixed - duration employment relationship or a temporary employment relationship, *OJ L 206*, 29. 07. 1991, s. 19.

³⁴ Council Directive 94/33/EC of 22. 06. 1994. on the protection of young people at work, *OJ L 216*, 20. 08. 1994, s. 12.

³⁵ Directive 2003/88/EC of the European Parliament and of the Council of 01. 11. 2003. concerning certain aspects of the organisation of working time, *OJ L 299*, 18. 11. 2003, s. 9.

³⁶ Council Directive 2000/79/EC of 27. 11. 2000. concerning the European Agreement on the Organisation of Working Time of Mobile Workers in Civil Aviation concluded by the Association of European Airlines (AEA), the European Transport Workers' Federation (ETF), the European Cockpit Association (ECA), the European Regions Airline Association (ERA) and the International Air Carrier Association (IACA) (Text with EEA relevance), *OJ L 302*, 01. 12. 2000, s. 57; Council Directive 2005/47/EC of 18. 07. 2005. on the Agreement between the Community of European Railways (CER) and the European Transport Workers' Federation (ETF) on certain aspects of the working conditions of mobile workers engaged in interoperable cross-border services in the railway sector, *OJ L 195*, 27. 07. 2005, s. 15; Council Directive 1999/63/EC of 21. 06. 1999. concerning the Agreement on the organisation of working time of seafarers concluded by the European Community Shipowners' Association (ECSA) and the Federation of Transport Workers' Unions in the European Union (FST) - Annex: European Agreement on the organisation of working time of seafarers, *OJ L 167*, 02. 07. 1999, s. 33; Directive 2002/15/EC of the European Parliament and of the Council of 11. 03. 2002. on the organisation of the working time of persons performing mobile road transport activities, *OJ L 80*, 23. 03. 2002, s. 35.

³⁷ Directive 96/71/EC of the European Parliament and of the Council of 16. 12. 1996. concerning the posting of workers in the framework of the provision of services, *OJ L 18*, 21. 01. 1997, s. 1.

³⁸ Directive 2008/94/EC of the European Parliament and of the Council of 22. 10. 2008. on the protection of employees in the event of the insolvency of their employer (Codified version) (Text with EEA relevance), *OJ L 283*, 28. 10. 2008, s. 36.

³⁹ Council Directive 2001/23/EC of 12. 03. 2001. on the approximation of the laws of the Member States relating to the safeguarding of employees' rights in the event of transfers of undertakings, businesses or parts of undertakings or businesses, *OJ L 82*, 22. 03. 2001, s. 16.

⁴⁰ Directive 2002/14/EC of the European Parliament and of the Council of 11. 03. 2002. establishing a general framework for informing and consulting employees in the European Community, *OJ L 80*, 23. 03. 2002, ss. 29-34.

otpremnine⁴¹, prijenos poduzeća⁴², evropska radnička vijeća⁴³, evropski Statut društva⁴⁴, evropska zadruga⁴⁵, prekogranična spajanja⁴⁶).

Direktive se primjenjuju putem unutrašnjeg zakonodavstva svake države članice EU odnosno za razliku od uredbi⁴⁷ ne zamjenjuju nacionalne norme. Međutim, da bi se ostvario cilj zbog kojeg je direktiva bila usvojena, unutrašnje zakonodavstvo država članica mora biti prilagođeno u mjeri u kojoj je to nužno. Obaveznost u pogledu obligacije cilja ima za posljedicu da države članice u području materije koju uređuje direktiva nemaju ima jednake norme. Neosporno, direktive su akti koji pogoduju ostvarivanju mota EU - „jedinstvo u različitosti“.

3. Izvori heteronomnog radnog zakonodavstva u institucijama BiH

Zakoni su najznačajniji izvor prava u radnopravim sistemima koji se razvijaju u konceptu evropskog socijalnog modela.⁴⁸ U polaznoj tački u radnom zakonodavstvu je prisutno uređivanje radnih odnosa na osnovu načela jedinstvenosti ili načela diferencijacije. U tom kontekstu, zakoni kao izvori radnog prava se pojavljuju kao opći ili kao posebni. Opći zakoni (*lex generalis*) oslonom na ciljeve radnopravne zaštite na jedinstven način reguliraju prava na radu i u vezi s radom, a posebni zakoni (*lex specialis*) oslonom na načelo diferencijacije reguliraju radne odnose obzirom na: djelatnost poslodavca (radnu sredinu u kojoj se obavljaju poslovi) ili na osnovu specifičnosti radnopravnog statusa zaposlene osobe. Reguliranje radnih odnosa na osnovu načela jedinstvenosti ne podrazumijeva isključivo jedan opći zakon već donošenje zakona *ratione materiae*. Dakle, pored općeg zakona moguće je donijeti i zakone koji reguliraju pojedine segmente individualnih ili kolektivnih prava na radu i u vezi s radom koji se u odnosu na opći zakon primjenjuju po hijerarhijskom pravilu *lex specialis derogat legi generali*. Reguliranje prava na radu i u vezi s radom na osnovu načela diferencijacije po pravilu podrazumijeva posebne zakone *ratione personae*. I zakoni *ratione materiae* i zakoni *ratione*

⁴¹ Council Directive 98/59/EC of 20. 07. 1998. on the approximation of the laws of the Member States relating to collective redundancies, *OJ L 225*, 12. 08. 1998, s. 16.

