

**ANALIZA RADNOPRAVNOG ZAKONODAVSTVA BOSNE I  
HERCEGOVINE KAO POTISNOG FAKTORA MIGRACIJA**

**ANALYSIS OF LABOR LAW LEGISLATION OF BOSNIA AND  
HERZEGOVINA AS A PUSH FACTOR OF MIGRATION**

*Pregledni znanstveni članak*

*Prof. dr. Fuad Purišević\**

*Doc. dr. Armin Kržalić\**

***Sažetak***

*Rad istražuje i analizira pitanja migracija bosanskohercegovačkih građana prema zemljama Evropske unije sa aspekta analize legislative. Potisni faktori (push factors) su definisani kao faktori postojeće zakonodavne osnove koji imaju direktnu uzročno-posljedičnu povezanost sa vanjskim smjerom migracija. Principijelne potisne faktore vidimo kao: pravnu nesigurnost, neefikasno pravosuđe, neusklađenost legislative sa međunarodnim standardima, te posebno neefikasna i neučinkovita egzekutiva. Glavni cilj rada ogleda se u prikazu i teorijskoj analizi legislative nacionalnog radnogpravnog zakonodavstva BiH, uz prepoznavanje pravnih nedostataka koji otežavaju proces preventivnog djelovanja na suzbijanje iseljavanja iz Bosne i Hercegovine. Kao rezultat u radu su identifikovani ključni propisi o radu u Bosni i Hercegovini, koje smo usporedili sa propisima europskih konvencija i direktiva o radu, što nam je poslužilo za kreiranje policy preporuke za zakonodavnu vlast u cilju poboljšanja legislative i trenutno-stvarne situacije.*

*Ključne riječi: migracija, potisni faktori, pravna nesigurnost, legilsativa, neučinkovita egzekutiva, Bosna i Hercegovina.*

***Abstract***

*This paper explores and analyzes the issues of migration of BiH citizens towards the countries of the European Union from the aspect of legislative analysis. Push factors are defined as factors of the existing*

---

*\* Vanredni je profesor Fakulteta za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije Univerziteta u Sarajevu. E-mail: fpurisevic@fkn.unsa.ba*

*\* Docent je Fakulteta za kriminalistiku, kriminologiju i sigurnosne studije Univerziteta u Sarajevu. E-mail: akrzalic@fkn.unsa.ba*

*legislative basis that have a direct cause-and-effect relationship with the external direction of migration. We see principal push factors as legal uncertainty, inefficient judiciary, non-compliance of legislation with international standards, and especially inefficient and ineffective executive. The main goal of the paper is reflected in the review and theoretical analysis of the legislation of the national labor legislation of BiH, with the recognition of legal shortcomings that hinder the process of preventive action to combat emigration from Bosnia and Herzegovina. As a result, the paper identified key regulations on labor in Bosnia and Herzegovina, which we compared with the regulations of European conventions and labor directives, that helped us to create policy recommendations for the legislature in order to improve the legislation and the current actual situation.*

*Key words: migration, push factors, legal uncertainty, legislation, ineffective executive, Bosnia and Herzegovina.*

## 1. UVOD

Savremeni razvoj pravnih grana općenito, odvija se unutar pojedinih država, pa se može govoriti o domaćem, odnosno unutarnjem pravu, ali i o razvoju pravnih grana izvan granica pojedinih država, pa se sa stanovišta domaće države to naziva inozemno pravo. U današnjem pravu općenito, glavni principi bi trebali da budu: a) neposredno zadovoljavanje javnih potreba zasnovanih primjenom materijalnih i procesnih zakona i drugih propisa i b) efikasnom i prilagodljivom zaštitom građana u njihovom kontaktu sa državom i drugim javnim kolektivitetima. U unutarnjem pravu, trebalo bi harmonizirati (uskладiti) dvojnu ulogu javne uprave (uprave kao vlasti i uprave kao službe). Neophodno je da se ove dvije funkcije spoje sa vladavinom ustava i zakona, a posebno da ne bude na štetu subjektivnih prava i sloboda fizičkih i pravnih lica, što sada nije slučaj. Ovo je u Bosni i Hercegovini jedan od potisnih faktora (*push factors*) koji ima direktnu uzročno-posljedičnu povezanost sa vanjskim smjerom migracija.

Definiranje respektabilnih nadnacionalnih normativnih standarda iznimno je važno na polju sloboda i prava čovjeka i građanina, koja se opredmećuju pravnim putem. Ovim putem se stvaraju pretpostavke (a moglo bi i puno učinkovitije) za prevazilaženje nepotrebnih međudržavnih razlika, kako u položaju građana, tako i nacionalnih preduzeća. Na ovom planu Bosna i Hercegovina ne čini skoro ništa što bi zaustavilo odlazak njenih građana. Zbog ove činjenice, posebno nam je važno pretresanje i uobličavanje prava Evropske Unije. Gransko pravo Evropske Unije (npr. Upravno pravo) predstavlja još uvijek nedovoljno zaokružen pravni sistem. Međutim, ovdje

treba naglasiti važnost načela supsidijarnosti koje je ojačano ugrađivanjem u Lisabonski ugovor, tačnije u stavu 3. član 5. „Ugovorom iz Lisabona također se izričito navodi regionalna i lokalna dimenzija načela supsidijarnosti“ (Kržalić, 2017: 27).

Za predmet ovog rada, od posebne su važnosti ciljevi Evropske Unije, među kojima želimo istaći, ekonomsko povezivanje kroz uspostavljanje jedinstvenog tržišta i novca (otklanjanje carinskih, poreskih i drugih prepreka), uspostavljanje odbrambeno-sigurnosnog štita prema državama koje ne gravitiraju teritorijalno Evropi i prema državama u Evropi koje još nisu članice Evropske Unije (edukativni pristup) i uspostavljanje unutar Unije međudržavne pravosudne i upravno-policijske saradnje.

S aspekta Međunarodnog radnog prava konvencije i preporuke Međunarodne organizacije rada (MOR-a) imaju najveću važnost ne samo zbog broja država koje su njima vezane, već posebno zbog podrške državama u kreiranju propisa iz oblasti radnih odnosa (Bilić i Bulijaš, 2006: 9-55).

Domet uticaja normi MOR-a na radno zakonodavstvo određene države određen je između ostalog i političkim uslovima države. Ukoliko su politički uslovi stabilni i doprinose progresu nacionalnog sistema, onda bi norme MOR-a mogle poslužiti za izradu radnog zakonodavstva određene države, ali i za neposrednu upotrebu radnopravnih standarda koje sadrže odredbe MOR-a. Za Bosnu i Hercegovinu bi se nerijetko moglo kazati da ima funkcionere, a ne političare. Njihovo postupanje, umjesto da vodi zadovoljavanju općeg interesa i blagostanja građana, svjedoci smo da to postupanje vodi zadovoljavanju pojedinačnih ili usko grupnih interesa, što se direkto odražava na ubrzan i masovan odlazak građana iz vlastite zemlje u zemlje Evropske unije.

