

*Проф. др Жељко Мирјанић*

Правни факултет Универзитета у Бањој Луци

## ДЕЈТОНСКИ СПОРАЗУМ И РАДНО ЗАКОНОДАВСТВО

*Предмет правне анализе су надлежност за доношење радног законодавства и међународни документи о људским правима релевантни за развој радног законодавства према Дејтонском споразуму, начела радног права утврђена уставним одредбама, развој и хармонизација радног законодавства. Међународни документи о људским правима чија је примјена обавезна према Дејтонском споразуму представљају међународни основ и оквир за развој радног законодавства. Усклађивање радног законодавства са овим документима обиљежило је фазу развоја радног законодавства започету почетком овог вијека. Послије ратификације Споразума о стабилизацији и придруживању, развој радног законодавства је условљен процесом хармонизације радног права са правом Европске уније.*

*Аутор истиче значај социјалне демократије у том процесу, полазећи од тога да Дејтонски споразум предвиђа примјену демократских принципа, те да законско регулисање представља почетну фазу у успостављању демократских односа. Перспектива свијета рада везана је за развој социјалне демократије и пут ка европском социјалном моделу, а ове вриједности представљају истовремено темељ новог модела привредног развоја. Дејтонски споразум представља повољан основ за развој радног законодавства, али код нас, као и у другим земљама у регији досљедна примјена уставних и важећих законских одредби представља већи проблем него доношење закона усклађених са европским и међународним изворима радног права.*

**Кључне ријечи:** Развој радног законодавства; Хармонизација радног права; Социјална демократија; Међународни документи о људским правима релевантни за развој радног законодавства.

## 1. УВОД

Радно законодавство посматрано као скуп свих закона из радног права у једном правном систему представља најважнији облик стварања права у овој грани права будући да закони уређују заснивање, престанак и основни садржај радних односа, предмет уређивања и односе подзаконских прописа и аутономних извора радног права.<sup>1</sup> Обиљежја и развој радног законодавства као обиљежја и развој законодавства у другим гранама права, зависе од правног уређења, а истовремено показују обиљежја и развој правног уређења. У анализи ове теме полази се од правног уређења успостављеног током примјене Дејтонског споразума, организације и надлежности законодавне власти, а посебно од надлежности за доношење закона у грани радног и социјалног права. У земљама са сложенем организацијом законодавне власти, а међу које спада Босна и Херцеговина, доношење закона и у оквиру тога доношење закона из радног права припада разним законодавним органима. Устав Босне и Херцеговине (у даљем тексту: Устав БиХ) уређује подјелу надлежности, али не и односе између закона донијетих од разних законодавних органа полазећи од тога да је законодавна власт ентитета самостална. Питање односа између Устава БиХ и радног законодавства поставља се стога што закони у грани радног и социјалног права као и други закони, не могу бити у супротности са овим уставом.

У Уставу БиХ је за одређивање надлежности ентитета коришћен апстрактни метод на начин да је уређено да општа нормативна надлежност припада ентитету (чл. III). Надлежност ентитета да ствара право одређена је као дио његове опште надлежности да врши власт на својој територији. Надлежност за доношење радног и социјалног законодавства припада ентитетима, а они уставима уређују надлежност и организацију законодавних органа у ентитету. Закони које донесе законодавни орган Републике Српске примјењују се у Републици, а закони које донесе законодавни орган Федерације Босне и Херцеговине примјењују се у Федерацији, с тим да је надлежност подјелењена између Федерације и кантона. Према Уставу Федерације област радних односа је уврштена у заједничку надлежност федералне власти и кантона, а она се може остваривати, односно организационо постављати на три начина: заједнички, одвојено и од кантона, координисано од федералне власти. Исто тако, изричито

---

<sup>1</sup> „Законодавство – 1. законодавна власт; 2. скуп свих закона у једном позитивном праву; 3. скуп свих закона и других писаних извора права било цијелог позитивно-правног система било оних из појединих његових области.“ „Законодавство“, *Правна енциклопедија*, Савремена администрација, Београд 1985, 1919.

је установљено да федерална власт има право утврђивати политику и доности законе који се тичу сваког питања уврштеног у заједничку надлежност, што се односи и на радно законодавство. Федерална власт је обавезна у процесу доношења закона из области радних и социјалних односа узимати у обзир кантоналне надлежности, различите ситуације у појединим кантонима, те потребу за флексибилношћу у провођењу закона и других прописа на подручју цијеле Федерације Босне и Херцеговине.<sup>2</sup>

Током примјене Дејтонског споразума као субјекти који доносе законе у области радног права појавили су се поред законодавних органа ентитета и кантона и други законодавни органи: Парламентарна скупштина Босне и Херцеговине (у даљем тексту: Парламентарна Скупштина) и Скупштина Брчко дистрикта Босне и Херцеговине.