⁴² Council Directive 2001/23/EC of 12. 03. 2001. on the approximation of the laws of the Member States relating to the safeguarding of employees' rights in the event of transfers of undertakings, businesses or parts of undertakings or businesses, *OJ L 82*, 22. 03. 2001, s. 16.

⁴³ Directive 2009/38/EC of the European Parliament and of the Council of 06. 05. 2009. on the establishment of a European Works Council or a procedure in Community-scale undertakings and Community-scale groups of undertakings for the purposes of informing and consulting employees (Recast) (Text with EEA relevance), *OJ L 122*, 16. 05. 2009, s. 28.

⁴⁴ Council Directive 2001/86/EC of 08. 10. 2001. supplementing the Statute for a European company with regard to the involvement of employees, *OJ L 294*, 10. 11. 2001, s. 22.

⁴⁵ Council Directive 2003/72/EC of 22 July 2003 supplementing the Statute for a European Cooperative Society with regard to the involvement of employees, *OJ L 207*, 18. 08. 2003, s. 25.

⁴⁶ Directive 2005/56/EC of the European Parliament and of the Council of 26. 10. 2005. on cross-border mergers of limited liability companies, *OJ L 310*, 25. 11. 2005.

⁴⁷ Uredbe imaju opću primjenu, u cijelosti su obavezujuće i direktno su primjenjive u svim državama članicama.

⁴⁸ Definiranje i značenje termina „evropski socijalni model“ izaziva teškoće zbog prisutnih različitosti u konceptima socijalne tržišne privrede u državama Evrope. Osnovni argument postojanja „evropskog socijalnog idetiteta“ prisutan je u shvatanju da uprkos značajnim razlikama između pojedinih država, evropski pristup vezan za *zaštitni karakter radnog zakonodavstva* u odnosu na pristupe u drugim regijama svijeta ima i mnogobrojne zajedničke elemente. Stoga suma zajedničkih elemenata u sistemima socijalne sigurnosti na tlu Evrope opredjeljuje okvire „evropskog socijalnog modela“.

personae su materijalnopravni zakoni. Posebnu skupinu izvora radnog prava u oblasti ostvarivanja i zaštite individualnih i kolektivnih prava na prava na radu i u vezi s radom čine *procesni zakoni.*

3.1. Jedinstveni zakoni u sistemu radnih odnosa zaposlenih u institucijama BiH

Načelo jednakosti u mogućnostima i/ili tretmanu odnosno zabrana diskriminacije u zapošljavanju predstavlja jedno od temeljnih načela sistema radnih odnosa u svim suvremenim radnim zakonodavstvima. Stoga od posebnog značaja za sistem radnih odnosa u institucijama BiH imaju: *Zakon o zabrani diskriminacije*⁴⁹ i *Zakon o ravnopravnosti spolova*⁵⁰. Do donošenja Zakona o zabrani diskriminacije, kao jedinstvenog općeg antidiskriminacionog zakona, regulativa vezana za zabranu diskriminacije odnosno obavezu jednakog postupanja u pravnom sistemu BiH nalazila se partikularno u različitim pravnim oblastima. Zakonom o zabrani diskriminacije u okviru 25 odredbi regulirano je: pojam diskriminacije, oblici diskriminacije, izuzetke od principa jednakog postupanja, oblasti primjene, institucije nadležne za zaštitu od diskriminacije, postupci za zaštitu od diskriminacije, prekršajne odredbe. Ovaj jedinstveni zakon primjenjuje se na postupanje svih javnih tijela na nivou države, entiteta, kantona i Brčko Distrikta BiH, opštinskih institucija i tijela, te pravnih osoba s javnim ovlaštenjima, kao i na postupanje svih pravnih i fizičkih osoba u svim oblastima života, a posebno u oblasti: zapošljavanja, rada i radnih uslova, uključujući pristup zaposlenju, zanimanju i samozapošljavanju kao i radne uvjete, naknade, napredovanja u službi i otpuštanja sa posla. Instituciji ombudsmana dat je status “centralne institucije nadležne za zaštitu od diskriminacije” i u tu svrhu osnovan je poseban odjel sa isključivim zadatkom razmatranja predmeta navodne diskriminacije koju je počinilo bilo koje pravno ili fizičko lice i u bilo kojoj oblasti života. Zakon predviđa široku lepezu nadležnosti ombudsmena, koje sežu od promotivnih aktivnosti, preko istraživanja u oblasti diskriminacije, do postupanja po žalbama pojedinaca koji tvrde da su žrtve diskriminacije i preuzimanja aktivne uloge u prekršajnim postupcima za zaštitu od diskriminacije, i u velikoj mjeri, prate međunarodne standarde relevantne za rad tijela za zaštitu jednakosti. Nepoštivanje preporuka ombudsmena vezanih za povrede Zakona o zabrani diskriminacije povlači prekršajnu odgovornost fizičkih i pravnih lica mjere sigurnosti zabrane obavljanja djelatnosti i druge sankcije⁵¹ predviđene članom 19 i 20 ovog zakona. Zaposleni u instituciji Ombudsmana za