## **2. RADNOPRAVNO ZAKONODAVSTVO U BOSNI I HERCEGOVINI**

### *Složenost pravnog sistema Bosne i Hercegovine*

Bosna i Hercegovina ima izuzetno složenu ustavnu strukturu i podjelu nadležnosti između državnog (centralnog nivoa) i nižih političko-teritorijanih jedinica. Nadležnosti koje se direktno ili indirektno odnose na radnopravno zakonodavstvo u BiH su na nivou entiteta (Federacija BiH i Republika Srpska) i Brčko Distrikta BiH, s tim da na državnom nivou imamo Zakon o radnim odnosima u institucijama BiH (Službeni glasnik BiH, broj: 26/04, 7/05, 48/05, 50/08, 60/10, 32/13, 93/17). U entitetu Federacija BiH, određene nadležnosti iz oblasti radnog i socijalnog prava su u isključivoj nadležnosti entiteta, druge u podijeljenoj ili zajedničkoj

nadležnosti, a neke u isključivoj nadležnosti kantona. Ovo dodatno usložnjava normativni okvir uspostavljanja pravnojedinствено uređenog radnog i socijalnog zakonodavstva u političko-teritorijalnoj jedinici države Bosne i Hercegovine.

### *Zakoni o radu u Bosni i Hercegovini*

Polazeći od kompleksne ustavne strukture Bosne i Hercegovine, ukazujemo na podijeljenu nadležnosti između države, entiteta i Brčko Distrikta BiH, kao i na partikularneregulisanje pojedinih oblasti. U oblasti radnog i socijalnog prava na prostoru BiH, ne postoji jedinstven sistem regulisanja i ostvarivanja radnih i socijalnih odnosa i pravne zaštite radnika.

Oblast radnih odnosa u Bosni i Hercegovini uređena je državnim i entitetskim zakonima o radu i Zakonom o radu Brčko Distrikta BiH.

U Federaciji Bosne i Hercegovine, Zakon o radu usvojen u julu 2015. godine. Novim Zakonom nastojala su se urediti pitanja koja ranijim zakonom nisu bila regulisana ili su kao rezultat primjene u praksi bila ocijenjena kao neadekvatno regulisana, čime su nastupile značajne promjene u odnosu poslodavac/radnik sa kratkim rokovima za implementaciju. Međutim, 2016. godine Ustavni sud je donio presudu kojom je utvrđeno da je provedena procedura usvajanja u suprotnosti sa Poslovníkom i Ustavom FBiH, te je vraćena u fazu predlaganja. Zakon o radu Federacije BiH, u identičnom tekstu usvojen je u aprilu 2016. godine. U primjeni novousvojenog Zakona o radu, ukazala se potreba za određenim korekcijama, te je isti izmijenjen i dopunjens ciljem pružanja pravičnije i efikasnije zaštite prava radnika, olakšavanja i ubrzavanja procesa kolektivnog pregovaranja i onemogućavanja eventualnih zloupotreba.

Narodna skupština entiteta Republika Srpska početkom 2016. godine, nakon bezuspješnih dijaloga između socijalnih partnera, usvojila je po hitnom postupku Zakon o radu sa brojnim amandmanima koji su stavljeni na Prijedlog Zakona. Zakon o radu stupio je na snagu 20. januara 2016. godine, a izmjene i dopune pretrpio već 2018. godine. Kada je riječ o Zakonu o radu Brčko Distrikta BiH, osnovni tekst Zakona je iz 2000. godine, da bi 2006. godine bio objavljen Prečišćeni tekst istog. U periodu od cca 13 godina, Zakon o radu Brčko Distrikta BiH je mijenjan i dopunjavan pet puta, s tim što su posljednje izmjene izvršene 2015. godine.

### **3. ANALIZA USKLAĐENOSTI ENTITETKIH PROPISA RELEVANTNIH ZARADNOPRAVNU OBLAST**

Da bi se dobio sveobuhvatniji uvid u sličnosti i razlike po pitanju zaštite prava radnika, ukazujemo samo na pravno relevantne odredbe zakona

o radu entiteta i Brčko Distrikta BiH. Analiza koja je predstavljena u nastavku, zasnovana je na šest indikatora koji bi trebali dati odgovor na *push i pull faktore*, odnosno kao faktore privlačenja ili faktore destimulisanja naših građana. S ovim u vezi, ističemo sljedeće indikatore:

1. Princip (ne)diskriminacije (Dedić i Gradašćević-Sijerčić, 2001: 51),
2. Prava i obaveze radnika,
3. Vrste radnih odnosa,
4. Odmori,
5. Zaštita radnika, i
6. Odgovornost za povredu obaveza iz ugovora o radu.

### *Princip (ne)diskriminacije*

Kada je riječ o ovom principu, svi predmetni nacionalni propisi sadrže odredbe o nediskriminaciji. Zakonom o zabrani diskriminacije BiH, definisano je da će se diskriminacijom smatrati „... svako različito postupanje, uključujući svako isključivanje, ograničavanje ili davanje prednosti utemeljeno na stvarnim ili pretpostavljenim osnovama prema bilo kojem licu ili grupi lica na osnovu njihove rase, boje kože, jezika, vjere, etničke pripadnosti, nacionalnog ili socijalnog porijekla, veze s nacionalnom manjinom, političkog ili drugog uvjerenja, imovnog stanja, članstva u sindikatu ili drugom udruženju, obrazovanja, društvenog položaja i pola, polnog izražavanja ili orijentacije, kao i svaka druga okolnost koja ima za svrhu ili posljedicu da bilo kojem licu onemogući ili ugrožava priznavanje, uživanje ili ostvarivanje na ravnopravnoj osnovi prava i sloboda u svim oblastima javnog života“ (Službeni glasnik BiH, broj: 59/09 i 66/16). U kontekstu iznesenog, potrebno je da se još jednom egzemplarno osvrnemo na uvođenje posebnih mjera predviđenih za ostvarivanje pariteta u smislu nacionalne zastupljenosti u javnoj upravi, posebno iz razoga ukupnog stanja u zemlji. Davanje prednosti pri zapošljavanju pripadnicima jednog od konstitutivnih naroda ne može se smatrati izuzetkom od principa jednakog postupanja, tako da je davanje ove prednosti direktno suprotno članu 5. Zakona o zabrani diskriminacije. Naime, da bi ovaj izuzetak bio primjenjen, neophodno je da se ispune kumulativni uslovi: da je u pitanju situacija koja je taksativno navedena u ovoj odredbi, s tim da je njen osnov objektivna i razumno opravdana, te da je takva mjera usmjerena na ostvarivanje legitimnog cilja uz razuman odnos proporcionalnosti između sredstava koja se koriste i cilja koji se nastoji postići. Ove mjere se danas u teoriji nazivaju afirmativne ili pozitivne akcije, a nekada su se karakterisale kao pozitivna diskriminacija. Međutim, s obzirom da je Zakon o zabrani diskriminacije BiH usaglašen sa međunarodnim standardima, onda se ove mjere nipošto ne mogu odnositi na konstitutivne narode, već na pripadnike ugroženih grupa, a

