

Проф. др. Иво Розић,*

Редовни професор Правног факултета Свеучилишта у Мостару,
Босна и Херцеговина

Доц. др. Емир Мехмедовић,*

Доцент Факултета за управу Универзитета у Сарајеву, Босна и
Херцеговина

Селма Хорић,*

Управни инспектор у Министарству правде Босне и Херцеговине

UDK: 331.104:349.2(497.6)

НОВЕЛЕ ЗАКОНА О РАДУ ФЕДЕРАЦИЈЕ БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ - ТЕНДЕНЦИЈЕ У РАЗВОЈУ РАДНОГ ЗАКОНОДАВСТВА ИЛИ AD HOC РЈЕШЕЊА?

Апстракт: У раду се обрађује питање одређења, односно тенденција у развоју радног законодавства у Федерацији Босне и Херцеговине. Наиме, радно законодавство у ФБиХ је током 2016. у значајној мјери либерализовано. То се, између осталог, очитовало кроз продужење трајања уговора о раду на одређено вријеме, ограничење трајање колективних уговора, као и ограничење висине отпремнине за случај отказивања уговора о раду. Насупрот томе, новела Закона о раду из 2018., те посебно на основу ње донесене (федерална и кантонална) уредбе о запошљавању у јавном сектору, имале су интервенционистички утјецај на опште радно законодавство у ФБиХ. У овом раду се разматра питање да ли извршене измјене закона представљају промјену одређења у развоју радног законодавства или се пак ради о ad hoc рјешењу без дубљег утицаја на развој радног законодавства.

Кључне речи: уредбе о запошљавању у јавном сектору, радни однос, дерегулација, нормализација службеничког права, службенификација.

* e-mail: ivo.rozic@pf.sum.ba

emir.mehmedovic@fu.unsa.ba

selma.horic@mpr.gov.ba

Рајд примљен: 14.07.2019.

Рајд прихваћен: 27.07.2019.

1. Увод

Радно законодавство у Босни и Херцеговини¹ је у посљедњих тридесет година прошло кроз значајне структурне промјене. Те промјене су пратиле глобални тренд у којем је радно право прошло пут од свог врхунца, које је доживјело крајем осамдесетих година 20. вијека, до, такођер глобалног, урушавања достигнутог нивоа². Обзиром да су радноправни односи истовремено и сложена друштвена појава, али и динамичан правни институт континуирано се јавља потреба за њиховим прилагођавањем друштвеним околностима и економским потребама³. То је посебно било изражено у постратном транзиционом друштву, обиљеженом приватизацијом и преласком на тржишно привређивање. То све је нужно захтјевало ново нормативно уређење области рада које ће одговарати савременим друштвеним и економским изазовима. Међутим, за доношење одговарајућег законодавства поред добре воље било је потребно и практично искуство. То су разлози због којих Закон о раду из 1999. године није одговарао реалним потребама те се јавила потреба његовог накнадног усклађивања.

Активности на реформисању радног законодавства у ФБиХсу отпочеле још 2008., када је формирана Радна група за израду радне верзије Закона о измјенама и допунама Закона о раду. Након скоро осам година лутања, преговора и покушаја, коначно је 2016., у складу са циљевима постављеним у „Реформској агенди за Босну и Херцеговину 2015-2018“⁴ донесен нови Закон о раду⁵.

Значајан утицај на конципирање наведеног закона имали су представници ММФ и СБ што је за посљедицу имало лимитирање државне интервенције у области рада и радних односа⁶. Иако су представници

1 У складу са уставним уређењем Босне и Херцеговине, радно законодавство у БиХ чине четири независна система радног законодавства (на државном нивоу, два ентитетска нивоа (ФБиХ и РС) те нивоу Брчко Дистрикта БиХ).

2 С. Јашаревић, *Радно право Србије у XX и XXI веку*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, 3/2018, стр. 925-926.

3 С. Јашаревић, *Радни однос-тенденције у пракси и регулативи*, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, број 3/2013, стр. 238.

4 „*Реформска агенда за Босну и Херцеговину 2015-2018*“ је назив за пакет економско-социјалних реформи, које су власти свих нивоа у БиХ усвојиле у циљу провођења структурних реформи.

5 Закон о раду (Сл. нов. ФБиХ, 26/16 и 89/18).

6 „[Н]асупрот конзистентној реторици, ММФ и даље заговара реформе којима је циљ либерализација тржишта рада, смањење запослености у јавном сектору или

ММФ и СБ демантовали „да су они аутори предложених рјешења“⁷, из писма тадашњег федералног министра рада и социјалне политике⁸ неспорно је да су у тексту закона, на приједлог ММФ и СБ, извршене „хитне“ интервенције. Неспорно је и да су ММФ и СБ инсистирали на одређеним принципима који су уграђени у закон⁹, односно „рјешењима која ће реформисати тржиште рада, обезбједити услове за ново запошљавање, те бити усаглашена са међународним прописима из ове области“¹⁰. Наведене међународне финансијске организације су понудиле „свесрдну помоћ“ представницима Удружења послодаваца у ФБиХ и „подржали све активности које су подузете у вези Закона о раду ФБиХ“¹¹.

Редукционистички приступ регулацији, неповољнији по статус и права радника је довео до реакција синдиката¹² који су за текст закона устврдили да умањује достигнути степен права радника.

Након доношења Закона о раду очекивао се период стабилизације радног законодавства, цијенећи да се дошло до нормативног уређења које одговара друштвеној реалности. Ипак, обзиром да је радно законодавство пуно изазова и супростављених тенденција, јавиле су се идеје нормативног уређења и других питања, укључујући и осигурање транспарентности запошљавања у јавном сектору.

смањење потрошње на државне плаће.“ - А. Е. Kentikelenis, Т. Н. Stubbs, L. King, *IMF conditionality and development policy space, 1985-2014*, Review of International Political Economy, 23, 2016, стр. 562.