⁴⁹ Zakon o zabrani diskriminacije, *Sl. gl. BiH 59/09, 66/16.*

⁵⁰ Zakon o ravnopravnosti spolova - prečišćeni tekst, *Sl. gl. BiH 32/10*, ima antidiskriminacijske odredbe isključivo u odnosu na spol. Ovaj Zakon propisuje zabranu diskriminacije, kako direktne tako i indirektne, a cilj regulative je da uređuje, promovira i štiti ravnopravnost spolova, te garantira jednake mogućnosti svim građanima, kako u javnoj, tako i u privatnoj sferi društva. Zakon predviđa kao temeljno načelo ravnopravnost spolova, te zabranu diskriminacije na osnovu spola i spolne orijentacije, odnosno promovira ravnopravnost spolova u svim sferama društva, bez obzira na bračno i porodično stanje. Zakon razrađuje zabranu diskriminacije po osnovu spola, ali po pojedinim oblastima, kao npr. obrazovanju, zapošljavanju, radu i pristupu svim oblicima resursa, zatim socijalnoj zaštiti, zdravstvenoj zaštiti, sportu i kulturi, javnom životu, medijima itd. Za svaku od ovih oblasti zaštite Zakon predviđa i posebne slučajeve. Zakon nastoji da djeluje i represivno pa je predvidio i sudsku zaštitu, kao i naknadu štete za one koji su pogođeni diskriminacijom. Zakonom je formirana i Agencija za ravnopravnost spolova čiji je zadatak da prati i nadzire provođenje Zakona. Definicija diskriminacije koja je utvrđena ovim Zakonom je dovoljno široka i usaglašena je sa CEDAW-definicijom (Konvencija o ukidanju svih oblika diskriminacije žena).

⁵¹ Čl. 19 i 20 Zakona o zabrani diskriminacije (bilj. 49).

Ljudska prava za Bosnu i Hercegovinu⁵² su: imenovane osobe, državni službenici, stručno osoblje i zaposlenici.

3.2. Opći zakoni u sistemu radnih odnosa zaposlenih u institucijama BiH

U sistemu radnih odnosa u institucijama BiH opći zakon je *Zakon o radu u institucijama BiH (ZOR)*⁵³. ZOR se primjenjuje na fizičke osobe koje su u institucijama BiH zaposlene na osnovu ugovora o radu⁵⁴, ali i supsidijarno na fizičke osobe koje radni odnos zasnivaju aktom o imenovanju ili rješenjem o postavljenju ukoliko posebnim zakonima *ratione personae* neko pravo na radu i u vezi s radom nije uređeno. Sadržajno ZOR regulira: individualna i kolektivna prava na radu i u vezi s radom, te ostvarivanje i zaštitu prava iz radnog odnosa. Institucije BiH predstavljaju poslodavca⁵⁵, a zaposlenici su fizičke osobe koje na osnovu ugovora o radu obavljaju poslove radnog mjesta. Poslodavac utvrđuje mjesto i način obavljanja rada, za obavljeni rad obavezan je zaposleniku isplatiti plaću, poštovati prava i dostojanstvo zaposlenika te osigurati uvjete za siguran rad. Bitni elementi radnog odnosa su: dobrovoljnost, obaveza osobnog obavljanja rada, podređenost (subordinacija)⁵⁶ i naplativost (oneroznost). Iako zasnovani ugovorom o radu, ovi radni odnosi obuhvataju mnogo širi krug prava i obaveza koji su određeni, ne voljom ugovornih strana, već nizom heteronomnih i autonomnih izvora radnog zakonodavstva. U februaru 2014. Vijeće ministara je uputilo u parlamentarnu proceduru Prijedlog zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu u institucijama BiH koji je odbijen.⁵⁷

Odredbe o plaći, dodacima na plaću, drugim naknadama te periodima isplate na koje zaposlene osobe imaju pravo predstavljaju obaveznu klauzulu svih pravnih osnova za zasnivanje radnog odnosa (ugovora o radu, upravnog akta, ugovora o službi) bez obzira da li je u njemu naznačeno upućivanje na odgovarajući zakon, odluku Vijeća ministara, kolektivni ugovor, pravilnik ili akt kojim su uređena pitanja naplativosti. U radnom zakonodavstvu institucija BiH kao *opći zakon* koji uređuje naplativost u kontekstu bitnog elementa radnih odnosa je *Zakon o plaćama i naknadama u institucijama BiH*.⁵⁸ Ovim zakonom uređuju se plaće i naknade: zaposlenih, imenovanih i izabranih osoba u institucijama BiH koje se finansiraju iz budžeta institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH sa izuzetkom plaća i naknada sudija, tužilaca i određenih kategorija stručnog osoblja u pravosudnim institucijama koje se uređuju posebnim zakonom. Pod pojmom *zaposleni podrazumijeva se svaka osoba koja je u radnom odnosu u institucijama BiH*, a institucija BiH predstavlja budžetskog korisnika koji se finansira iz budžeta institucija BiH i međunarodnih obaveza BiH u skladu sa Zakonom o finansiranju institucija BiH. Plaća u neto

⁵² Zakon o Ombudsmanu za ljudska prava za Bosnu i Hercegovinu, *Sl. gl. BiH* 32/00, 35/04, 32/06.