uz to, moraju biti privremenog karaktera i usmjerene na sprečavanje ili naknadu štete koju takve osobe pretrpe. Predmetni Zakon ovakvu odredbu ne sadrži, kao što ne sadrži ni opravdanje za provođenje posebnih mjera u korist ravnomjerne nacionalne zastupljenosti. Prema tome, sva četiri zakona o radu u BiH, su trebala, a ako već nisu, onda bi izmjenama istih što prije trebalo predvidjeti mogućnost provođenja ovih posebnih mjera, ali za ugrožene grupe a ne konstitutivne narode. U protivnom, morat ćemo konstatovati da naša zemlja po pitanju društveno-političkog uređenja ima udžbenički primjer konsocijativizma, koji je de facto prisutan od Dejtonskog sporazuma do danas. Evropski sud za ljudska prava u slučaju Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine je u našoj zemlji prepoznao konsocijativizam i konstatovao da možda još nisu sazreli uslovi za politički sistem koji bi bio odraz principa vladavine većine, ali je naglasio da unutar ovakvog društvenio-političkog uređenja nema mjesta diskriminaciji (Pirija, 2017: 6-7). S ovim u vezi, moguće je povući paralelu s predstavljenim rješenjima zakona o radnim odnosima u Bosni i Hercegovini. Prema tome, ravnotežu između individualnih i kolektivnih prava građana moguće je uspostaviti samo pod uslovom da imamo uspostavljen i definisan meritokratski javni interes uz poštivanje principa meritornosti pri zapošljavanju. Zbog manjkavosti zakonskih rješenja kriterij nacionalne zastupljenosti se u radnopravnom zakonodavstvu BiH može a i ne mora obrazlagati u rješenjima prijema/postavljenja službenika i namještenika. Ova činjenica nerijetko dovodi do proizvoljnog korištenja diskrecione ocjene koja u pravilu odstupa od principa meritornosti. Da bi ova konstatacija bila potpuna, treba je dodatno pojasniti primjerom iz prakse. Naime, konkursi kojima se oglašava prijem u radni odnos u institucijama vlasti BiH, u pravilu, ne sadrže kriterij nacionalnosti, ali ćemo mi ipak ukazati na eklatantan primjer kršenja principa meritornosti i favorizovanja nacionalnog kriterija na uštrb stručnosti.\* U konkursima za prijem vojnika u profesionalnu vojnu službu u Oružane snage BiH navede su upražnjena radna mjesta klasificirana po nacionalnom kriteriju, te se u tim slučajevima primjenjuje sistem kvota. Mora se naglasiti da ovakvo rješenje nije predviđeno ni zakonima ni podzakonskim aktima koji reguliraju postupak zapošljavanja u Oružanim snagama BiH.\* Pravilnik o prijemu u vojnu službu, koji mora biti usklađen sa zakonima, kod propisivanja uslova za javni konkurs nigdje ne navodi

---

\* Javni oglas za prijem vojnika u profesionalnu vojnu službu u Oružane snage BiH, broj: 10-34-1-1736-2/15 od 8.6.2015. godine

\* Zakon o službi u Oružanim snagama Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH, br. 88/05, 53/07, 59/09, 74/10, 42/12; Zakon o odbrani Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH, br. 88/05; Zakon o radu u institucijama Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH, br. 26/04, 7/05, 48/05, 50/08, 60/10, 32/13, 93/17; Pravilnik o prijemu u vojnu službu, Službeni glasnik BiH, br. 57/14.

nacionalnu pripadnost kao jedan od elemenata, s tim da propisuje da pravo prijavljivanja na javni konkurs imaju svi državljani Bosne i Hercegovine koji ispunjavaju opće i posebne uslove iz konkursa. Na ovaj način dolazi do faktičkog mijenjanja zakona donošenjem raznih akata koji regulišu pojedine esencijalne odnose, u ovom slučaju radnopravne, bez formalne izmjene zakona. Ovakvo mijenjanje zakona bi se moralo vršiti u zakonskoj proceduri. U suprotnom, kao danas u BiH, imamo na sceni politički utilitarizam, zadovoljavanje parcijalnih interesa i politizaciju ukupnog društvenog uređenja. Ovakvo postupanje je rezultat fokusiranja na vlast, a ne na sferu prava i sloboda njenih građana, čime se reducira materija constitutionis, što izaziva negativne posljedice za društvo u cijelosti, te građani zbog pravne nesigurnosti na duže vrijeme ili trajno napuštaju svoju domovinu. Uz sve navedeno, ipak je neophodno za društveni sistem Bosne i Hercegovine koristiti holistički metod, analizirajući ukupne društvene odnose kao cjelinu, uvažavajući i sve njegove pojedinačne karakteristike bez konfundiranja istih. U protivnom, rješenja će biti partikularistička.

S druge strane, Zakon o radu entiteta Federacija BiH sadrži jasno razrađene odredbe koje, saglasno Zakonu o zabrani diskriminacije BiH, de iure zabranjuju svako diskriminatorno ponašanje prema radniku kao i licu koje traži zaposlenje (Član 8. do 12. Zakona o radu FBiH, Službene novine FBiH br. 26/16 i 89/18). Ovakvim pristupom Zakon o radu Federacije BiH precizno, po prvi puta navodi osnove i vrste diskriminacije, uznemiravanje ili seksualno uznemiravanje, nasilje po osnovu spola, kao i sistematsko uznemiravanje na radu ili u vezi s radom (mobbing) radnika i lica koja traže zaposlenje kod poslodavca (Član 8. i 9. Zakona o radu FBiH), zabranu (Član 10. Zakona o radu FBiH), i izuzetke od zabrane diskriminacije (Član 11. Zakona o radu FBiH.), te zaštitu (Član 12. Zakona o radu FBiH). Iako je ovo bio veliki napredak u odnosu na ranija (i šturija) zakonska rješenja u pogledu diskriminacije u FBiH, moguće je da će u primjeni ovih odredbi doći do problema prilikom traženja zaštite od diskriminacije, s obzirom da su rokovi za traženje zaštite bitno kraći od onih propisanih Zakonom o zabrani diskriminacije BiH. Mišljenja smo da razloga i motiva za odstupanje predlagača i zakonodavca u predviđanju kraćih rokova nema opravdanja.

Tako je, npr. Zakon o radu Federacije BiH (ZoR FBiH) propisao da radnik, odnosno lice koje traži zaposlenje, u slučajevima diskriminacije u smislu odredaba ovog Zakona, mogu od poslodavca zahtijevati zaštitu u roku od 15 dana od dana saznanja za diskriminaciju. Ako poslodavac u roku od 15 dana od podnošenja ovakvog zahtjeva istom ne udovolji, radnik može u daljem roku od 30 dana podnijeti tužbu nadležnom sudu. Četiri godine primjene novog Zakona o radu je kratko vrijeme, ali je već vidljiva problematičnost ove odredbe. Najčešće se problemi tiču činjenice da radnici nisu svjesni prekluzivnosti ovih rokova. Ova činjenica često dovodi do toga

da radnici svoje zahtjeve za zaštitu podnose kasno, a što za posljedicu ima neostvarivanje prava jer se njihovo zahtjevi odbacuju kao nedopušteni.