7 Info Business Newsletter, УП ФБиХ, бр. 38, 2015, стр. 38-39.

8 „Достављамо вам Нацрт закона о раду, у којем су у складу с вашим (ММФ - оп.а.) приједлозима и приједлозима Свјетске банке, извршене хитне интервенције, које се односе на дужину трајања уговора о раду на одређено вријеме, дужину трајања колективних уговора, висину отпремнине за случај отказивања уговора о раду из економских, организацијских и техничких разлога иутврђивање плаће и најниже плаће радника.“ - <http://www.sindikato.net.ba/wp-content/uploads/Dopis-od-MRISP-upu%C4%87en-MMF.pdf>.

9 УП ФБиХ И ММФ о Закону о раду ФБиХ, у: Info Business Newsletter, УП ФБиХ, бр. 38, 2015.

10 Свјетска банка подржала амандмане на Закон о раду УП ФБиХ, у: Info Business Newsletter, УП ФБиХ, бр. 38, 2015, стр. 39.

11 Ибид.

12 Примједбе на нацрт Закона о раду Федерације БиХ (<http://www.sindikato.net.ba/?p=1716>).

2. Опредјељења о развоју радног права - између дерегулације општег, нормализације службеничког и службенификације општег радног законодавства

Свака држава има право да се определијели за онај начин регулације друштвених односа који највише одговара њеним специфичностима¹³. Област рада и радних односа спада у једну од најзначајнијих категорија друштвених односа. Материја радних односа, као централно питање радног права, па консеквентно томе и радно законодавство у цијелости, зависи од степена развоја привреде. Стога, убрзана динамика модернизације и повезаности привреде на глобалном нивоу значајно утичу на еволуцију радног законодавства¹⁴.

Под утјецајем неолибералистичких идеја¹⁵ и концепта Новог јавног менаџмента у радном праву су се јавиле тенденције дерегулације општег и „нормализације“ службеничког законодавства. Образлажући дерегулацију као захтјев „за брисањем одређених института и поглавља постојеће радноправне регулативе“¹⁶ њени заговорници истичу да, посебно у времену глобализације, радно законодавство мора бити флексибилно, да детаљна регулација онемогућава правовремену реакцију те стога тржиште рада мора бити дерегулисано¹⁷. Под „нормализацијом“ службеничког права подразумијева се тенденција приближавања и изједначавања службеничког са општим радним законодавством¹⁸. Иако су наведене, као и неке друге тенденције у многоме промијениле традиционалну слику управе¹⁹, у теорији радног права преовладава став

13 Ж. Мирјанић, *Хармонизација радног права Републике Српске*, Зборник радова „Однос права у региону и права Европске уније“, Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву, 2015, стр. 285.

14 В. Готовац, *Радно право за 21. стољеће: митови о флексибилизацији*, Финанцијска теорија и пракса, вол. 24, бр. 4, 2003, стр. 416.

15 Главни постулат неолиберализма се заснива на смањењу државне интервенције, кроз приватизацију, дерегулацију, отварање домаћих тржишта страном конкуренцији, те ограничавање државне потрошње прописивањем нивоа фискалног дефицита и државног дуга.

16 В. Готовац, *оп. цит.*, стр. 424.

17 В. фон Рихтхофен, *Инспекција рада-Водич за професију*, Министарство рада, запошљавања и социјалне политике РС, 2005, стр. IX-X.

18 Г. Марчетић, *Статус запослених у јавној управи-службеници или радници* у: Јавни службеници-статус и број запослених у јавном сектору, А. Муса (ур.), Friedrich Ebert Stiftung, Институт за јавну управу, 2014, стр. 15.

19 Г. Марчетић, *Изазови управљања људским потенцијалима у јавној управи у 21. стољећу* у: Нормализација статуса јавних службеника-рјешење или замка, Г. Марчетић, Т. Вукојчић Томић, И. Лопижић (ур.), Институт за јавну управу, 2019, стр. 6.

да није могуће дати коначно објашњење утицаја процеса глобализације на развој радног права²⁰.

Надлежне институције власти у ФБиХ, као ни власти других нивоа у БиХ, нису дефинисале своје одређење о развоју радног права²¹. Обзиром на чињеницу да та одређења нису јасно и недвосмислено дефинисана она се морају „препознати“ из постојеће регулативе и теоријских разматрања. У Закону о раду, који је, како смо навели, рађен уз активно учешће ММФ и СБ чита је тенденција дерегулације²², док је питање „нормализације“ службеничког права остало у форми теоретских разматрања, будући да је дошло до значајног застоја у процесу реформе јавне управе у оквиру које се реформира и службеничко право. Насупрот томе, службенификација општег радног законодавства, до које је дошло кроз новеле Закона о раду представља сасвим супротно одређење у развоју радног права које се очитује кроз државни интервенционизам, изражен кроз регулацију до тада нерегулисаних области општег радног законодавства. Наведено указује да се мора поставити питање да ли новеле Закона о раду представљају ново одређење у развоју радног законодавства ФБиХ или пак *ad hoc* рјешење тренутно отворених питања.

3. Проблем запошљавања у јавном сектору

Транспарентност рада јавног сектора један је од основних постулата демократског друштва²³. Она осигурава повећање одговорности те смањење злоупотреба, а посебно корупције у вршењу јавних функција.²⁴ Запошљавање у јавном сектору привлачи пажњу јавности, а то је посебно изражено у транзицијским друштвима, у којима се запошљавање

20 Ж. Мирјанић, *Утицај глобализације на радно право (пост)транзицијских земаља*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, бр. 78, год. LVII, 2018, стр. 71.

21 Ж. Мирјанић, *Хармонизација радног права Републике Српске, оп.цит.*, стр. 285.