У Уставу БиХ су за одређивање надлежности Парламентарне скупштине коришћени упоредо таксативни метод за прецизно одређивање надлежности и апстрактни метод за додатне надлежности и доношење закона потребних за спровођење одлука Предсједништва или обављање надлежности Скупштине. Питања из надлежности ових институција су набројана, а међу њима није наведено радно право. Позивајући се у преамбули закона на поменуте апстрактне одредбе Парламентарна скупштина је донијела законе о радним односима запослених у заједничким институцијама. Између ових закона и закона ентитета у области радног права нема међусобне условљености.

Брчко дистрикт Босне и Херцеговине има своје радно законодавство као посљедицу примјене арбитражне одлуке којом је утврђен Дистрикт, а која је касније кроз амандман унијета у Устав Босне и Херцеговине. На тај начин је додато ново радно законодавство које се примјењују на територији предратне општине Брчко.

Поред закона донесених од стране поменутих доносилаца за радно право као позитивно право су важне одлуке високог представника којима проглашава законе из радног законодавства, као што је на примјер Закон о државној служби у институцијама Босне и Херцеговине. Ове одлуке садрже преамбулу, одлуку о проглашењу закона и текст закона. Одлука одређује вријеме важења и ступања закона на снагу, као и обавезу доношења истог закона од стране одређеног законодавног органа.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> С. Дедић, Ј. Градашчевић-Сијерчић, *Радно право*, Сарајево 2005, 177.

<sup>3</sup> У преамбули одлуке којом је проглашен Закон о државној служби у институцијама Босне и Херцеговине, високи представник се позива на чл. V Анекса 10 и чл. II 1 (д) истог Споразума према којем „пружа помоћ, када то оцијени неопходним, у проналажењу рјешења за све проблеме који се појаве у вези са цивилном имплементацијом“.

Поменута законодавна пракса у грани радног права саставни је дио промјена које су захватиле законодавну дјелатност током претходне двије деценије. Ако се радно законодавство посматра кроз законодавну праксу, поставља се питање примјене начела и одредаба о подјели надлежности и законодавној дјелатности. Како се упозорава, није лако утемељити државу или државотворну јединицу, поготово тамо гдје постоји више равноправних субјеката, а сваки од њих жели и више од онога што му објективно припада. Знатно веће тешкоће настају када један или више субјеката, на одређен начин, угрози идентитет другог равноправног субјекта. Уставна реформа није само правно и политичко питање устројства државе, већ је то питање филозофије живота у вишенационалној заједници.<sup>4</sup> Стога, посебан значај има увјерење наведено у преамбули Устава БиХ да демократске установе власти најбоље успостављају мирољубиве односе унутар плуралистичког друштва, да је основ за такве односе правно уређивање заштите људских права и слобода. Устав садржи дужност да се обезбиједи највиши ниво међународно признатих људских права и основних слобода. При томе се полази од поставке да народи и грађани, односно њихови демократски изабрани представници равноправно и без дискриминације учествују у вршењу законодавне и друге власти.<sup>5</sup>

Поменуте промјене везане за примјену Дејтонског споразума утицале су на ток реформе радног права, као и на ток реформе других грана права, на начин да се већа пажња посвећује питањима уставног основа, законодавних овлашћења и односима између закона донесених од стране разних доносилаца, а мање промјени друштвене функције и модела радног законодавства. Такав приступ води занемаривању значајних промјена у свијету рада и на тржишту рада, чије основне узроке, како се наводи, треба тражити у више друштвених и економских чињеница, од којих су најзначајније економске кризе, велики технолошки напредак, интензивирање процеса глобализације, промјене у начину производње и организацији рада, али и тенденције старења становништва и промјене у структури породице. Ове чињенице утичу на структуру рада и његов правни оквир, истина, са различитим интензитетом.<sup>6</sup> У упоредном праву издвојила су се два модела радног законодавства: либерални и протективни. Либерални метод предност даје економској логици, јер се преваходно брине о добром функционисању предузећа на микронивоу и

---

<sup>4</sup> Р. Кузмановић, *Уставноправне теме*, АНУРС, Бања Лука 2014, 150.

<sup>5</sup> Ж. Мирјанић, „Законодавна дјелатност према Дејтонском споразуму“, *Република Српска – десет година Дејтонског мировног споразума*, АНУРС, Бања Лука 2005, 263.

<sup>6</sup> Љ. Ковачевић, *Правна субординација у радном односу и њене границе*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2013, 120.

цијеле економије на макронивоу, а протективни модел даје предност социјалном моменту, односно сигурности запослених и њиховог животног стандарда и у вријеме погоршања економских околности.<sup>7</sup>

Према наведеном, може се поставити низ питања, али се према значају за тему могу издвојити сљедећа питања: значај Анекса 4 за развој радног законодавства у Републици Српској и за усклађивање (хармонизацију) домаћег радног права са правом Европске уније. И поред разлика у погледу садржаја појединих института радног права које неизбјежно постоје када законе доносе различити органи, може се поставити теза да објективне претпоставке утичу на значајну сличност радних законодавстава ентитета, као што су: обавеза да закони буду у складу са Уставом БиХ, утицај међународног и европског радног права, утицај радног законодавства других европских земаља, а првенствено земаља у региону. Поред тога, примјену Дејтонског споразума прати утицај Међународне организације рада, међународних финансијских организација и европских организација на законско уређивање радних односа. Поменути утицај подстиче институције власти да развијају правно уређење предвиђено Уставом БиХ тако да оно омогућава развој и реформу радног законодавства у складу са захтјевима који се постављају у процесу глобализације и усклађивања домаћег радног права са правом Европске уније. Шире посматрано, питање јединствене примјене Дејтонског споразума у погледу законодавне дјелатности се у основи своди на захтјев да се поштују права и основне слободе предвиђене овим споразумом, међународним документима о људским правима чија је примјена по овом споразуму обавезна, као и међународне и европске обавезе преузете ратификованим актима и закљученим споразумима.