Zakon o radu entiteta Republika Srpska (Službeni glasnik Republike Srpske br: 1/16 i 66/18) je otišao korak dalje, te je, pored uopćene odredbe člana 5. Zakona, zabrani diskriminacije posvetio cijelo poglavlje (Poglavlje VIII), u kojem detaljnije navodi oblike diskriminacije, prenos tereta dokazivanja sa tužioca na tuženog kod opravdane sumnje da je poslodavac postupio protivno članu 111. Zakona o radu, te sudsku i vansudsku zaštitu od diskriminacije. Rokovi za podnošenje zahtjeva za zaštitu pravanadležnom sudu nisu eksplicitno navedeni, te su se primjenjivali rokovi propisani članom 105., subjektivni rok - godina dana od dana saznanja za povredu prava iz radnog odnosa i objektivni rok - tri godine od dana učinjene povrede, što znači da se zahtjevi za naknadu štete vezuju za odredbe Zakona o obligacionim odnosima.

Rokovi za podnošenje zahtjeva za zaštitu prava nadležnom sudu u entitetu Republika Srpska nisu eksplicitno navedeni kao u Zakonu o radu Federacije BiH, te se i dalje primjenjuju rokovi shodno odredbama Zakona o obligacionim odnosima. Mišljenja smo da je ovakvo određivanje rokova štetno po radnike jer je zakonodavac u entitetu Republika Srpska otišao u drugu krajnost, pa bi navedeni rokovi trebali da budu kraći u odonosu na Zakona o obligacionim odnosima, ali i duži od rokova u entitetu Federacija BiH. Optimalni i funkcionalni rokovi su neophodni u radnopravnim sporovima, jer su isti hitne naravi.

Iz ove analize vidljivo je da su odredbe entitetskih zakona po pitanju definisanja diskriminacije i njenih pojava oblika u osnovi harmonizirane. Međutim, kada je riječ o odredbama o zaštiti od diskriminacije – postoji šarolikost u propisanim rokovima i načinima zaštite što za radnike i lica koja traže zaposlenje predstavlja prepreku kod ostvarivanja njihovih prava.

Zabrana seksualnog uznemiravanja i mobbinga uvedena je zakonima o radu u Republici Srpskoj (Član 24. ZoR RS ) i Federaciji Bosne i Hercegovine (Član 9. ZoR FBiH). Nažalost, mora se konstatovati da veoma važnu odredbu o zabrani uznemiravanja i nasilja na radu, nema Zakon o radu Brčko Distrikta BiH (ZoR BDBiH).

### *Prava i obaveze radnika*

ZoR FBiH u članu 7. utvrđeno je da “poslodavac utvrđuje mjesto i način obavljanja rada poštujući pri tome prava i dostojanstvo radnika, a radnik je obavezan prema uputama poslodavca datim, u skladu sa prirodom i vrstom rada lično obavljati preuzeti posao, te poštivati organizaciju rada i poslovanja kod poslodavca, kao i zakone i opće akte poslodavca”. Ujedno, u istom zakonu navodi se i da “radnik ima pravo na pravičnu plaću, uvjete rada

koji obezbjeđuju sigurnost i zaštitu života i zdravlja na radu, te druga prava u skladu sa zakonom, kolektivnim ugovorom i ugovorom o radu”.

ZoR BDBiH utvrđena prava i obaveze radnika se prožimaju kroz čitav Zakon. Na najpotpuniji način obaveze radnika utvrđene su ZoR RS, te su iste taksativno navedene u članu 15. stav 1.

Kada je riječ o obavezi radnika da poslodavca informiše o vrsti potencijalne opasnosti za život i zdravlje, zakonsko rješenje u Federaciji BiH je detaljnije u odnosu na ostale zakone u BiH. ZoR FBiH u članu 56. utvrđuje dužnost radnika da prilikom zaključivanja ugovora o radu i tokom trajanja radnog odnosa, obavijesti poslodavca o bolesti ili drugoj okolnosti koja ga onemogućava ili bitno ometa u izvršavanju obaveza iz ugovora o radu ili koja ugrožava život ili zdravlje lica s kojima radnik dolazi u dodir u izvršavanju ugovora o radu.

Ranijim zakonima o radu u Bosni i Hercegovini poslodavac je mogao rasporediti radnika na drugo radno mjesto. Zakonom o radu Republike Srpske uvedena je novost, te je kao jedna od dužnosti radnika utvrđeno i privremeno obavljanje poslova koji ne odgovaraju ni vrsti ni stepenu njegovog stručnog obrazovanja, odnosno znanja i radnog iskustva. Ovakvo obavljanje poslova predviđeno je u slučaju: više sile (prirodnih ili drugih nesreća u kojima je ugrožen život i zdravlje ljudi ili imovina), spasavanja ljudskih života i zdravlja, iznenadnog kvara postrojenja, sirovina i materijala koji prouzrokuju potpun ili djelimičan zastoj radnog procesa kod poslodavca, ako je osposobljen za rukovanje sredstvima rada i sredstvima zaštite na radu na poslovima koje je dužan privremeno obavljati dok te okolnosti traju. Izuzetno, poslodavac može radnika privremeno rasporediti na druge poslove koji ne odgovaraju vrsti i stepenu njegovog stručnog obrazovanja u slučaju iznenadnog povećanja obima posla, zamjene odsutnog radnika ili obaveze izvršavanja ugovorenog posla, s tim da takav raspored ne može trajati duže od 60 dana u toku jedne godine. Radnik za vrijeme obavljanja poslova drugog radnog mjesta ima pravo na plaću svog radnog mjesta, odnosno plaću radnog mjesta na koje je privremeno raspoređen, ukoliko je ta plaća za njega povoljnija. Mišljenja smo da se na ovaj način adekvatno štiti i pojedinačni interes radnika i opći interes političko-teritorijalne jedinice, pa bi ovakvo rješenje trebalo predvidjeti i u ostalim zakonskim propisima u BiH.

#### *Vrste radnih odnosa*

Svi zakoni o radu u Bosni i Hercegovini, prema kriteriju vremena trajanja radnog odnosa razlikuju radni odnos na neodređeno vrijeme i radni odnos na određeno vrijeme. Prema ZoR RS, tačnije u članu 15. se navodi da radni odnos se zasniva na neodređeno vrijeme, osim ako Zakonom nije drukčije određeno. Dakle, ako ugovorom o radu nije određeno vrijeme na

koje je zaključen ugovor, smatra se da je zasnovan radni odnos na neodređeno vrijeme. Ugovor o radu na neodređeno vrijeme obavezuje stranke dok ga jedna od njih ne otkaže, odnosno dok ne prestane na neki drugi način određen Zakonom.