22 Иако се ради о квантитативном, а не квалитативном показатељу, дерегулација је видљива на основу поређења Закона о раду ФБиХ који има 184 члана и Закона о раду РС, који има 273 члана (48% више).

23 Н. Володер, *Проактивна транспарентност у Босни и Херцеговини: Од принципа до праксе*, Аналитика - Центар за друштвена истраживања, 2016, стр. 6.

24 *Ибид.*

најчешће врши нетранспарентно, без дефинисаних критерија²⁵, као својеврсна повластица²⁶.

Запошљавање у јавном сектору грађани сматрају једном од области са највећим ризиком корупције²⁷. Слично је констатовано и у Извјештају о ревизији учинка коју је 2018. провео Уред за ревизију у ФБиХ. У извјештају је закључено да процес запошљавања у јавном сектору не задовољава критерије транспарентности²⁸ те да је чак 73% нових радника примљено без конкурса²⁹. Менаџмент јавних предузећа се приликом запошљавања најчешће одлучивао за недовољно транспарентне начине запошљавања (на основу заprimљених пријава за посао, односно непосредним избором „познатог кандидата“)³⁰. Чак и у оним ситуацијама када се пријем проводио путем конкурса утврђено је да текст конкурса није садржавао све релевантне информације те да конкурсна процедура није била задовољавајућа у погледу критерија, оцјењивања, рангирања, избора кандидата и документовања саме процедуре³¹. Битан закључак Извјештаја је да је за овакво нетранспарентно запошљавање изостала одговорност руководиоца³². Стога је Уред за ревизију препоручио Парламенту ФБиХ окончање процедуре доношења Закона о измјенама и допунама Закона о раду, који ће прописати обавезу запошљавања путем јавног оглашавања³³.

Такав текст закона Влада ФБиХ је утврдила 2017. и њиме је, између осталог, регулисано питање обавезности провођења конкурсне процедуре приликом заснивања радног односа. Обзиром на чињеницу да због политичке кризе у раду Парламента ФБиХ наведени нацрт дуго није стављан на дневни ред двије невладине организације Transparency International и Центри Цивилних Иницијатива су крајем 2017. упутили отворено писмо Парламенту и Влади ФБиХ у којем су истакли да „*сматрају*

25 Извјештај Ревизије учинка транспарентности запошљавања у јавним предузећима ФБиХ, Уред за ревизију институција у Федерацији Босне и Херцеговине, број: 01-02-10-14-5-1291-27/17, Сарајево, 2018, стр. 3 (<http://www.vriifbih.ba/javni-izvj/Report.aspx?id=8799&langTag=bs-BA>).

26 Г. Марчетић, *Статус запослених у јавној управи-службеници или радници, оп. цит.*, стр. 10.

27 *Грађани се најчешће суочавају са корупцијом у запошљавању* (<https://ti-bih.org/gradjani-se-najcesce-suocavaju-sa-korupcijom-u-zaposljavanju/>).

28 Извјештај Ревизије учинка..., *оп. цит*, стр. 3.

29 *Ибид.*

30 *Ибид.*

31 *Ибид.*

32 *Ибид.*

33 *Ибид.*, стр. 33.

изузетно битним боље регулирање јавне конкуренције у свим дијеловима јавног сектора, јер се само тако могу умањити коруптивне праксе при запошљавању као што су страначко запошљавање, непотизам, мито и кронизам.“ те да „апелују да се усвоје измјене и допуне Закона о раду које ће омогућити да Влада ФБиХ у најкраћем року донесе Уредбу која ће прописати обавезу provedбе јавног конкурса при запошљавању у цијелом јавном сектору ..., те једнако важно, запошљавање најбољих кандидата, тј. способних, а не подобних, по било којем основу“³⁴.

Скоро годину дана након објављивања отвореног писма, у новембру 2018., објављен је Закон о измјенама и допунама Закона о раду³⁵. Новела закона, у дијелу којим регулише заснивање радног односа, прописује обавезу за све послодавце да радни однос заснивају закључењем уговора о раду, након provedене процедуре пријема прописане правилником о раду³⁶. Надаље, закон прописује да се пријем у радни однос „[у] заводима, агенцијама, дирекцијама и управним организацијама под другим називом, правним лицима са јавним овлаштењима на територији Федерације Босне и Херцеговине (у даљњем тексту: Федерација), као и у јавним установама и јавним предузећима чији је оснивач Федерација, кантон, град или опћина, те у привредним друштвима у којима Федерација, кантон, град или опћина учествује са више од 50% укупног капитала, врши [...] након provedене процедуре обавезног јавног оглашавања за пријем у радни однос.“³⁷. Тиме је створена обавеза свих послодаваца, како приватних тако и јавних, да проводе одговарајућу конкурсну процедуру пријема радника у радни однос. За послодавце у јавном сектору је нормирано да се пријем врши у складу са одговарајућим подзаконским актима којима ће се уредити поступак пријема у радни однос³⁸.

Неминовно се отвара питање: да ли је било неопходно регулисати питање запошљавања у јавном сектору општим законом о раду, или се уочени проблем могао ријешити постојећим механизмима контроле?

Ти механизми постоје али нису у довољној мјери искориштени³⁹. Ресорна министарства имају право и обавезу да надзиру рад јавних

34 *Отворено писмо Парламенту и Влади Федерације БиХ: Осигурајте транспарентно и поштено запошљавање у јавном сектору* (<https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2017/12/OTVORENO-PISMO-TI-BIH-CCI-1.pdf>).

35 Сл. нов. ФБиХ, 89/18.

36 Чл. 20а ст. (1) Закона о раду.

37 *Ибид*, ст. (2).

38 *Ибид*, ст. (3) и (4).

39 Извјештај Ревизије учинка..., *оп. цит.*, стр. 25.