Основни предмет правне анализе је развој радног законодавства у Републици Српској током примјене Дејтонског споразума у претходне двије деценије. У погледу радног законодавства Републике Српске, може се поставити теза да постоји досљедна примјена ентитетског уређења, под којом се подразумијева доношење закона у складу са одредбама Устава Републике које уређују организацију, права и дужности Републике, уставност и законитост, поступак доношење закона, економска и социјална права, економско и социјално уређење, и у складу са одредбама Устава БиХ које се односе на подјелу надлежности и односе између институција власти, а по којима су законодавне власти ентитета међусобно раздвојене и самосталне.

Предмет анализе је и настанак и развој радног законодавства Републике прије Дејтонског споразума, а што обухвата временски период

---

<sup>7</sup> Д. Маринковић, В. Маринковић, „Радно законодавство“, *Енциклопедија индустријских односа*, ЈП Службени гласник, Београд 2015, 332.

када су донијети закони којима је успостављено радно законодавство Републике. Поред ових питања, предмет кратке правне анализе је доношење закона којима се уређује статус запослених у институцијама Босне и Херцеговине, те усклађивање радног права са европским и међународним правом према докуменатима о људским правима чија је примјена обавезна према Дејтонском споразуму.

## 2. НАСТАНАК И РАЗВОЈ РАДНОГ ЗАКОНОДАВСТВА У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ

Фаза настанка и почетног развоја радног законодавства у Републици Српској обухвата период од 1993. до 2000. године. Ступањем на снагу Закона о радним односима<sup>8</sup> 1993. године престали су да важе закони из претходног правног система (раздобља): Закон о основним правима из радног односа,<sup>9</sup> донесен у СФРЈ, и Закон о радним односима СР Босне и Херцеговине.<sup>10</sup> Поред овог закона, исте године су донесени и други закони: Закон о запошљавању и остваривању права незапослених лица<sup>11</sup> и Закон о заштити на раду.<sup>12</sup> Послије су донесени и други закони којима се уређују поједина права и обавезе из радних односа и друга питања која чине предмет радног права и успостављен систем радног законодавства у Републици, односно успостављено радно право као грана права у правном систему.<sup>13</sup>

Закони донесени у овој фази развоја радног законодавства могу се подијелити на законе донесене прије и послије ступања на снагу Дејтонског споразума. У овом тексту полази се од подјеле формулисане у књизи *Индивидуални радни односи*,<sup>14</sup> по којој се разликују двије фазе развоја, а 2000. година сматра као гранична година, будући да су тада донесени и ступили на снагу Закон о раду и Закон о запошљавању, којима је започет процес реформе у области радног права. Основни разлог за ову подјелу је приступ по коме се различите фазе развоја рад-

---

<sup>8</sup> Закон о радним односима, *Сл. гласник Републике Српске*, бр. 25/93, 14/94, 15/96, 21/96, 3/97 и 10/98.

<sup>9</sup> Закон о основним правима из радног односа, *Сл. лист СФРЈ*, бр. 60/89 и 42/90.

<sup>10</sup> Закон о радним односима, *Сл. лист СР БиХ*, бр. 20/90.

<sup>11</sup> Закон о запошљавању, *Сл. гласник Републике Српске*, бр. 25/93, 14/94, 25/97 и 10/98.

<sup>12</sup> Закон о заштити на раду, *Сл. гласник Републике Српске*, бр. 26/93.

<sup>13</sup> Донесени су: Закон о радним односима у државним органима, *Сл. гласник Републике Српске*, бр. 11/94 и 6/97; Закон о евиденцији у области рада и здравственог осигурања, *Сл. гласник Републике Српске*, бр. 18/94; Закон о штрајку, *Сл. гласник Републике Српске*, бр. 10/98; Закон о инспекцији рада, *Сл. гласник Републике Српске*, бр. 8/97.

<sup>14</sup> Жељко Мирјанић, *Радни односи, Књига I Индивидуални радни односи*, Правни факултет Универзитета у Бањој Луци, Бања Лука 2004, 26.