Ugovor o radu u entitetu Republika Srpska može se iznimno, kada za to postoji stvaran i važan razlog, zaključiti i na određeno vrijeme, a posebno kada se radi o sezonskom poslu, zamjeni privremeno odsutnog radnika, vremenski i stvarno ograničenoj narudžbi ili drugom privremenom povećanju opsega poslova (o privremenim poslovima za obavljanje kojih poslodavac ima iznimnu potrebu), kao i u drugim slučajevima utvrđenim Zakonom o radu ili drugim zakonom. Ugovor o radu na određeno vrijeme ne može se zaključiti na period duži od dvije godine, sa ili bez prekida. Prekid kraći od 30 dana ne smatra se prekidom radnog odnosa. Ovo pitanje je bilo identično riješeno i u radnopravnom zakonodavstvu entiteta Federacija BiH, te Brčko Distrikta BiH, ali je novim Zakonom o radu Federacije BiH omogućeno zaključenje ugovora o radu na određeno vrijeme u trajanju od najviše tri godine. Prema istom Zakonu, članom 23. utvrđeno je da se prekidom radnog odnosa neće smatrati period do 60 dana po pitanju ugovora o radu sa istim poslodavcem, osim ako kolektivnim ugovorom nije utvrđen duži vremenski period.

Zakonom o radu FBiH radni odnos se može zasnovati na određeno i neodređeno vrijeme. Praksa je u Federaciji BiH da poslodavci sa radnicima zaključuju ugovore o radu na određeno vrijeme, dok je u radnopravnom zakonodavstvu Republike Srpske i Brčko Distrikta BiH riječ o izuzetku, u Zakonom određenim slučajevima (Član 39., stav 1. ZoR RS).

Također, poslodavac i radnik mogu zaključiti ugovor o radu na period duži od 24 mjeseca, pod tačno Zakonom određenim slučajevima.

Prema stavu 4. člana 39. ZoR RS, ako je ugovor o radu na određeno vrijeme zaključen suprotno odredbama Zakona ili ako radnik ostane da radi kod poslodavca najmanje pet radnih dana po isteku vremena za koje je ugovor zaključen, smatra se da je radni odnos zasnovan na neodređeno vrijeme. Ugovor o radu na određeno vrijeme po Zakonu o radu Brčko Distrikta BiH može se zaključiti u slučajevima određenim Zakonom.

Iz navedene analize može se zaključiti da su zakonodavci u Republici Srpskoj i Brčko Distriktu BiH više vodili računa o radnicima kada su kao pravilo uveli zasnivanje radnog odnosa na neodređeno vrijeme, a tek kao izuzetak i zasnivanje radnog odnosa na određeno vrijeme. Nažalost, u Federaciji Bosne i Hercegovine, zakonodavac ne da je propustio utvrditi da se radni odnos sa radnikom, u pravilu, zasniva na neodređeno vrijeme, nego je utvrdio još nepovoljniju odredbu za radnike i omogućio poslodavcima duži period za zasnivanje radnog odnosa na određeno vrijeme u trajanju čak od 3 godine, odnosno 36 mjeseci.

Zakonom o radu Republike Srpske zabranjeno je poslodavcima da uslovljavaju zasnivanje radnog odnosa prethodnim davanjem izjave o otkazu ugovora o radu od strane kandidata (Član 28., stav 4. ZoR RS).

### *Odmori*

U skladu sa zakonodavstvom Brčko Distrikta BiH, zaposlenik s punim radnim vremenom ima pravo na pauzu u toku radnog vremena u trajanju od najmanje 30 minuta. Pored toga, poslodavac je dužan zaposleniku, na njegov zahtjev, omogućiti odmor u trajanju od jednog sata ali samo u toku jednog dana u radnoj sedmici (Član 29. ZoR BDBiH). Slično rješenje utvrđeno je i Federalnim zakonom - radnik koji radi duže od šest sati dnevno, ima pravo na odmor u toku radnog dana u trajanju od najmanje 30 minuta (Član 44. Zakona o radu FBiH).

Jedino Zakon o radu Republike Srpske, jasno i precizno utvrđuje pravo na odmor u toku radnog dana, u zavisnosti da li radnik radi sa punim ili nepunim radnim vremenom. Tako, radniku koji radi puno radno vrijeme, odnosno najmanje 6 sati dnevno, ima pravo na odmor u toku radnog vremena u trajanju od 30 minuta, a koji ne može biti u prva dva ili posljednja dva sata radnog vremena radnika. Radnik koji radi duže od 4 sata, a kraće od 6 sati dnevno, ima pravo na odmor u toku rada u trajanju od najmanje 15 minuta, dok radniku koji radi duže od punog radnog vremena, a najmanje deset sati dnevno, pored prava na odmor u toku radnog dana pripada i pravo na dodatni odmor u toku rada u trajanju od najmanje 15 minuta (Član 75. ZoR RS). Kada je riječ o godišnjem odmoru, ZoR FBiH i ZoR RS utvrđen je godišnji odmor u trajanje od najmanje 20 radnih dana, dok radnopravno zakonodavstvo Brčko Distrikta BiH propisuje minimalno 18 radnih dana.

Iz naprijed navedenog, uočljivo je da u Federaciji BiH ne postoji zakonsko rješenje kada je u pitanju odmor u toku radnog vremena za radnika koji radi u nepunom radnom vremenu. Zakonodavac nije smatrao neophodnim da novim Zakonom ispuni pravnu prazninu i utvrdi jasno prava radnika na odmor u toku radnog vremena, bez obzira da li radi u punom ili nepunom radnom vremenu.

Razlike u zakonima entiteta i Brčko Distrikta BiH postoje i kada se govori o plaćenom odsustvu sa posla. Prema Zakonu Federacije BiH radnik ima na raspolaganju 7 radnih dana u toku jedne kalendarske godine na odsustvo sa rada uz naknadu plaće (Član 53. ZoR FBiH).

Skoro identičnog sadržaja je i rješenje Zakona o radu Republike Srpske, s tim da se razlika odnosi na manji broj dana plaćenog odsustva – 5 radnih dana u toku jedne kalendarske godine. Još manji broj dana plaćenog odsustva propisuje član 37., stav 1. ZoR BDBiH – do 3 radna dana u toku kalendarske godine (što znači da je moguće i manje od 3 dana).