предузећа те предлажу промјене за унапређење стања⁴⁰, односно да врше управни надзор, надзор над општим актима, као и праћење рада у привредним друштвима са учешћем државног капитала⁴¹.

4. Уредбе о запошљавању у јавном сектору

Влада ФБиХ је 19.2.2019. године донијела Уредбу о поступку пријема у радни однос у јавном сектору⁴², након чега су сличне уредбе донијеле владе Кантона Сарајево⁴³, Унско-санског⁴⁴, Тузланског⁴⁵ те Зеничко-добојског кантона⁴⁶. Према расположивим подацима осталих шест кантона у ФБиХ, иако је законом прописани рок истекао, још увијек нису донијели одговарајућу уредбу.

Треба истаћи да доношење уредби у јавности није дочекано позитивно. Наиме, по објављивању Уредбе ФБиХ ТИ БиХ је издао јавно саопштење, у којем осталог истиче да наведена уредба *„неће отклонити коруптивне ризике, нити ће осигурати избор најстручнијих кандидата у транспарентној процедури“*⁴⁷. Такођер, и Савез самосталних синдиката БиХ је издао саопштење⁴⁸ у којем истиче да се ради о покушају *„легализације и правног уоквиривања непотизма и страначког запошљавања у јавном сектору у Федерацији БиХ“*⁴⁹. И Удружење послодаваца ФБиХ је имало своје примједбе истичући да се, као један од изузетака од обавезе јавног оглашавања, не предвиђа

40 Чл. 10 и 15 Закона о организацији органа управе у Федерацији БиХ (Сл. нов. ФБиХ, 35/05).

41 Уредба о вршењу овлашћења у привредним друштвима са учешћем државног капитала из надлежности ФБиХ (Сл. нов. ФБиХ, 20/16).

42 Сл. нов. ФБиХ, 13/19.

43 Сл. нов. КС, 9/19 и 21/19.

44 Сл. гл. УСК, 7/19.

45 Сл. нов. ТК, 4/19.

46 Сл. нов. ЗДК, 8/19.

47 *„...Уредба, према мишљењу ТИ БиХ, неће отклонити коруптивне ризике, нити ће осигурати избор најстручнијих кандидата у транспарентној процедури. ...Усвојени пропис тако садржи озбиљне недостатке у погледу отклањања најчешћих коруптивних ризика, чиме разоткрива стварне намјере Владе ФБиХ која се очито само декларативно залаже за борбу против корупције.“* - Саопштење ТИ ВиН: *„Уредба Владе ФБиХ неће отклонити коруптивне ризике у запошљавању“* (<https://ti-bih.org/wp-content/uploads/2019/03/Press-ris-12.03.2019-2.pdf>).

48 *Владина Уредба о запошљавању у јавном сектору институционализира непотизам при запошљавању* (<http://www.ssbih.com/saopstenje-za-javnost-vladina-uredba-o-zaposljavanju-u-javnom-sektoru-institucionalizira-nepotizam-pri-zaposljavanju/>).

49 *Ибид.*

ситуација у случају отказа, с понудом измијењеног уговора о раду „*што је у директној супротности са чланом 107. Закона о раду ФБиХ*“⁵⁰.

Ипак, да би објективно сагледали и разумјели утицај наведених уредби на поступак пријема у радни однос у јавном сектору у ФБиХ, потребно је извршити анализу њихових одредби. Обзиром на чињеницу да постоје бројна и различита нормативна рјешења, и поред тога што не постоји хијерархијски однос између њих, у тексту ћемо се базирати прије свега на Уредби ФБиХ, док ће се у фуснотама указати на нормативне специфичности кантоналних уредби.

Уредбама се прописује поступак пријема у заводима, агенцијама, дирекцијама и другим управним организацијама у којима се на поступак пријема не примјењују одредбе закона о државним службеницима и намјештеницима, правним лицима са јавним овлаштењима, јавним установама и јавним предузећима те привредним друштвима у којима имају више од 50% укупног капитала, уколико посебним прописом није другачије уређено. Прописано је да се пријем врши након проведене процедуре „*обавезног јавног оглашавања*“ на основу одлуке о потреби пријема у радни однос за одређено радно мјесто⁵¹. Јавни оглас се објављује најмање у једном дневном листу и путем веб странице послодавца, а доставља се и служби за запошљавање⁵². Уредбама су регулисани и изузеци од обавезе јавног оглашавања, и то: (1) у случају отказа с понудом измијењеног уговора о раду, (2) у случају пријема у радни однос на одређено вријеме до 120 дана једнократно у току једне календарске године за конкретно радно мјесто, (3) у случају пријема у радни однос на одређено вријеме по програмима запошљавања јавних служби за запошљавање⁵³.

50 *Примјена члана 5. Уредбе о поступку пријема у радни однос у јавном сектору у ФБиХ створит ће велике проблеме јавним предузећима* (<http://aktuelno.ba/primjena-clana-5-uredbe-o-postupku-prijema-u-radni-odnos-u-javnom-sektoru-u-fbih-stvorit-ce-velike-probleme-javnim-preduzecima/>); Такођер, у процесу припреме УПФБиХ је имало значајних замјерки на садржај Уредбе ФБиХ - Примједбе УПФБиХ на приједлог Уредбе о поступку пријема у радни однос у јавном сектору у Федерацији БиХ (http://www.urfbih.ba/uimages/zakoni/PRIMJEDBE20 UPFBH20_KONACNE.pdf).

51 Обавезу доношења одлуке о потреби пријема у радни однос прописују уредбе ФБиХ (чл. 4 ст. 2), ЗДК (чл. 4 ст. 2) и ТК (чл. 4 ст. 2), док уредбе КС и УСК исто не прописују.

52 Чл. 4 ст. 3 Уредба ЗДК, чл. 6 ст. 1 Уредбе КС, чл. 7 ст. 1 Уредба УСК.