⁵³ Zakon o radu u institucijama BiH, *Sl. gl. BiH* 26/04, 7/05, 60/10, 32/13.

⁵⁴ Prema čl. 1 st. 2 t. c) ZOR-a (bilj. 53), on se primjenjuje i na radne odnose zaposlenih u javnim preduzećima BiH, udruženjima i fondacijama BiH, međuentitetskim korporacijama i drugim institucijama za obavljanje dodatnih nadležnosti u BiH ako drugim zakonom nije drugačije određeno.

⁵⁵ Institucije BiH su institucije osnovane Ustavom BiH, zakonom ili drugim propisom BiH (bilj. 4).

⁵⁶ Subordinacija se vezuje za obavezu zaposlenika da preuzete poslove obavljaju prema uputama poslodavca datim u skladu s prirodom i vrstom rada. U radnom pravu subordinacija se javlja kao: ekonomska (ovisnost o plaći) i pravna (stručna i/ili organizacijska). Na osnovu ovog bitnog elementa vrši se razgraničenje samostalnog od nesamostalnog rada obzirom da je pravni objekt radnog prava nesamostalni rad.

⁵⁷ Dostupno na: <https://www.parlament.ba/law/LawDetails?lawId=611>, očitavanje 02. 12. 2016.

⁵⁸ *Sl. gl. BiH* 50/08, 35/09, 75/09, 32/12, 42/12, 50/12, 32/13, 87/13, 75/15, 88/15, 16/16.

iznosu sastoji se od: osnovne plaće, dodatka na plaću i nagrade⁵⁹. Osnovna plaća utvrđuje se množenjem osnovice za obračun plaće⁶⁰ i pripadajućeg koeficijenta, a koeficijent je broj dodijeljen svakoj poziciji razvrstanoj u platne razrede. Zakon o plaćama i naknadama u institucijama BiH utvrđuje platne razrede i koeficijente za: a) *izabrane i imenovane osobe* u: Parlamentarnoj skupštini BiH⁶¹: Predsjedništvu i Vijeću ministara BiH⁶², za imenovane profesionalne vojne osobe⁶³, imenovane policijske službenike⁶⁴, te imenovane osobe nezavisnih, regulatornih i ostalih institucija,⁶⁵ b) *državne službenike* u: Parlamentarnoj skupštini BiH⁶⁶, Predsjedništvu i Vijeću ministara BiH⁶⁷, te u nezavisnim, regulatornim i ostalim institucijama,⁶⁸ c) *profesionalne vojne osobe*,⁶⁹ d) *policijske službenike*⁷⁰ i e) *zaposlenike*⁷¹. Ovaj zakon je posebnu regulativu utvrdio za: *diplomatsko-konzularno i vojno-diplomatsko osoblje*⁷² te *zaposleno stručno i revizorsko osoblje u Uredu za reviziju institucija BiH*⁷³.

U segmentu plaća i naknada zaposlenih u institucijama BiH izražen je intervencionizam kroz zakonom utvrđene platne razrede ali je afirmiran i autonomni pristup koji omogućava izražavanje specifičnosti.

3.3. Posebni zakoni *ratione personae* u sistemu radnih odnosa u institucijama BiH

Posebni zakoni *ratione personae* u sistemu radnih odnosa u institucijama BiH vezuju se za posebne sisteme radnih odnosa obzirom na izražene specifičnosti u kontekstu subjekata radnog odnosa. U važećim rješenjima radi se o *posebnosti statusa posloprimaca* i to: državnih službenika, profesionalnih vojnih osoba, te policijskih službenika. Poslodavac u okviru angažmana ovih kategorija posloprimaca je *država kao pravna osoba*, a priroda uspostavljenih pravnih odnosa nije analogna prirodi upravno-pravnog odnosa već prirodi radnih odnosa sa izraženim specifičnostima vezanim za: zasnivanje radnog odnosa, prava i obaveze, disciplinsku odgovornost, prestanak radnog odnosa, te postupak odlučivanja o pravima, obavezama i odgovornostima. Radni odnos se uspostavlja radi izvršavanja poslova za državu kao poslodavca, a istovremeno je radni odnos pretpostavka za uspostavljanje upravno-pravnih odnosa odnosno personalnog elementa državne uprave (kadrova).

⁵⁹ Čl. 5 st. 3 Zakona o plaćama i naknadama u institucijama BiH (bilj. 58).

⁶⁰ *Ibid.*, čl. 7 st. 1: Osnovicu za obračun plaće utvrđuje Vijeće ministara BiH *podzakonskim aktom*, s tim da ona ne može biti manja od 50% prosječne mjesečne neto plaće u BiH iskazane na godišnjem nivou za kalendarsku godinu koja dvije fiskalne godine prethodi godini u kojoj će se osnovica primjenjivati. Osnovicu za obračun plaće Vijeće ministara BiH utvrđuje do 30. juna tekuće godine za narednu godinu.