### *Zaštita radnika*

Sva tri analizirana zakona posebnu pažnju posvećuju zaštiti mladih radnika, zaštiti žene i materinstva, kao i zaštiti bolesnih radnika i invalida. Intencija izmjena koje su rađene, bila je da poslodavac treba da obezbijedi sigurnost i mjere zaštite na radu radnicima. Međutim, praksa je pokazala da se radnici i nakon tih izmjena suočavaju sa neadekvatnim radnim uslovima bez posebnih mjera zaštite, sigurnosne opreme i slično, te je i dalje ugroženo zdravlje i život radnika prilikom obavljanja njihovih poslova. Odredbama važećih zakona o radu, posebno se apostrofira zaštita maloljetnika na radu, te je u tom dijelu zakon pretrpio dopune na način da je pojačana zaštita maloljetnih radnika. Poučeni naprijed navedenim, bojimo se da će u praksi ovo ostaje samo normativna aktivnost zakonodavaca. Zakonskim odredbama i ranijih i važećih zakona o radu detaljno je uređena materija zaštite žena radnica i materinstva, kao što je: prava za vrijeme trudnoće i porođajnog odustva, pravo žena na odsustvo radi dojenja djeteta, pravo radnica da rade sa polovinom radnog vremena majkama koje su rodile blizance, troje ili više djece. U odnosu na ranija zakonska rješenja, važećim zakonima je predviđeno da poslodavac ne može ženi, odnosno radnici otkazati ugovor o radu, ako se koriste nekim od sljedećih prava: za vrijeme trudnoće, korištenja porođajnog odsustva, za vrijeme korištenja prava na rad sa polovinom radnog vremena nakon isteka porodiljskog odsustva, za vrijeme rada sa polovinom punog radnog vremena do tri godine života djeteta-ako je djetetu potrebna pojačana briga i njega prema nalazu nadležne zdravstvene ustanove, kao i za vrijeme korištenja prava na odsustvo radi dojenja.

Odredbe važećih propisa koji regulišu zaštitu radnika u slučaju privremene spriječenosti za rad zbog povrede na radu ili profesionalnog oboljenja, ostale su iste kao i u ranijim zakonima. Međutim, u odnosu na privremenu spriječenost za rad koja nije vezana za profesionalno oboljenje i povredu na radu (bolest, povreda i sl.), važeći zakoni o radu u BiH imaju nepovoljnije rješenje za radnike jer je poslodavac u obavezi da takvom radniku obezbijedi pravo da se vrati na poslove na kojima je radio ili na druge odgovarajuće poslove prije nastupanja privremene spriječenosti za rad. U entitetu Federacija BiH je ovo pitanje za radnika rješeno najdrastičnije, odnosno do samo 6 mjeseci bolovanja. Nakon ovog perioda poslodavac može rasporediti radnika na druge poslove prema njegovoj stručnoj spremi i radnim sposobnostima. Ako takva mogućnost raspoređivanja ne postoji, poslodavac može, nakon konsultacija sa vijećem uposlenika, otkazati ugovor o radu. Napominjemo da pojam konsultacije nije precizno određen, te je ostavljena mogućnost poslodavcu da samovoljno tumači smisao pojma „konsultacije“. Takvo rješenje stavlja radnika u nepovoljniji položaj, jer radnik koji provede na bolovanju period duži od 6 mjeseci i koristi svoje

pravo predviđeno zakonskim propisima, može očekivati da mu prestane ugovor o radu, čime se dovodi u pitanje njegova materijalna i socijalna sigurnost, odnosno dodatno pojačava pravna nesigurnost i neizvjesnost.

U situacijama povrede na radu ili profesionalnih oboljenja, sadašnjnja sva zakonska rješenja u BiH znače da su zakonodavci zaštitili radnika za vrijeme dok traje privremena spriječenost za rad. Međutim, nakon povratka radnika na posao sa promijenjenom radnom sposobnošću, isti ostaje potpuno nezaštićen, zaključno sa mogućnošću da mu poslodavac može otkazati i ugovor o radu.

Ranijim i važećim zakonskim rješenjem u entitetu Republika Srpska, predviđeno je da poslodavac ne može odbiti da primi u radni odnos ženu zbog toga što je trudna, niti joj može otkazati ugovor o radu zbog trudnoće ili zbog toga što žena koristi porodiljsko odsustvo. Za vrijeme trudnoće, porođaja i njege djeteta žena ima pravo na porodiljsko odsustvo u trajanju od godinu dana neprekidno, a za blizance i svako treće i naredno dijete u trajanju od 18 mjeseci neprekidno.

Ovdje također, treba istaći da propisi o socijalnoj zaštiti u skladu sa kojima žene-majke u radnom odnosu ostvaruju pravo na naknadu, značajno utiču na primje u navedenih zakonskih odredbi u praksi. Tu se prije svega misli na neujednačena socijalna davanja u entitetu Federacija BiH, odnosno njenim kantonima, a što kulminira činjenicom da čak negdje i nepostoje prava na porodiljsku naknadu. Ako se sve ovo ima u vidu, a uvažavajući socioekonomsku situaciju u društvu, nisu rijetki slučajevi da žene, ili ne koriste svoja prava, ili poslodavci na njih vrše pritisak kako bi se što prije vratile na posao sa porodiljskog odsustva, pod latentnom prijetnjom otkaza ugovora o radu.

Može se konstatovati da svi zakoni o radu u BiH sadrže odredbe o zaštiti žene i materinstva, s tim što prema Zakonu Republike Srpske, pravo na porodiljsko odsustvo pripada i usvojiocu djeteta, kao i drugom licu kome je nadležni organ starateljstva povjerio dijete na njegu i staranje od dana usvojenja ili dana početka starateljstva bez obzira na uzrast djeteta (Član 109. ZoR RS). Prava usvojioca djeteta i lica kojem je dijete povjereno na čuvanje i odgoj utvrđena su i Zakonom o radu u Federaciji BiH, s tim da odredba ne sadrži preciznu informaciju da li se primjenjuje na sve slučajeve usvojenja, kao ni vrijeme od kada radnik može koristiti ovo pravo. ZoR BDBiH taksativno navodi u kojim slučajevima usvojlac može koristiti porodiljsko odsustvo: u slučaju smrti majke, ako majka napusti dijete ili ako je spriječena da koristi to pravo (Član 46. ZoR BDBiH). Prema tome, što se tiče radnopravnih odnosa, Zakon entiteta Republika Srpska je najpotpunije rješava ove odnose.

*Odgovornost za povredu obaveza iz ugovora o radu*

Pitanje odgovornosti za povrede obaveza iz ugovora o radu u Federaciji Bosne i Hercegovine i Brčko Distriktu BiH nije uređeno zakonima, već je utvrđivanje vrste prestupa ili povreda radnih obaveza, kako se navodi u zakonima potrebno obuhvatiti kolektivnim ugovorom ili pravilnikom o radu. Upravo ovakvo rješenje dovodi do čestih radnih sporova, jer ne postoji taksativno navedeno šta se smatra težim ili lakšim prestupom, odnosno povredom radne obaveze. Kako u praksi pravilnici o radu upućuju na zakon ili kolektivni ugovor, to je česta situacija da ni radnik, a ni poslodavac nisu sigurno šta i koji su to prestupi, odnosno povrede lakše ili teže naravi. U konačnici sud odlučuje u svakom pojedinačnom slučaju cijeneći sve okolnosti radnog spora. Sam ovakav pristup omogućava nepravovremenu i neblagovremenu sudsku zaštitu. Sporovi iz radnih odnosa, iako su hitne naravi, u praksi u prosjeku traju oko 3 godine. To rezultira pravnom nesigurnošću i neizvjesnošću pripadajućih prava radnika.