53 Уредба КС (чл. 5) проширује на случајеве радника са промјењеном радном способношћу, престанка радног односа због смрти радника, без отказног рока, породилског одсуства или одсутности радника због боловања, неопходног хитног радног ангажовања радника због изненадног повећања обима посла, спрјечавања настанка веће штете, квара, елементарне непогоде, епидемије и сл.; Слично: Уредба ЗДК (чл. 7 ст. 2) и Уредба УСК (чл. 6 ст. б и д).

У погледу формалних услова прописано је да пријаве на јавни оглас требају бити благовремене, потпуне и уредне те се у противном одбацују закључком⁵⁴. Уредном се сматра пријава која је потписана од стране подносиоца⁵⁵, потпуном се сматра пријава уз коју су приложени сви докази о испуњавању општих и посебних услова, а благовременом пријава која је поднесена у року⁵⁶.

Комисију за избор кандидата за пријем у радни однос именује послодавац и она се састоји од три члана⁵⁷. Постоји разлика у саставу Комисије, тако уредбе ФБиХ, ЗДК, ТК прописују да се чланови именују из реда запослених код послодавца⁵⁸, а уредбе КС и УСК исто не прописују изричито. Чланови Комисије у свом раду морају бити независни и непристрасни те се придржавати начела јавности и законитости рада⁵⁹. Такођер, морају имати најмање исти степен стручне спреме⁶⁰ који се, у посебним условима, захтјева за радно мјесто за које се расписује јавни оглас⁶¹. Треба истаћи да се ради о степену стручне спреме, а не и о области образовања.

Уредбама је прописана и могућност изузећа чланова Комисије, на начин да ће члан Комисије⁶² од послодавца затражити своје изузеће уколико је сродник неког од пријављених кандидата у првој или

54 Уредба УСК (чл. 12) такођер наводи да ће се неуредне, непотпуне и неблаговремене пријаве одбацити, али не даје дефиницију уредности, потпуности и благовремености. Такођер, специфичност је да се такве пријаве одбацују обавјештењем, против којег се може изјавити приговор.

55 У ТК (чл. 7) се уредном пријавом сматра уредно попуњен пријавни образац, при томе не дефинишући шта значи уредно попуњен образац.

56 Уредба КС (чл. 11) прописује да Комисија за провођење јавног огласа „прегледа све пријаве и достављене доказе, утврђује њихову исправност и саставља списак кандидата међу којима се проводи изборни поступак“ те да „писаним путем обавјештава кандидате чија документација није исправна да нису на списку кандидата...“ , при томе не одређујући шта одређену документацију чини „исправном“.

57 Уредба КС (чл. 8 ст. 1) прописује да Комисија има најмање три члана, с тим да уколико има више тај број мора бити непаран.

58 Чл. 8 ст. 2 Уредбе ФБиХ, чл. 10 ст. 2 Уредбе ЗДК, чл. 8 ст. 2 Уредбе ТК.

59 „... о чему потписују писмену изјаву.“ - Уредба ЗДК (чл. 10 ст. 6).

60 Уредба ТК (чл. 8 ст. 3) прописује да мора бити запослен „на радном мјесту за које је потребан најмање исти степен стручне спреме који је предвиђен за то радно мјесто.“.

61 Уредба ТК (чл. 8 ст. 6) је прописала да у случају да послодавац не може именовати члана Комисије из рада запослених, односно немају запосленог на радном мјесту за које је потребан најмање исти степен стручне спреме може именовати друго запослено лице одговарајуће стручне спреме, уз сагласност органа управљања послодавца.

62 Уредбе ЗДК (чл. 11 ст. 1) и УСК (чл. 11 ст. 2) прописују да право да затражи изузеће члана Комисије има и пријављени кандидат.

побочној линији до четвртог степена⁶³ и у тазбинској линији до другог степена. Одлуку о изузећу доноси послодавац најкасније у року од пет дана од дана подношења захтјева⁶⁴. Против одлуке о изузећу није допуштена посебна жалба.

Процедура избора кандидата зависи од степена стручне спреме, односно образовања које је као посебан услов прописано за радно мјесто за које се проводи конкурсна процедура. Тако се процес избора кандидата за радна мјеста за која је, као посебан услов, прописано основно образовање проводи на основу разматрања достављене документације и усменом испиту са сваким од кандидата. Процес избора кандидата за радна мјеста за која је прописано средње образовање проводи се на основу разматрања достављене документације и усменом испиту са сваким од кандидата, с тим да се за одређена радна мјеста може провести писмени или практични испит, уколико природа радног мјеста захтјева додатну провјеру знања⁶⁵. Процес избора кандидата за радна мјеста за која је, као посебан услов, прописано више и високо образовање, као и одређена научна звања проводи се на основу разматрања достављене документације, „писменом и/или усменом испиту“⁶⁶ са сваким од кандидата, с тим да се за одређена радна мјеста може провести и практични испит, уколико природа радног мјеста захтјева додатну провјеру знања⁶⁷. Начин, поступак и друга питања у вези са провођењем

63 У ТК (чл. 9 ст. 1) је степен сродства као основ за изузеће и за и крвно и тазбинско сродство ограничен до другог степена.

64 У КС (чл. 10 ст. 2) и УСК (чл. 11 ст. 3) послодавац је дужан одлуку донијети у року од три дана од дана подношења захтјева за изузеће.

65 Уредба ЗДК (чл. 13 ст. 4) је прописала да се поступак избора заснива само на разматрању документације и интервјуу; Уредба УСК (чл. 13 ст. 3) је прописала да се поступак избора кандидата за радна мјеста за која је прописано средње (као и за више и високо) образовање заснива на разматрању достављене документације те одржаном писменом и усменом испиту, при чему се усмени испит проводи само у случају када су два или више најуспјешнијих кандидата остварили једнак број бодова на писменом дијелу испита; Уредба КС (чл. 12 ст. 3) је прописала да се поступак избора кандидата за радна мјеста за која је прописано средње (као и за више и високо) образовање заснива на разматрању достављене документације те одржаном писменом и усменом испиту. Поред тога послодавац може правилником прописати да се проведе и практични испит, уколико природа радног мјеста захтјева и додатну провјеру знања кандидата.