ног законодавства и права разликују услед промјене концепта и садржаја радних односа, што се показује кроз значајну промјену радног законодавства и правне праксе. Подјела радног законодавства Републике на радно законодавство прије и последије ступања на снагу Дејтонског споразума, када се развој радног законодавства везује за развој уставног (правног) поретка, има више теоријски значај, будући да је Анекс 4 само потврдио претходно успостављену надлежност за доношење радног законодавства и континуитет донесених закона, уз услов да буду у складу са њим. Закони у области радног права у Републици Српској који су претходно донесени остали су дио позитивног права док од стране законодавног органа у току развоја правног система не буду донесени нови закони. Тако је обезбијеђен континуитет радног законодавства последије ступања на снагу Анекса 4 Дејтонског споразума. На поменути подјелу фаза развоја радног законодавства упућује и то што Устав БиХ не садржи начела радног права, односно нису посебно наведена права релевантна за уређивање радних односа, осим права да лица не обављају принудни рад или обавезне радове. Овај споразум садржи дужност примјене одређених међународних и европских докумената о људским правима који садрже и поједина права релевантна за радно законодавство (чл. II).

Друга фаза развоја радног законодавства започела је 2000. године, када су донесени и ступили на снагу Закон о раду,<sup>15</sup> умјесто Закона о радним односима, и Закон о запошљавању,<sup>16</sup> умјесто Закона о запошљавању и остваривању права незапослених лица.<sup>17</sup> Доношењем ових закона започела је реформа радног права, која полази од улоге закона у реализацију динамичке функције права, од тога да закони као најважнији извор радног права омогућавају успостављање другачијих радних односа и промјену других односа у раду и поводом рада који су предмет ове гране праве.

Закони донесени у овој фази развоја радног законодавства писани су првенствено према упоредном радном законодавству европских земаља и ратификованим конвенцијама Међународне организације рада. Ако се посматра међународноправни аспект регулативне функције државе, тада кроз обим и дејство правила из оквира регулативне функције међународне заједнице и њених органа у области међународног

---

<sup>15</sup> Закон о раду, *Сл. гласник Републике Српске*, бр. 38/00, 40/00, 47/02, 38/03, 66/03 и 20/07.

<sup>16</sup> Закон о запошљавању, *Сл. гласник Републике Српске*, бр. 38/00, 40/00, 47/02, 38/03, 66/03 и 20/07.

<sup>17</sup> Послије су донесени други закони којима је овај закон замијењен: Закон о запошљавању, донесен 2005. године (*Сл. гласник Републике Српске*, бр. 54/05 и 64/06) и важећи Закон о посредовању у запошљавању и правима за вријеме незапослености, донесен 2010. године (*Сл. гласник Републике Српске*, бр. 30/10 и 102/12).

радног права, која кроз своју имплементацију чине дио регулативне функције унутрашњег права, запажамо утицај регулативне функције међународног права на обим и дејство унутрашњег права кроз акте које доноси, прије свега, легислативна власт, а потом егзекутива.<sup>18</sup> Промјена концепта састоји се код индивидуалних радних односа у преласку из статусног у уговорни радни однос уз јединствено уређивање радних односа код разних послодаваца по принципу супсидијарности, а код колективних радних односа у уређивању слободе удруживања, институционалног трипартитног социјалног дијалога и мирног рјешавања радних спорова. То одговара и „Смјерницама о радном законодавству“, које је објавио Биро Међународне организације рада у оквиру савјетодавних услуга, према којима радно законодавство које одговара савременим економским и социјалним изазовима може испунити три основна задатка управљања: установити правни оквир који ће омогућавати продуктивне индивидуалне и колективне радне односе и досљедне, ефикасне и поуздане исходе који резултирају из тих односа; послужити као важно средство за демократију на радном мјесту, тиме што ће обезбиједити оквир за послодавце, раднике и њихове представнике да остварују међусобну интеракцију на радном мјесту; представљати подсетник и гаранцију фундаменталних принципа и права на рад који су широко друштвено прихваћени и установити процесе путем којих се ови принципи и права могу остваривати.<sup>19</sup>

Усљед процеса глобализације, долази до промјена у организовању рада. Промјене у организовању рада у условима глобализацијске транзиције захтијевају да организације буду „флуидне“ и „флексибилне“, а то су само неки показатељи промјена у организовању рада, од којих већина указује на опстајање неједнаке расподеле моћи између појединих актера у организационој структури, што се огледа у чињеници да те промјене остављају лошије посљедице по оне актере који се налазе у средишту процеса рада организација, него по њихове власнике и менаџере.<sup>20</sup>

Промјена концепта радних односа, учињена у складу са утврђеним индивидуалним и колективним правима, одговара устав-

---

<sup>18</sup> Ч. Богичевић, *Држава и слобода рада*, Културно-просвјетна заједница Подгорице, Подгорица 1996, 156.

<sup>19</sup> Међународна организација рада, публикација *Смјернице о радном законодавству*, 9.

<sup>20</sup> „Флуидност“ се настоји подстаћи „меким“ радним законодавством, партиципативнијим облицима повезивања индивидуа у организационе структуре и преузимањем личне одговорности за властити успјех или неуспјех у раду. „Флексибилност“ се настоји постићи у сфери менаџмента и сфери рада.

Опширније: Б. Милошевић, *Организација рада у глобалној транзицији*, Филип Вишњић/Просвјета, Београд 2013, 21.