Zakon o radu FBiH poslodavcu omogućava da otkáže ugovor o radu radniku, bez obaveze poštivanja otkaznog roka, u slučaju da je radnik odgovoran za teži prestup ili za težu povredu radnih obaveza iz ugovora o radu, a koji su takve prirode da ne bi bilo osnovano očekivati od poslodavca da nastavi radni odnos za radnika. U slučaju lakših prestupa ili lakših povreda radnih obaveza iz ugovora o radu, ugovor o radu se ne može otkazati bez prethodnog pisanog upozorenja radniku. Pisano upozorenje mora sadržavati opis prestupa ili povrede radne obaveze za koje se radnik smatra odgovornim i izjavu o namjeri da se otkáže ugovor o radu bez davanja predviđenog otkaznog roka za slučaj da se prestup ponovi u roku od šest mjeseci nakon izdavanja pisanog upozorenja poslodavca (Član 97. ZoR FBiH). ZoR BDBiH, u slučaju prestupa ili povreda radnih obaveza koje jesu ozbiljne, ali ne dostižu težinu prestupa da se smatraju težim, poslodavac će pomenutom zaposleniku uručiti pismeno upozorenje koje sadrži opis prestupa i/ili povrede radnih obaveza za koje poslodavac zaposlenika smatra odgovornim. U odnosu na Federalni zakon to pismeno upozorenje treba da sadrži i izjavu o namjeri poslodavca da se otkáže ugovor o radu bez davanja predviđenog otkaznog roka, ukoliko ponovi prestup ili povredu radnih obaveza (Član 74. ZoR BDBiH), bez jasno utvrđenog perioda u kojem radnik ne smije ponoviti prestup ili povredu. Jedini ispravan način rješavanja ovog problema i pitanja pravne sigurnosti kako radnika tako i poslodavca jeste rješenje koje nudi Zakon o radu Republike Srpske, a to je koncizno, precizno i jasno utvrđene povrede radnih obaveza i jasno izvršena podjela radnji koje znače izričito lakšu ili težu povredu radne obaveze

Za povredu radnih obaveza radnik je odgovoran poslodavcu, a ako je povredom radnih obaveza pričinjena materijalna šteta poslodavcu ili trećim

licima, ili je učinjeno krivično djelo ili prekršaj, radnik je odgovoran i materijalno, ali i krivično i prekršajno (Član 137. ZoR RS). Težom povredom radne obaveze smatra se takvo ponašanje radnika na radu ili u vezi sa radom kojim se nanosi ozbiljna šteta interesima poslodavca, kao i ponašanje radnika iz koga se osnovano može zaključiti da daljnji rad radnika kod poslodavca ne bi bio moguć. Ako radnik učini propust u radu ili u vezi sa radom koji se ne smatra težom povredom radne obaveze, poslodavac će ga pismeno upozoriti na takvo ponašanje ili izreći mjeru, pa ukoliko radnik i pored tog upozorenja, ponovi isti ili drugi propust u roku od jedne godine, takvo ponovljeno ponašanje smatraće se težom povredom radne obaveze zbog koje poslodavac može otkazati ugovor o radu.

Lakšom povredom radne obaveze smatra se propust u radu i u vezi sa radom koji nema značajnije štetne posljedice po poslodavca i koji se ne smatra težom povredom radne obaveze, a utvrđuju se općim aktom.

Zakonom o radu Republike Srpske poslodavcu je pružena mogućnost da radniku otkáže ugovor o radu ako za to postoji opravdan razlog, a što je izričito navedeno u Zakonu. Teže povrede radne obaveze, u smislu Zakona o radu Republike Spske, zakonodavac je izričito naveo. Također, ostavljeno je izričito ovlaštenje poslodavcu da može otkazati ugovor o radu radniku koji ne poštuje radnu disciplinu, što je u Zakonu izričito navedeno (Član 179. stav 3. ZoR RS). Uz navedeno, postoji različito utvrđen otkazni rok u radnopravnim zakonodavstvima u Bosni i Hercegovini, tako da prema ZoR RS, tačnije članu 171. stav 3. „otkazni rok ne može biti kraći od 15 kalendarskih dana ako otkaz ugovora o radu daje radnik“, osim Zakonom utvrđenog slučaja, niti kraći od 30 kalendarskih dana ako otkaz ugovora o radu daje poslodavac. Otkazni rok, prema Zakonu o radu Brčko Distrikta BiH ne može biti kraći od 14 dana nakon što zaposlenik otkáže ugovor o radu, odnosno 14 dana u slučaju da poslodavac otkazuje ugovor o radu. Čini se da najnepovoljnije rješenje, kada je riječ o zaštiti prava radnika, nudi Zakon o radu Federacije BiH, kojim radnik u slučaju otkaza od strane poslodavca ima samo 14 dana otkaznog roka, odnosno samo 7 dana ima poslodavac, u slučaju da ugovor o radu otkazuje radnik (Član 105. ZoR FBiH). Kolektivnim ugovorom, pravilnikom o radu i ugovorom o radu može se utvrditi duže trajanje otkaznog roka, ali ne duže od 30 dana kada radnik daje otkaz poslodavcu, odnosno 90 dana kada poslodavac daje otkaz.

Novost koja je uvedena Zakonom o radu Republike Srpske je odredba koja se odnosi na ugovor o dopunskom radu koji ne poznaju radnopravna zakonodavstva BiH, Federacije BiH i Brčko Distrikta BiH. Naime, u slučaju da radnik ima potrebu, mogućnost da pored redovnog radnog vremena od 40 sati sedmično radi i dodatno, ovim Zakonom mu je ta mogućnost pružena, na način da zaključi ugovor o radu sa drugim poslodavcem za rad do polovine punog radnog vremena pod uslovom da se radno vrijeme radnika kod tih

poslodavaca vremenski ne podudara i da se ne radi o obavljanju poslova utvrđenih odredbom ZoR RS, član 167. Ugovorom o dopunskom radu utvrđuje se pravo na novčanu naknadu i druga prava i obaveze po osnovu rada (Član 207. ZoR RS): Mišljenja smo da je ovu mogućnost iz radnog zakonodavstva entiteta Republika Srpska trebalo predvidjeti i u zakonodavstvima ostalih političko-teritorijalnih jedinica Bosne i Hercegovine.

#### 4. ZAKLJUČAK

Donošenjem entitetskih zakona o radu, Zakona o radu Brčko Distrikta BiH, pa i Zakona o radu u institucijama BiH, osiguran je veći stepen harmonizacije propisa o radu sa zakonodavstvom Evropske unije (EU) i evropskim načelima i standardima radnopravnog zakonodavstva. Usklađivanje propisa BiH sa pravom EU jednostrana je obaveza koju je BiH preuzela radi članstva u EU. Svakako da je najznačajniji dokument koji je BiH do sada potpisala u vezi sa približavanjem EU Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju iz 2008. godine. Od tada pa do danas proces pridruživanja EU je doslovno zamrznut, ali je nesporno da ukoliko želi postati punopravni član u EU, BiH mora u cijelosti izvršiti usklađivanje svog pravnog sistema sa pravnom stečevinom EU (*acquis communautaire*).