66 Оваква формулација је логички, али и номотехнички неприхватљива, будући да услов не може бити истовремено постављен и кумулативно и алтернативно.

67 Уредба ЗДК (чл. 13 ст. 5) није предвидила могућност провођења практичног испита; Уредба УСК (чл. 13 ст. 5) је прописала да послодавац може правилником о раду или другим интерним актом предвидјети да се за одређена радна мјеста проведе и практични испит.

процеса избора кандидата послодавац ће уредити правилником о раду или другим интерним актом⁶⁸.

На основу резултата проведене конкурсне процедуре Комисија је дужна утврдити листу успјешних кандидата, у складу са бројем бодова постигнутих на усменом, писменом и практичном испиту, у зависности који су испити били проведени. Наведену листу, уз извјештај о проведеном поступку⁶⁹, Комисија доставља руководиоцу. Руководилац је дужан да у року од осам дана⁷⁰ од дана достављања извјештаја и листе донесе одлуку о пријему у радни однос кандидата са листе успјешних кандидата⁷¹, а у даљем року од пет дана дужан је обавијестити све пријављене кандидате који нису изабрани, уз навођење да на одлуку о пријему могу изјавити приговор. Са изабраним кандидатом се закључује уговор о раду, најкасније у року од осам дана од дана коначности одлуке о пријему у радни однос.

Као правни лијек на одлуку о избору кандидата⁷² предвиђен је приговор који кандидат може изјавити послодавцу у року од осам дана од дана пријема обавијести. О приговору одлучује послодавац, односно орган код послодавца, који је у складу са општим актима послодавца, надлежан да одлучује о приговорима радника и других лица⁷³. Рок за одлучивање по приговору је 15 дана⁷⁴, а одлука је коначна и против исте се може поднијети тужба надлежном суду у року од 30 дана.

Уредбама је прописана и обавеза послодавца да у року од 60 дана ускладе своје правилнике о раду или друге акте којима је уређене процедура пријема у радни однос са одредбама релевантних уредби.

68 Уредба УСК (чл. 13 ст. 4) прописује да је послодавац дужан да интерним актом пропише поступак пријема, критерије и начин бодовања кандидата како на писменом, тако и на усменом дијелу испита.

69 Уредбе КС (чл. 12 ст. 4 и 5) и УСК (чл. 13 ст. 6) не предвиђају обавезу Комисије да послодавцу достави извјештај о раду, него само ранг листу.

70 Уредбе КС (чл. 14 ст. 2) и УСК (чл. 15 ст. 1) прописују да је послодавац дужан донијети одлуку о пријему у радни однос у року од три дана од дана пријема ранг листе кандидата.

71 Уредбе КС (чл. 14 ст. 1), ЗДК (чл. 14 ст. 4) и УСК (чл. 15 ст. 1) прописују обавезу послодавца да донесе одлуку о пријему у радни однос искључиво прворангираног кандидата.

72 Чл. 17 ст. 2 Уредбе УСК прописује да се приговор изјављује на обавјештење, а не одлуку о избору.

73 Чл. 16 ст. 2 Уредбе ЗДК, чл. 16 ст. 2 Уредбе ТК, чл. 17 ст. 3 Уредбе УСК (чл. 17 ст. 3) чл. 16 ст. 3 и 4 Уредбе КС (чл. 16 ст. 3 и 4) Такођер је прописано да у случају да није предвиђен другогостепени орган по приговору одлучује орган надлежан за надзор над радом послодавца.

74 Чл. 17 ст. 4 Уредбе УСК прописује да је рок за одлучивање по приговору седам дана.

Анализирајући наведене уредбе може се закључити да је основни разлог доношења уредби био осигурање транспарентности у процесу запошљавања у јавном сектору и избор најбољих кандидата. Међутим, различитим нормативним рјешењима створена је некохерентност, правна несигурност и недоследност. Различито регулисање исте материје поред (под)законског паралелизма, оличеног у бројним уредбама, довело је и до правног партикуларизма, који се огледа у различитом нормативном уређењу истих питања. Оно је створило правну несигурност у погледу примјене одговарајућих прописа.

Као заједничка карактеристика наведених уредби може се идентифицирати службенификација поступка заснивања радног односа. Радни однос се заснива „по угледу на државну службу“⁷⁵, а што се огледа у формализирању поступка пријема, укључујући прописивање садржаја јавног огласа, успостављање комисија, утврђивање процеса избора кандидатата и казним одредбама.

Субјекти примјене наведених уредби су бројни и разнолики те се поставља питање оправданости увођења истога нивоа „службенификације“. Постоји *ratio* да се процес запошљавања у управним организацијама значајније „службенифицира“, међутим, поставља се питање да ли је исти ниво потребан и код јавних установа, предузећа те привредних друштава у којима јавни сектор има учешће више од 50% укупног капитала. Подсетимо да у овом случају није ријеч о органима управе, него специфичним правним субјектима који имају или могу имати одређене јавне функције. Није спорно да се поступак запошљавања у јавним предузећима и предузећима са већински државним капиталом регулише, али је споран ниво државне интервенције, односно регулације. За наведене субјекте уредба би могла дефинисати општа начела обавезности јавног оглашавања, али сам поступак јавног оглашавања би требало уредити њиховим интерним актима, што је у складу са искуствима из региона и ЕУ.⁷⁶

4.1. Неке специфичности кантоналних уредби

Осим различитих рјешења истих питања неке кантоналне уредбе имале су и шири опсег регулације. Специфичност Уредбе КС јесте увођење додатног надзорног механизма у процесу запошљавања,

⁷⁵ Саопштење: „Уредба Владе ФБиХ неће отклонити коруптивне ризике у запошљавању“, оп.цит.; Слично констатује и УПФБиХ које истиче да је „видљиво да се законодавац приликом припреме саме уредбе водио се начином пословања код органа управе.“ - Примједбе УПФБиХ, оп. цит..