⁶¹ *Ibid.*, čl. 8.

⁶² *Ibid.*, čl. 10.

⁶³ *Ibid.*, čl. 13.

⁶⁴ *Ibid.*, čl. 17.

⁶⁵ *Ibid.*, čl. 21.

⁶⁶ *Ibid.*, čl. 9.

⁶⁷ *Ibid.*, čl. 11.

⁶⁸ *Ibid.*, čl. 22.

⁶⁹ *Ibid.*, čl. 14.

⁷⁰ *Ibid.*, čl. 18.

⁷¹ *Ibid.*, čl. 24.

⁷² *Ibid.*, čl. 12.

⁷³ *Ibid.*, čl. 23.

*Zakon o državnoj službi u institucijama BiH*⁷⁴ je prvi propis koji je utvrdio pravila *posebnog sistema radnih odnosa* odnosno *službeničkih odnosa* u institucijama BiH u okviru *općeg službeničkog sistema*⁷⁵. Ovim zakonom uređuje se pravni status državnih službenika u ministarstvima, samostalnim upravnim organizacijama i upravnim organizacijama u sastavu ministarstava, kao i drugim institucijama BiH osnovanim posebnim zakonom ili kojima je posebnim zakonom povjereno obavljanje poslova uprave (institucije). Postavljanjem upravnim aktom na radno mjesto u državnoj službi, osobe sa statusom državnog službenika stiču pravo na *stalni radni odnos* do sticanja uvjeta za penziju, osim ako zakonom nije drugačije utvrđeno⁷⁶. Ovaj zakon je kao posebna individualna prava državnih službenika naznačio: pravo na odsustva, plaću, naknadu i, nagrade, podršku i pomoć u stručnom obrazovanju i profesionalnom usavršavanju u cilju napredovanja u karijeri, pravo na zaštitu fizičkog i moralnog integriteta od države tokom obavljanja službenih dužnosti, te pravo na poštovanje dostojanstva na radu i zabranu diskriminacije. U okviru kolektivnih prava naznačeno je: pravo na slobodu organiziranja (da osnuje ili se učlani, ali ne i da bude obavezan da se učlani, u sindikat ili profesionalno udruženje u skladu sa zakonom), te pravo da štrajkuje u skladu sa zakonom⁷⁷. Posebnosti pravnog statusa državnih službenika izražene su kroz pravila vezana za : zabranu sukoba interesa (nespojivosti s dužnostima državnog službenika), prijema u državnu službu i popunjavanju radnih mjesta, premještanju, ocjenjivanju rada, stručnom usavršavanju, disciplinskoj odgovornosti, prestanku radnog odnosa, te postupku odlučivanja o pravima, obavezama i odgovornostima iz službeničkog odnosa. Bitno je naznačiti da i pored izraženih posebnosti, službenički odnos ima sva bitna obilježja radnog odnosa. Konkretnije, službenički odnos je posebna vrsta radnih odnosa zbog prirode rada koji se obavlja u radnom odnosu, odnosno država je u ovim odnosima i poslodavac i zakonodavac koji heteronimnim propisima uređuje ove odnose.

U okviru *posebnih zakona ratione personae* u sistemu radnih odnosa u institucijama BiH , pored reguliranja općeg sistema službeničkih odnosa doneseni su i zakoni koji se primjenjuju na osobe zaposlene u policiji i vojsci. Drugačije rečeno u okviru službeničkih odnosa primjetno je postojanje općeg i posebnog sistema. Tako *Zakon o službi u Oružanim snagama BiH*⁷⁸ uređuje: sastav Oružanih snaga, prijem u službu, prava i obaveze osoba na službi u Oružanim snagama, status osoba tokom službe, sistem klasificiranja ljudstva, ocjene, unapređenja, upravljanje evidencijom personala i karijerom vojnih osoba, činove i oznake u Oružanim snagama, standarde ponašanja i druga statusna pitanja osoba na službi u Oružanim snagama. Na službi u Oružanim snagama mogu biti vojne osobe, civilne osobe, kadeti i kadeti na obuci. Vojne osobe su profesionalna vojne osobe i osobe u rezervnom sastavu dok su na službi. Akti kojima se regulira status profesionalnih vojnih osoba, osoba u rezervnom sastavu i civilnih osoba u Oružanim snagama su *upravni akti* i donose se u skladu s Zakonom o upravi BiH, Zakonom o odbrani,

⁷⁴ Zakon o državnoj službi u institucijama BiH, *Sl. gl. BiH* 12/ 02, 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 02/06, 32/07, 43/09, 08/10, 40/12.

⁷⁵ Ovaj Zakon prvo je proglasio Visoki predstavnik za BiH svojom Odlukom, koja je zajedno sa Zakonom objavljena u *Sl. gl. BiH* 12/02. Zakon je donesen na privremenoj osnovi sve dok Parlamentarna skupština BiH ne usvoji u odgovarajućem obliku, bez izmjena i dopuna i dodatnih uvjeta. Parlamentarna skupština BiH je u julu 2002. usvojila ovaj Zakon, u istovjetnom tekstu koji je prethodno bio proglašen od Visokog predstavnika. Zakon je objavljen u *Sl. gl. BiH* 19/02, a stupio je na snagu 03. 08. 2002.