Uz iznesenu načelnu konstataciju, ne sporeći činjenicu nedostatne nadležnosti države Bosne i Hercegovine koju beziznimno treba proširivati, posebno naglašavamo da je u ovom momentu, po nama, najveći problem države činjenica da proklamovano (legislativno) pozitivno pravo nije ni približno u srazmjeri sa njegovim ostvarivanjem (egzekutivom), što je odlučujući razlog pravne nesigurnosti i neizvjesnosti građana, a što je u konačnici i osnovni motiv građanima za masovnije napuštanje BiH. Iako je ciljno shvatanje državne vlasti napušteno, ono nije netačno i ne bi ga trebalo a priori odbacivati. Činjenica je da nije dovoljno precizno da bi se pomoću njega mogao odrediti pojam državne vlasti u cijelosti, ipak smo mišljenja da bi, koristeći načelo pretežnosti kao cilj, bila neuporedivo jasnije uspostavljena relativna distinkcija između pojedinih državnih funkcija. Koliko je ovo važno ispravno učiniti, najbolje se vidi na primjeru sudskog i upravnog akta, odnosno sudske i upravne stvari. Naime, sudskim aktom se okončavaju sporovi o zakonitosti izricanjem sankcije zbog nezakonitog ponašanja ili se pak konstatuje da nezakonitosti nije bilo a sve zbog konkretnog spora. Upravnim aktom se, za razliku od sudskog akta, konkretno uobličava dispozicija u konkretnom slučaju. Dakle, sudski se akt, pored drugih obilježja, odnosi na neko već ranije ostvareno ponašanje, dok se upravni akt odnosi na neko buduće ponašanje. Tako bi cilj zakonodavne funkcije bio stvaranje pravnog poretka, cilj sudske funkcije bi bio zaštita poretka ustanovljenog od zakonodavne vlasti, dok bi cilj izvršne vlasti morao

biti dvojak. Izvršna državna vlast, zajedno sa upravnom, morala bi da vodi računa o obavljanju svih društveno korisnih poslova od strane javne uprave i tretirati ih kao kulturno javno dobro, ali bi istovremeno morala da vodi računa i o održavanju stvorenog pravnog poretka i da kontinuirano štiti svoje građane. Prema tome, ako se može ikako gradirati nedostatnost ukupne državne vlasti u Bosni i Hercegovini, čini nam se da je operativno mnogo veći problem u egzekutivnoj i sudskoj, a manji u zakonodavnoj vlast. Ovo nipošto ne znači da je zakonodavna vlast abolirana odgovornosti, jer je ona u konačnici zadužena za stvaranje sistema u organizacionom i funkcionalnom smislu. Zbog toga, promjena političkih partija na vlasti u Bosni i Hercegovini ne bi nipošto trebala da dovodi do promjena profesionalnog kadra, iako je to, u pravilu, slučaj. Po spoils system-u (vulgarno shvatanje američkog sistema plijena), partije u BiH koje osvoje vlast smatraju da to podrazumijeva i postavljanje novog osoblja po principu partijske podanosti, bez obzira na stručne-kompetitivne kvalitete ljudi. Time se od političkih izbora do izbora nesumnjivo čini korak nazad u profesionalizaciji izvršne, upravne i sudske vlasti. Jedna od osnovnih vrijednosti ovih kadrova treba da bude stručnost, politička neutralnost i nepristrasnost, a ne politička podobnost i poslušnost, kao što je to sada najčešće slučaj. Ovi kadrovi moraju jednako kvalitetno, kompetentno i savjesno služiti svim političkim partijama koje su na vlasti. Jer, samo vrh, i to izvršne i upravne vlasti, može biti povezan sa politikom i samo na njega mogu uticati političke promjene. U protivnom, ekspanzija ovakve državne uprave u BiH, već ima negativne posljedice koje se kose sa sve većim brojem društvenih interesa. Državna tutela nad privrednim subjektima ne može osigurati optimalno funkcioniranje privrede, naprotiv, takav patronat vodi privrednu djelatnost u stagnaciju. Povećan uticaj države na društvo (u BiH zasnovan nerijetko na politikantskoj platformi) sada već otežava politički nadzor nad državnim aparatom i konačno dovodi u pitanje reformsku fazu javne uprave u kojoj bi se primat morao dati ljudskim i političkim pravima građana. Sve dok se ovo, za početak bar ne počne mijenjati, ovi nedostaci državne vlasti neposredno dovode i dovodit će do pravne i faktičke neizvjesnosti građana, što dodatno utiče na pravnu i faktičku nesigurnost, te u svojoj ukupnosti ima za posljedicu krajnje zabrinjavajući egzodus na duže vrijeme ili trajno svih bosanskohercegovačkih građana ili njihovih porodica u cijelosti koje se razmiještaju prebivajući diljem, primarno Evrope, ali i ostatka svijeta.

## LITERATURA

1. Bilić, A. i Buklijaš, B., 2006. Međunarodno radno pravo (uz poseban osvrt na Međunarodnu organizaciju rada. Split
2. Dedić, S. i Gradašćević-Sijerčić, J., 2001. Međunarodni radni standardi u radnom zakonodavstvu Bosne i Hercegovine. Sarajevo.
3. Kržalić, A., 2017. Vanjska i sigurnosna politika Europske unije. Sarajevo: Udruženje Nova sigurnosna inicijativa
4. Kržalić, A. i Veladžić, N., 2016. Organizovani kriminal, kriminološko-sociološki aspekti. Sarajevo: Udruženje Nova sigurnosna inicijativa
5. Pirija, V., 2017. Principi pariteta i (ne)diskriminacije u državnoj službi u Bosni i Hercegovini. Sarajevo: Centar za društvena istraživanja.
6. Purišević, F., 2011. Fenomeni postupnog prava. Sarajevo: Službeni list Bosne i Hercegovine
7. Purišević, F., 2012. Opći upravni postupak u Bosni i Hercegovini. Sarajevo: Službeni list Bosne i Hercegovine
8. Veladžić, N. i Kržalić, A., 2011. Metodologija društvenih nauka. Univerziteti u Bihaću. Pravni fakultet, Bihać.
9. Zakon o odbrani Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH, br. 88/05
10. Zakon o radnim odnosima u institucijama BiH, Službeni glasnik BiH, broj: 26/04, 7/05, 48/05, 50/08, 60/10, 32/13, 93/17.
11. Zakon o radu Brčko Distrikta BiH (ZoR BDBiH).
12. Zakon o radu Republike Srpske (ZoR RS). Službeni glasnik Republike Srpske br: 1/16 i 66/18.
13. Zakon o službi u Oružanim snagama Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH, br. 88/05, 53/07, 59/09, 74/10, 42/12.
14. Zakona o radu Federacije BiH (ZoR FBiH), Službene novine FBiH br. 26/16 i 89/18.
15. Zakonom o zabrani diskriminacije BiH. Službeni glasnik BiH, broj: 59/09 i 66/16.