⁷⁶ Ибид.

оличеног у супервизору. Прије анализе његовог садржаја треба истаћи да сам термин није најадекватније рјешење, будући да није удомаћен нити у правној терминологији, нити у свакодневном језику.

Уредба КС је прописала да је послодавац дужан, пет дана прије расписивања јавног огласа, обратити се Уреду за борбу против корупције и управљање квалитетом КС са захтјевом за именовање супервизора који ће вршити надзор над провођењем јавног огласа⁷⁷. Супервизор је лице именовано од стране Уреда⁷⁸, које није запослено у Уреду, нити код послодавца код којег се проводи јавни оглас⁷⁹, а које мора имати најмање исти степен стручне спреме која се захтјева као посебан услов за радно мјесто за које је расписан јавни оглас⁸⁰.

Према ријечима министрице правде и управе КС супервизори су успостављени као „*веома значајан механизам који ће осигурати надзор над цијелокупним процесом запошљавања и сузити простор за злоупотребе*”⁸¹. Надлежности супервизора су: да прати правилну примјену Уредбе КС приликом расписивања јавног огласа; да прати и надзире рад Комисије; да присуствује отварању пристиглих пријава; да врши надзор над отварањем, прегледањем и оцјеном пристиглих пријава; да прати начин припреме испитних питања за писмени дио испита и непосредну контролу писменог испита; да присуствује и надзире усмени дио испита; као и друга питања прописана уредбом и Пословником о раду Комисије⁸².

Уколико уочи неправилности приликом провођења јавног огласа овлаштења супервизора су да: усмено обавјести чланове Комисије о неправилностима и захтијева отклањање истих; писмено обавјести послодавца о неправилностима, у случају да чланови Комисије одбију отклонити неправилности и наставе провођење јавног огласа; обавјести Уред о уоченим неправилностима, уколико послодавац не поништи јавни оглас, а супервизор сматра да неправилности представљају оправдан разлог за поништење јавног огласа. О наведеном Уред „*без одлагања*“ обавјештава Владу, градоначелника или начелника општине⁸³. Поред

77 Чл. 13 ст. (1) Уредбе КС.

78 *Ибид*, ст. (6).

79 *Ибид*, ст. (8).

80 *Ибид*, ст. (9) и (10).

81 *Јавни конкурси у КС од сада ће бити под надзором супервизора* (<https://istinomjer.ba/javni-konkursi-u-ks-od-sada-ce-bitu-pod-nadzorom-supervizora/>).

82 Чл. 13 ст. (11) Уредбе КС.

83 *Ибид*, ст. (12).

новчаних казни, врло озбиљна санкција за непоштивање одредби Уредбе КС јесте могућност смјене одговорног лица⁸⁴.

Анализирајући наведене одредбе Уредбе КС, може се закључити да у немогућности да проведе ефективну контролу над руководиоцима правних субјеката у јавном сектору путем законом успостављених механизма (скупштина, надзорних одбора, инспекција...) Влада КС се одлучила на успостављање новог надзорног органа, са високим нивоом овлаштења⁸⁵, чија одговорност у поступку није посебно утврђена. У контексту оправданости увођења овог механизма, треба подсјетити да је највећи број руководиоца у јавном сектору директно или индиректно именован од стране Владе КС и да су за свој рад (директно или индиректно) њој и одговорни те да се поставља питање због чега се транспарентност није осигурала путем постојећих механизма. Не спорећи добру намјеру, успостављање оваквог система надзора, које, према ријечима министра за рад, социјалну политику, расељена лица и избјеглице КС, представља „иновативно рјешење и својеврстан новитет у поступку запошљавања”⁸⁶ може имати врло негативне посљедице, будући да се рад истих, „мимо система“, може искористити и за разрачун са политичким противницима и неистомишљеницима.

Уредбом КС супервизорима су дата велика овлаштења, без прецизног дефинисања њихове одговорности, што отвара могућности злоупотребе истих. До злоупотребе може доћи не само у смислу класичне (кривичноправне) злоупотребе, него и у случају када постоје различити ставови о неким питањима која се редовно јављају у конкурсној процедури⁸⁷, а о којима Комисија, која је одговорна за провођење поступка пријема, може имати различито мишљење од супервизора. Уколико супервизор, који и поред тога што мора имати одређени степен стручне спреме, не мора имати и исту врсту образовања, истрајава на своме ставу, исто може довести неоправданог поништења конкурсне процедуре, односно, чак и неоправдане смјене руководиоца.

5. Закључак

На основу свега напријед наведеног може се закључити да и поред тога што је новелама Закона о раду и уредбама које су донесене на

84 Чл. 20 Уредбе КС.

85 „...[Н]епоштивање одредби ове уредбе приликом запошљавања представља основ за смјену одговорног лица...” - чл. 20 Уредбе КС.

86 *Јавни конкурси у КС од сада ће бити под надзором супервизора, оп.цит.*

87 Као нпр. да ли се волонтерски рад може сматрати радним искуством и сл.