ним одредбама о економском и социјалном уређењу којима су уведени тржишна привреда, равноправност свих облика својине, слободно привређивање, самосталност предузећа, слободно кретање робе, рада и капитала. Како се наводи у литератури, Устав уређује и основе економско-социјалног система, што је за концепт радног права од директног значаја. Ако економско-социјални систем почива на тржишној економији, конкуренцији, приватној својини и предузетништву, то води „класичном“ концепту радног права, чије су основне институције и настале у регулисању односа на тржишту рада, инспирисане циљевима и начелима радног права.<sup>21</sup> Одредбе о економском и социјалном уређењу Републике одговарају одређењима наведеним у преамбули Устава БиХ да се штити приватно власништво и омогућава развој тржишне привреде. Однос између права која се односе на слободу удруживања и колективно преговарање, елиминацију принудног и обавезног рада, једнако награђивање, елиминацију дискриминације, на једној страни, и међународних стандарда, на другој страни, важно је питање за домаће радно право, али и за међународно радно право. Како се наводи, однос између међународних стандарда и људских права налазио се увијек у жижи интересовања органа МОП-а, а што се може видјети из чињенице да је 1998. године, Међународна конференција рада једногласно усвојила Декларацију о фундаменталним принципима и правима на раду. У складу са Декларацијом, подсећа се да, чак и ако нису ратификовале Конвенције МОП-а које су признате и унутар и изван Организације, државе чланице имају обавезу из саме чињенице да су чланице Организације, да слиједе, поштују, унапређују и остварују, у доброј вјери и у складу са Уставом МОП-а, принципе који се односе на фундаментална права која су предмет Конвенција, а нарочито: слободу удруживања и ефикасног признавања права на колективно преговарање, елиминацију свих облика принудног или обавезног рада; ефикасну елиминацију дјечијег рада и елиминацију дискриминације у односу на запошљавање и занимање.<sup>22</sup>

Постепено приближавање домаћег радног права међународним стандардима рада и упоредном радном праву у земљама Ев-

<sup>21</sup> Б. Лубарда, *Радно право, расправа о достојанству на раду и социјалном дијалогу*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2012, 255.

<sup>22</sup> А. Петровић, *Међународни стандарди рада*, Правни факултет у Нишу, Ниш 2009, 12.

ропске уније има за посљедицу ширење предмета законског уређивања и доношење нових закона, ширење круга субјеката на које се примјењују закони и ширењу обима и врста индивидуалних и колективних права на раду и у вези са радом. У другој фази развоја радног законодавства су више него у првој фази присутне промјене у својствима закона, које су присутне и у другим гранама права и законодавној дјелатности у другим земљама, а од којих се могу издвојити панјуридизација и пролиферација закона. Панјуридизација се у области радног законодавства испољава тако што се доносе закони који проширују домен правног регулисања на нова питања у оквиру радних односа и што се доносе закони који уређују подручја која нису била претходно уређена, као што је на примјер мирно рјешавање радних спорова. Поред тога, као узрок панјуридизације може се издвојити приступ законодавне власти да по могућности питања треба детаљно уредити законом, умјесто да се ближе и детаљније уређивање препусти аутономним изворима радног права. Пролиферација се испољава кроз доношење низа повезаних закона и подзаконских прописа у радном праву и кроз често измјене и допуне закона у кратком времену послје доношења.

### **3. РАДНО ЗАКОНОДАВСТВО КОЈЕ СЕ ПРИМЈЕЊУЈЕ У ИНСТИТУЦИЈАМА БОСНЕ И ХЕРЦЕГОВИНЕ**

Парламентарна скупштина је доношењем Закона о државној служби у институцијама Босне и Херцеговине, 2002. године<sup>23</sup> и Закона о раду у институцијама Босне и Херцеговине, 2004. године<sup>24</sup> уредила права, обавезе и одговорност запослених у овим институцијама, како у оним које су предвиђене Уставом тако и у другим успостављеним институцијама. У питању је нормативни одговор на питање како уредити права, обавезе и одговорност запослених у овим институцијама: ентитетским законима, законима донесеним од стране Парламентарне скупштине или подзаконским прописима.<sup>25</sup>

Закон о државној служби у институцијама Босне и Херцеговине уређује правни статус државних службеника у министарствима, са-

<sup>23</sup> Закон о државној служби у институцијама Босне и Херцеговине, *Сл. гласник Босне и Херцеговине*, бр. 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10 и 40/12.

<sup>24</sup> Закон о раду у институцијама Босне и Херцеговине, *Сл. гласник Босне и Херцеговине*, бр. 26/04, 7/05, 48/05 и 60/10.

<sup>25</sup> У погледу социјалног осигурања такво питање се не поставља и ова лица се пријављују надлежним фондовима пензијско-инвалидског и здравственог осигурања ентитета.