⁷⁶ *Ibid.*, čl. 15 st. 1.

⁷⁷ *Ibid.*, čl. 15.

⁷⁸ Zakon o službi u Oružanim snagama BiH, *Sl. gl. BiH* 88/05, 53/07, 59/09, 74/10, 42/12, 41/16.

Zakonom o radu u institucijama BiH, drugim važećim zakonima, kao i direktivama, propisima i naredjenjima ministra odbrane. Pravni osnov radnopravnog/pravnog statusa profesionalnih vojnih osoba je ugovor o prijemu u profesionalnu vojnu službu koji se zaključuje na određeno vrijeme. U ime poslodavca (države/ Ministarstva odbrane BiH) ugovor potpisuje Ministar odbrane.⁷⁹ Specifičnosti radnopravnog statusa vojnih osoba ogledaju se u: prijemu u vojnu službu, pravima, dužnostima i odgovornostima osoba na službi u oružanim snagama, pravu na zdravstvenu zaštitu i osiguranje, penzijsko i invalidsko osiguranje, radnom vremenu i pravu na godišnji odmor, plaćama, dodacima na plaće i druge naknade, ocjenjivanju rada, te prestanku službe. Profesionalnim vojnim osobama zabranjeno je sindikalno i političko organiziranje⁸⁰. Civilne osobe na službi u Oružanim snagama su zaposlenici na koja se primjenjuju odredbe Zakona o radu u institucijama BiH⁸¹.

Radnopravni status (dužnosti i prava, zapošljavanje, obrazovanje i usavršavanje, raspoređivanje, činovi, procjena rada i unapređivanje, naknade, radni uvjeti, disciplinska odgovornost, odgovornost za štetu, te prestanak radnog odnosa) policijskih službenika BiH uređeni su *Zakonom o policijskim službenicima BiH*.⁸² Policijski službenici BiH su pripadnici Državne agencije za istrage i zaštitu (SIPA), Granične policije i Direkcije za koordinaciju policijskih tijela, koji primjenjuju policijska ovlaštenja propisana zakonom i postupaju kao ovlaštene službene osobe prema zakonima o krivičnom postupku u BiH. Policijski službenik ima pravo: *na stalno radno mjesto* do trenutka dok se ne steknu uvjeti za penzionisanje, ako nije drugačije regulirano zakonom; odmore, nagrade, plaću i nadoknade, na napredovanje u karijeri i profesionalni razvoj kroz obuku i na drugi način, da osniva i učlanjuje se u sindikat ili profesionalno udruženje, jednakost u mogućnostima i tretmanu i pravo na dostojanstven rad.⁸³ Pravni osnov radnopravnog statusa policijskih službenika je *ugovor o radu*.

3.4. Posebni zakoni o kolektivnim pravima u institucijama BiH

*Zakon o štrajku zaposlenih u institucijama BiH*⁸⁴ je propis kojim se regulira pravo zaposlenih na kolektivnu akciju u institucijama BiH. Štrajkom kao metodom rješavanja kolektivnih radnih sporova smatra se organizirani prekid rada zaposlenih radi ostvarivanja i zaštite njihovih ekonomskih i socijalnih interesa i prava iz radnog odnosa i na osnovu rada⁸⁵. Pretpostavke dopuštenosti štrajka vezuju se za sljedeća pitanja: ko su subjekti ovlašteni organizirati i poduzeti štrajk, u vezi kojih radnih sporova je štrajk dopušten, kome i kada se štrajk mora najaviti, koji postupak mirnog rješavanja spora prethodi štrajku, koji je minimum procesa rada. Nositelj prava na štrajk (organizator štrajka) je sindikat utvrđen ZOR-u⁸⁶. Proizilazi da su nedopušteni svi

⁷⁹ *Ibid.*, čl. 11 st. 4.

⁸⁰ *Ibid.*, čl. 26.

⁸¹ *Ibid.*, čl. 3 st. 3.

⁸² *Zakon o policijskim službenicima BiH, Sl. gl. BiH 27/04, 63/04, 05/06, 33/06, 58/06, 15/08, 63/08, 35/09, 7/12.*

⁸³ *Ibid.*, čl. 39.

⁸⁴ *Zakon o štrajku zaposlenih u institucija BiH, Sl. gl. BiH 41/16.*

⁸⁵ *Ibid.*, čl. 2 st. 1.

⁸⁶ Prema čl. 92-94 ZOR-a (bilj. 53), riječ je o "*reprezentativnim sindikatima*". Pod ovim pojmom označava se sindikat registriran na nivou BiH ili dva i više sindikata koji zajednički nastupaju, a čije članstvo čini većina zaposlenika jednog poslodavca u sjedištu poslodavca. Na prijedlog Ministarstva pravde BiH, Vijeće ministara potvrđuje reprezentativni sindikat, a protiv potvrde ili odbijanja potvrde reprezentativnog sindikata može se uložiti žalba Sudu BiH. Svaki reprezentativni sindikat ima pravo pozvati na štrajk i provesti ga s ciljem zaštite i

štrajkovi koje nisu organizirali od strane tih sindikata. Posljedica sudjelovanja u nedopuštenom štrajku može biti otkaz ugovora o radu, a moguća je i odgovornost za nadoknadu štete.