основу њега дошло до јачања државне интервенције и службенификације општег радног законодавства исто не представља промјену опредјељења у развоју радног законодавства у ФБиХ. Иако се формално може рећи да се ради о државном интервенционизму у области рада, цијенимо да су очекивани резултати у складу са базичним опредјељењем. За очекивати је да ће примјена уредби довести до смањења броја новозапослених у јавном сектору, а самим тиме и запослености у јавном сектору те смањења јавне потрошње на плате. Ипак, не може се рећи ни да је наведено урађено на иницијативу међународних финансијских институција. Све то указује да се радило о *ad hoc* покушају рјешавања једног отвореног и за јавност интересантног питања - осигурања транспарентности и примјене начела мериторности код запошљавања у јавном сектору. Суштински то питање, због своје комплексности се не може ријешити на овај начин, без повећања нивоа одговорности и, посебно, успостављања ефикасних механизма надзора над руководиоцима у јавном сектору.

Наведене уредбе су унијеле додатну збрку и конфузију и у онако сложенем радном законодавству у ФБиХ. Различитим приступом и начином регулисања нарушена је кохерентност општег радног законодавства у ФБиХ те створена правна несигурност. Различито регулисање исте материје поред (под)законског паралелизма, оличеног у бројним уредбама (за сада пет, а очекује се још шест уредби), довело је до правног партикуларизма, који се огледа у различитом нормативном уређењу истих питања. Све то је створило, а вјероватно ће и у будућности стварати, правну несигурност у погледу примјене одговарајућих прописа.

Литература и извори

Berg J., Kucera D. (2008), *In Defence of Labour Market Institutions - Cultivating Justice in the Developing World*, Palgrave MacMillan - International Labour Office, New York-Geneva.

Володер Н. (2016), *Проактивна транспарентност у Босни и Херцеговини: Од принципа до праксе*, Аналитика - Центар за друштвена истраживања.

Готовац В. (2003), Радно право за 21. стољеће: митови о флексибилизацији, *Финансијска теорија и пракса*, вол. 24, бр. 4, стр. 415-437.

Јашаревић С. (2013), Радни однос - тенденције у пракси и регулативи, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, вол. XLVII, бр. 3/2013, стр. 237-255.

Јашаревић С. (2018), Радно право Србије у XX и XXI веку, *Зборник радова Правног факултета у Новом Саду*, вол. LII, бр. 3/2018, стр. 925-943.

Kentikelenis A. E., Stubbs T. H., King L. (2016), IMF conditionality and development policy space, 1985-2014, *Review of International Political Economy*, no. 23, стр. 543-582.

Марчетић Г. (2014), Статус запослених у јавној управи-службеници или радници у: *Јавни службеници-статус и број запослених у јавном сектору*, А. Муса (ур.), Friedrich Ebert Stiftung, Институт за јавну управу, стр. 7-27.

Марчетић Г. (2019), Изазови управљања људским потенцијалима у јавној управи у 21. стољећу у: *Нормализација статуса јавних службеника-рјешење или замка*“, Г. Марчетић, Т. Вукојичић Томић, И. Лопижић (ур.), Институт за јавну управу, стр. 1-35.

Мирјанић Ж. (2015), Хармонизација радног права Републике Српске, *Зборник радова „Однос права у региону и права Европске уније“*, Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву, стр. 283-296.

Мирјанић Ж. (2018), Утицај глобализације на радно право (пост) транзицијских земаља, *Зборник радова Правног факултета у Нишу*, бр. 78, год. LVII, стр. 67-82.

Рихтхофен В. фон (2005), *Инспекција рада-Водич за професију*, Министарство рада, запошљавања и социјалне политике Републике Србије.

Прописи:

Закон о организацији органа управе у Федерацији БиХ (Сл. нов. ФБиХ, 35/05);

Закон о раду (Сл. нов. ФБиХ, 26/16 и 89/18);

Уредба о поступку пријема у радни однос (Сл. гл. УСК, 7/19);

Уредба о поступку пријема у радни однос у јавном сектору у Федерацији Босне и Херцеговине (Сл. нов. ФБиХ, 13/19);

Уредба о поступку пријема у радни однос у јавном сектору у Тузланском кантону (Сл. нов. ТК, 4/19);

Уредба о поступку пријема у радни однос у јавном сектору у Зеничко-добојском кантону (Сл. нов. ЗДК, 8/19);

Уредба о поступку пријема у радни однос у заводима, агенцијама, дирекцијама и управним организацијама, правним лицима с јавним овлаштењима на територији Кантона, Града или опћине, у јавним установама и јавним предузећима чији су оснивачи Кантон, Град или опћина, те у привредним друштвима у којима Кантон, Град или опћина учествују са више од 50% укупног капитала (Сл. нов. КС, бр. 9/19 и 21/19).

Ivo Rozić,

*PhD, Full Professor, Faculty of Law, University
of Mostar, Bosnia and Herzegovina*

Emir Mehmedović,

*PhD, Assistant Professor, Faculty of Administration,
University of Sarajevo, Bosnia and Herzegovina*

Selma Horić

Administrative Inspector, Ministry of Justice of Bosnia and Herzegovina

Amendments in the Labor Law of Federation of Bosnia and Herzegovina - Tendencies in Development of Labor Law or ad hoc solutions?

Summary

In this paper, authors deal with the tendencies in the development of Labor legislation in the Federation of Bosnia and Herzegovina. Namely, labor legislation in the FBiH has been largely liberalized in 2016, during the implementation of the "Reform Agenda for Bosnia and Herzegovina 2015-2018". This was characterized by the extension of the duration of fixed-term employment contracts, the limitation of the duration of collective agreements, and the limitation of severance payment. In contrast, the amendments to the Labor Law in 2018 and, specifically, federal and cantonal Regulations on Employment in the Public sector, which were adopted pursuant to it, had a completely different - Interventionist influence on the General labor legislation of FBiH. This paper addresses the question of whether the amendments represents a change in commitment to the development of labor legislation or whether they are an ad hoc solutions without a deeper impact on the development of labor legislation of FBiH.

Key words: *Regulations on Employment in the Public sector, Employment, Deregulation, Normalization of Civil Servant status, Officialization.*