мосталним управним организацијама и управним организацијама у саставу министарстава, и другим институцијама основаним посебним законом или којима је посебним законом повјерено обављање послова управе. Законом о раду у институцијама Босне и Херцеговине су уређени радни односи: запослених у овим институцијама и њеним органима који нису државни службеници; запослених у овим институцијама који су изричито изузети из Закона о државној служби; запослених у јавним предузећима Босне и Херцеговине; запослених у удружењима и фондацијама Босне и Херцеговине; запослених у међуентитетским корпорацијама и другим институцијама за обављање додатних надлежности Босне и Херцеговине. Овај закон примјењује се и на државне службенике уколико није у супротности са поменутиим Законом о државној служби. Примјена овог закона није ограничена само на запослене у институцијама Босне и Херцеговине, што не одговара називу закона и прописаној подјели надлежности.

Претходно је високи представник 2002. године донио Одлуку којом је прогласио Закон о државној служби у институцијама Босне и Херцеговине, позивајући се на значај који међународна заједница придаје усвајању овог закона у склопу успостављања владавине права и јачања заједничких институција. У преамбули Одлуке је као циљ доношења закона наведено успостављање професионалне, на способностима засноване државне службе, која би осигурала непристрасну стручност и професионални континуитет који задовољава европске стандарде. Доношење овог закона био је и захтјев наведен у Мапи пута Европске уније за Босну и Херцеговину. Према Одлуци, Закон је ступио на снагу на привременој основи, док Парламентарна скупштина не усвоји закон у одговарајућем облику, без измјена и допуна и без додатних услова.<sup>26</sup> И поред тога што је Парламентарна скупштина усвојила овај закон 2002. године, високи представник је донио Одлуку којом је прогласио Закон о измјенама и допунама Закона о државној служби у институцијама Босне и Херцеговине, уз објашњење да треба да се рационализује број запослених у јавном сектору, како би постао економичан.<sup>27</sup>

За разлику од закона које је прогласио високи представник, поминути закони из радног права су, као и други закони донесени од стране Парламентарне скупштине, усвојени од стране оба дома (вијећа) по

---

<sup>26</sup> Текст одлуке преузет је са службеног сајта високог представника.

<sup>27</sup> У Одлуци је наведено да правилно функционисање институција захтијева премјештај државних службеника који имају искуство, водећи рачуна да премјештај између органа ентитета и институција БиХ поштује принцип садржан у члану IX Устава да „сви функционери именовани на положаје у институцијама Босне и Херцеговине, у правилу, одражавају састав народа Босне и Херцеговине“.

прописаном поступку и са потребном већином за доношење закона. У питању су посебан поступак и посебна већина предвиђени Анексом 4 Дејтонског споразума, који су неопходни да би се обезбиједила равноправност ентитета и конститутивних народа и афирмисали демократски принципи у законодавном поступку.

Поред ових закона из радног права, Парламентарна скупштина је 2003. године донијела Закон о Агенцији за рад и запошљавање Босне и Херцеговине.<sup>28</sup>

#### 4. УСКЛАЂИВАЊЕ РАДНОГ ЗАКОНОДАВСТВА СА ЕВРОПСКИМ И МЕЂУНАРОДНИМ РАДНИМ ПРАВОМ

За законско уређивање права и обавеза у радним односима важна је одредба Устава БиХ да ће се обезбиједити највиши ниво међународно признатих људских права и основних слобода. Ова одредба упућује законодавца да у радно законодавство угради међународне стандарде рада. Поред уставних одредаба које се односе на људска права и слободе, за развој законодавства је значајна примјена одређених европских и међународних аката који се односе на људска права и слободе. За уређивање радних односа значајна су економска и социјална права, будући да представљају основ за израду радног законодавства према европским и међународним стандардима.

Посебан значај припада Европској конвенцији о заштити људских права и основних слобода и њеним протоколима, који се према Уставу БиХ директно примјењују и имају приоритет над законима. Права и обавезе у радном односу не могу се уредити противно одговарајућим одредбама ове конвенције, али се могу уредити повољније у корист субјеката радних односа него што је предвиђено Конвенцијом. Конвенција садржи минимална права, а ниједна одредба Конвенције не може се тумачити тако да ограничава односно угрожава људска права и основне слободе који би били признати по законима стране уговорнице или по другом споразуму чија је она страна уговорница.<sup>29</sup> Конвенција заједно са протоколима предвиђа забрану ropства и принудног рада, а предвиђа право на образовање и да нико не може бити лишен тог права, а што је значајно будући да је одређени степен образовања услов

---

<sup>28</sup> Доношење закона образложено је неопходношћу да се ријешу проблем међународног представљања и сарадње са међународним организацијама из области рада и запошљавања. Закон о Агенцији за рад и запошљавање Босне и Херцеговине, *Сл. гласник Босне и Херцеговине*, бр. 21/03 и 43/09.

<sup>29</sup> У циљу заштите права из Конвенције и протокола, могуће је тражити заштиту пред Европским судом за људска права. Стране уговорнице су преузеле обавезу да се повинују правоснажној пресуди Суда у сваком предмету у коме су странке.