3.5. Procesni zakoni

Procesni zakoni su propisi od najvećeg značaja za uposlene u svjetlu ostvarivanja i zaštite prava na radu i u vezi s radom. Radi se o zakonima kojima se uređuje upravni, parnični, i izvršni postupak, upravni spor, krivični postupak, te postupak pred Ustavnim sudom.

Na postupak donošenja rješenja kao pojedinačnih akata kojim se odlučuje o pravima, obavezama i odgovornostima iz radnog odnosa na odgovarajući način primjenjuju se odredbe *Zakona o upravnom postupku*.⁸⁷ Poseban značaj za ostvarivanje sudske zaštite⁸⁸ pojedinačnih prava na radu i u vezi s radom ima *Zakon o parničnom postupku pred Sudom BiH*⁸⁹. U parnicama iz radnih odnosa, a posebno pri određivanju rokova i ročišta, Sud treba da vodi računa o hitnom rješavanju radnih sporova. Nadalje, sud će u presudi kojom nalaže izvršenje neke činidbe odrediti rok od 15 dana za njeno izvršenje, a rok za podnošenje žalbe na presudu, odnosno rješenje iz radnih odnosa je 15 dana. Državni službenici kojima je konačnim upravnim aktom povrijeđeno neko pravo iz radnog odnosa imaju pravo pokretanja upravnog spora shodno *Zakonu o upravnim sporovima BiH*⁹⁰.

3.6. Podzakonski akti i drugi propisi

Zakonima koji reguliraju oblast radnih odnosa u institucijama BiH propisano je bliže uređivanje pojedinih segmenata prava na radu i u vezi s radom podzakonskim aktima koji donosi Vijeće ministara BiH, na prijedlog odgovarajućeg ministarstva odnosno institucija BiH. Radi se prije svega o: pravilnicima ministarstava, pravilnicima institucija BiH, odlukama i drugim općim aktima Vijeća ministara. Podzakonski opći normativni akti izraz su nemogućnosti da se zakonima obuhvati čitav obim predmeta regulative, te zahtjeva da zakonski tekst bude pregledan, precizan, nedvosmislen i jasan u izražavanju. Naime, mnogi aspekti koji su nužni za primjenu zakona, kad su inkorporirani u zakonski tekst djeluju suprotno naznačenim zahtjevima. U pojedinim pravnim sistemima, određeni opće normativni podzakonski akti, obzirom na svoju poziciju u hijerarhijskoj ljestvici i pravnu prirodu ubrajaju se u tzv. sekundarno ili delegirano zakonodavstvo⁹¹. U radnom zakonodavstvu u institucijama BiH razlikuju se: podzakonski opći

ostvarivanja ekonomskih i socijalnih prava i interesa zaposlenika ako je sporno pitanje upućeno poslodavcu te ako je istekao rok od 15 dana od dana kada je sporno pitanje upućeno poslodavcu, a do toga dana nije došlo do rješavanja spornog pitanja.

⁸⁷ *Zakon o upravnom postupku, Sl. gl. BiH 29/02, 12/04, 88/07, 93/09, 41/13, 53/16.*

⁸⁸ Kako bi se osiguralo provođenje nadležnosti države BiH, poštivanje ljudskih prava i vladavine zakona na njejoj teritoriji, odlukom Visokog predstavnika nametnut je 2002. *Zakon o Sudu BiH. V. Zakon o Sudu BiH, Sl. gl. BiH 49/09-prečišćeni tekst, 97/09.*

⁸⁹ *Zakon o parničnom postupku pred Sudom BiH, Sl. gl. BiH 36/04, 84/07, 58/13.*

⁹⁰ *Zakon o upravnim sporovima BiH, Sl. gl. BiH 19/02, 88/07, 83/08, 74/10.*

⁹¹ Sekundarno zakonodavstvo čine propisi koje ne donosi zakonodavac već izvršna i druga tijela na osnovu ovlasti koje su im povjerene zakonima, a koji čine primarno zakonodavstvo (engl. primary legislation). Riječ je o tzv. zakonodavnoj delegaciji. Sekundarno zakonodavstvo kao instrument reguliranja često se koristi za primjenu zakona kojima se uređuje područje službeničkog prava, osobito u organizacijskom dijelu. Usp. OECD (1997), Civil Service

akti koji upotpunjuju zakonske odredbe (kompletiraju) zakon (podzakonski akti za izvršenje zakona), te podzakonski akti koji dopunjuju i koji zamjenjuju zakon (donose potpuno nova pravila)⁹².

4. Zaključak

1. Polazište razvoja normativnog okvira radnog zakonodavstva u institucijama BiH predstavljaju obaveze iz ustavnog uređenja BiH, zatim ispunjavanje obaveza iz prihvaćenih međunarodnih ugovora, te stvarne potrebe uređenja radnopravnog statusa fizičkih osoba koje obavljaju poslove kod poslodavaca koji se podvode pod pojam institucija BiH. Donošenje propisa iz oblasti radnih odnosa u BiH vezano je za podjelu nadležnosti izvršenu između BiH i njenih sastavnih dijelova/entiteta. Naime, iz odredbi o isključivoj nadležnosti institucija BiH proizilazi da su entiteti isključivo nadležni u oblasti radnih i socijalnih odnosa (član III/1 Ustava BiH). Prema članu III/3a) Ustava BiH sve vladine funkcije i ovlaštenja koja nisu ovim Ustavom izričito povjerena institucijama Bosne i Hercegovine pripadaju entitetima. Pravni osnov za donošenje zakona kojima se reguliraju prava na radu i u vezi s radom u institucijama BiH vezan je za član IV/4a) Ustava BiH u kome je utvrđeno da je Parlamentarna skupština nadležna za „donošenje zakona koji su potrebni za provođenje odluka Predsjedništva ili za vršenje funkcija Skupštine po ovom Ustavu.“

Intenzivna normativna aktivnost započela je donošenjem Zakona o državnoj službi u institucijama BiH 2002. i odvijala se u fazama sve do danas. Donošenjem zakona i provedbenih propisa u proteklom periodu uspostavljen je pravni okvir za radno zakonodavstvo. Pri tome, donošenjem općih i posebnih zakona *ratione materiae* i *ratione persone*, te niza provedbenih propisa uspostavljen je složen sistem, ne uvijek jasnih i preciznih pravnih pravila kojima je uređen radnopravni status zaposlenih u institucijama BiH. Brojne izmjene i dopune zakona koji uređuju prava na radu i u vezi s radom imaju za posljedicu, najblaže rečeno, stihijski pristup koji vodi do nepregledne, neprecizne, dvosmislene i nejasne regulative odnosno formalne i praktične nestabilnosti sistema uvjetovane stalnim promjenama.

Sistemi radnih odnosa svih kategorija osoba u radnom odnosu u institucijama BiH: državnih službenika, zaposlenika, policijskih službenika, vojnih osoba, ali i izabranih i imenovanih osoba su povezani i međusobno ovisni. Konkretnije, uprkos postojanju i općih i posebnih sistema radnih odnosa u postojećem normativnom okviru radnog zakonodavstva u institucijama BiH radi se o *uzajamno značajno međuovisnim sistemima*. Ta međuovisnost se očituje kroz ostvarivanje temeljnog prava na radu i u vezi s radom, prava na plaću te dubini krize koja zahvata sve radne odnose u kontekstu plaćenosti rada, nezadovoljstva uposlenih i poslodavaca postojećim sistemom radnih odnosa te nerazvijenosti kolektivnih radnih odnosa.

U razmatranjima bilo kojeg aspekta i općeg i posebnih sistema treba imati u vidu da na radu, kao i u vršenju raznih službi ili funkcija, nastaju mnogobrojni odnosi koji se često u praksi i široj javnosti poistovjećuju sa radnim odnosom. Jedan dio tih odnosa, ne smatra se radnim odnosom u smislu pozitivnog radnog prava, jer pravne norme koje pretežno ili u cjelini reguliraju te odnose

Legislation: Checklist on Secondary Legislation (and Other Regulatory Instruments), Sigma papers br. 14, dostupno na: www.oecd.org/dataoecd/53/23/1819160.pdf.

⁹² Npr. Pravilnik o plaćama, dodacima i naknadama osoblja u diplomatsko-konzularnim predstavništvima BiH, *Sl. gl. BiH* 98/08, 84/14; Kodeks državnih službenika u institucijama BiH, *Sl. gl. BiH* 49/13.

tj. status osoba koje obavljaju određen rad, službu, funkciju, ne ulaze u korpus pravnih izvora radnog prava. Drugim riječima, u njihovom statusu nedostaju neki od bitnih elemenata iz pojma radnog odnosa (izabrani na političke funkcije, sudije). Međutim, iz postojanja pojedinih elemenata koji su karakteristični za radni odnos, pod određenim uvjetima segmenti radnog, a posebno socijalnog prava primjenjuju se po principu supsidijariteta i na pojedine grupe osoba koje vrše razne funkcije, a nisu u radnom odnosu.

U cjelini, u institucijama BiH još uvijek ne postoji koherentan, cjelovit i dosljedan sistem radnih odnosa. S normativnog aspekta nužno je utvrditi sve prečišćene tekstove zakona. Korisno bi bilo izraditi Zakon o javnim službenicima koji bi utvrdio osnovne vrijednosti javne službe te postavio temeljna i jedinstvena načela djelovanja za sve javne službenike. Konačno, ma koliko da je istrošeno mora se zbog istinitosti stalno ponavljati: zaposleni su najznačajniji potencijal i ključni faktor svake organizacije pa tako i institucija BiH u kontekstu efikasnog vršenja poslova koji su predviđeni za određenu instituciju.