за заснивање радног односа. Према овој конвенцији, уживање права и слобода обезбјеђује се без дискриминације по било ком основу, као што су пол, раса, боја коже, језик, вјероисповијест, политичко или друго мишљење, национално или социјално поријекло, веза с неком националном мањином, имовинско стање, рођење или други статус. Радно законодавство садрже забрану дискриминације како у погледу права и обавеза у радном односу тако и у погледу заснивања радног односа.

Права и обавезе у радном односу не могу се уредити противно одредбама одређених међународних докумената о људским правима и слободама. Устав садржи обавезу примјене одређених међународних докумената о људским правима и слободама, наводећи да ће Босна и Херцеговина остати или постати чланица међународних споразума набројаних у Анексу 1 на Устав и у Анексу 7. У овим анексима је наведен низ међународних докумената о људским правима, од којих се као посебно значајан за уређивање радних односа може издвојити Међународни пакт о економским, социјалним и културним правима из 1966. године. Државе уговорнице су се обавезале да постепено обезбјеђују пуно остваривање права признатих у овом пакту путем свих погодних средстава, укључујући нарочито усвајање законодавних мјера. У овом пакту наведена су индивидуална права запослених: право на рад и право на уживање правичних и повољних услова рада.<sup>30</sup>

Наведена права су саставни дио радног законодавства код нас. Према овом пакту, посебна заштита треба да буде пружена мајци у току разумног временског периода прије и после порођаја (да користе плаћено одсуство); дјеца и омладина морају бити заштићена од привредног и друштвеног искоришћавања, а њихово запошљавање на радовима штетним по њихов морал или здравље, који доводе у опасност њихов живот или могу спријечити нормалан развој, биће кажњено по закону. Пакт садржи обавезу да се законом одреди граница старости испод које ће запошљавање дјечије радне снаге бити забрањено и кажњиво. Признаје се право сваког лица на образовање.

Уговорнице пакта су се сагласиле да признају и колективна права у радним односима: право сваког лица да са другима образује синдикате и да ступа у синдикат по свом избору, зависно једино од правила која је

---

<sup>30</sup> Право на рад подразумијева право сваког да добије могућност да обезбједи себи средства за живот слободно изабраним или прихваћеним радом. Право на уживање правичних и повољних услова рада обезбјеђују нарочито: награђивање које, као минимум, доноси сваком раднику правичну плату и једнаку награду за рад једнаке вриједности; посебно женама морају бити зајамчени услови рада који нису лошији од оних које уживају мушкарци; подједнаку могућност за сваког да буде унапријеђен; одмор, слободно вријеме, разумно ограничење радног времена и повремено плаћено одсуство, и накнаду за државне празничне дане.

утврдила организација у питању, а ради заштите и унапређења својих економских и социјалних интереса. Вршење овог права може бити једино предмет законом предвиђених ограничења, која су неопходна у једном демократском друштву у интересу националне безбједности или јавног поретка, или ради заштите и слободе других лица. У вези са овим правом су сљедећа права: право синдиката да оснивају националне федерације или конфедерације; право националних федерација или конфедерација да оснивају међународне синдикалне организације или да се у њих учлањују, право синдиката да слободно обављају своју дјелатност, без икаквих других ограничења осим оних која су у интересу националне безбједности или јавног поретка, или заштите права и слобода других лица. Пакт се односи и на друга колективна права, као што је право на штрајк, с тим да се оно врши у складу са законом. Наведена индивидуална и колективна права су уграђена у радно законодавство.

Посебан значај за развој радног законодавства припада усклађивању домаћег радног права са радним правом Европске уније у оквиру процеса усклађивања домаћег права са правом Уније. У питању је дуготрајни процес који обухвата доношење нових и промјене важећих закона и одређивање правне политике, а који траје годинама, чак и деценијама и никада се не завршава, јер је право Европске уније динамична категорија и захтијева стално усклађивање. Будући да се европско радно право непрекидно развија, нема трајног одговора на питање садржаја, облика и динамике усклађивања (хармонизације) домаћег радног права са европским правом. Процес интеграције, како се наводи у преамбули Споразума о стабилизацији и придруживању, значајан је за успостављање и учвршћивање стабилног европског поретка заснованог на сарадњи, којем је Европска унија главно упориште. У Споразуму се наводи одређеност страна за поштовање људских права и владавину права и да се у релевантним областима домаће законодавство усклади са законодавством Заједнице, као и да се ефикасно спроводи. У питању је постепено усклађивање постојећих закона и будућег законодавства са правном тековином (*acquis*) Заједнице.<sup>31</sup> Усклађивање се у својој раној фази фокусира на основне елементе правне тековине (*acquis*) који се односе на унутрашње тржиште и на друге области везане за трговину, а у каснијој фази се фокусира на преостале дијелове правне тековине (*acquis*) Заједнице.

Усклађивање права представља организовани, програмирани и координисани процес у коме поред институција власти учествују и други важни субјекти. Искуство нових чланица ЕУ показује да је неизбјежан конструктивни друштвени дијалог усмјерен на компромис између субје-

<sup>31</sup> Споразум о стабилизацији и придруживању, Глава VI, чл. 70.

ката који подржавају процес европске интеграције и субјеката који му се противе. Како се то са разлогом истиче, треба разликовати процес стварања и развоја Европске уније, укључујући и процес укључивања земаља Балкана у ову заједницу, од процеса европских интеграција и не може се ставити знак једнакости између ова два процеса, јер је процес европских интеграција далеко шири и сложенији.<sup>32</sup> Динамика и обим усклађивања права објективно зависе од могућности поједине државе да се приближи степену економског и социјалног развоја Европске уније, а субјективно од капацитета институција власти и друштвених партнера да према достигнутом степену развоја креирају промјене одређених грана права.<sup>33</sup> У процесу усклађивања радног права, као и за развој радног законодавства, неопходан је социјални дијалог да би се постигао социјални компромис, посебно у погледу усклађивања које се односи на аутономне изворе радног права. Приближавање стварног положаја и услова рада запослених предвиђеном положају и условима рада зависи од стварне моћи и утицаја субјеката радног односа и других субјеката радног права, од економског и социјалног стања, гдје се процес изградње и функционисања радног законодавства преплиће са процесом колективног преговарања и закључивања колективних уговора.<sup>34</sup> Социјални дијалог у земљама које су прошле или још увијек пролазе транзицију правног поретка, развија се постепено, а по угледу на земље Европске уније у којима је потврђен као ефикасан начин постизања социјалног компромиса и чувања социјалног мира.

## 5. ЗАКЉУЧАК

Устав Босне и Херцеговине (Анекс 4) и други анекси о људским правима усмјеравају развој законодавства ка заштити људских права и основних слобода у складу са међународним стандардима, а сходно томе развој радног законодавства ка заштити права и слобода у области радног права у складу са међународним стандардима рада. Начела рад-

---

<sup>32</sup> Један колосјек је видљив, формални, у виду текућих политичких, економских, социјалних процеса, политичких и социјалних конфликата и подјела, доношења закона, изградње и оспособљавања институција за ефикасно функционисање, а други колосјек је онај невидљиви – обичаји, традиција, навике, морал. Овај други, духовни колосјек, који обухвата и морал, може на онај први, формални и свакодневни дјеловати и позитивно и негативно. Опширније: Д. Маринковић, *Свет рада*, Висока школа за предузетништво, Београд 2012, 81.

<sup>33</sup> Опширније: Ж. Мирјанић, „Значај социјалног дијалога у процесу усклађивања домаћег права са правом ЕУ“, *Усклађивање права Србије са правом Европске уније*, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш 2014, 130.

<sup>34</sup> Ж. Мирјанић, „Изградња и функционисање радног законодавства у Републици Српској“, *Изградња и функционисање правног система Републике Српске*, Правни факултет, Бања Лука 1997, 500.

ног права утврђена Уставом Републике Српске представљају довољан основ за реформу радног законодавства и постепени развој радног права према међународним стандардима рада и његово усклађивање са радним правом Европске уније.

О стварном значају (уставно) правног основа и оквира у законодавној дјелатности постоје различита схватања, што показује и законодавна пракса. Законодавна власт Републике је у области радног и социјалног права задржала самосталност одређену Уставом Босне и Херцеговине и у том смислу постоји досљедна примјена ентитеског уређења у области радног законодавства. Поред тога, за даљи развој радног законодавства неопходна је стална и креативна сарадња законодавне власти са извршном и судском власти у циљу доношења закона који одговарају друштвеној функцији права, насупрот наглашеном формалном приступу тој сарадњи.

Процес стварања закона обухвата доношење стратешких докумената којима би биле одређене проводљиве јавне политике у области рада и запошљавања, што није случај. У том процесу неопходна је и већа примјена информатике, будући да она омогућава већу прегледност законодавне дјелатности, супротстављање проблемима које доноси панјуридизација и пролиферација закона и њихову лакшу примјену.

У процесу развоја радног законодавства неопходно је развијати способност за социјални дијалог, индустријску демократију и заштиту достојанства на раду, уз уважавање права и основних слобода субјеката радних односа.

## ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

### Библиографске референце

1. Богичевић, Чедомир, *Држава и слобода рада*, Културно-просвјетна заједница Подгорице, Подгорица 1996;
2. Дедић, Сеад, Градашчевић-Сијерчић, Јасминка, *Радно право*, Правни факултет Универзитета у Сарајеву, Сарајево 2005;
3. Јовановић, Предраг, *Радно право*, Правни факултет Универзитета у Новом Саду, Нови Сад 2012;
4. Ковачевић, Љубинка, *Правна субординација у радном односу и њене границе*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2013;
5. Кузмановић, Рајко, *Уставноправне теме*, АНУРС, Бања Лука 2014;
6. Лубарда, Бранко, *Радно право (расправа о достојанству на раду и социјалном дијалогу)*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд 2012;



7. Маринковић, Дарко, *Свет рада*, Висока школа за предузетништво, Београд 2012;
8. Маринковић, Дарко, Маринковић, Владимир, *Енциклопедија индустријских односа*, ЈП Службени гласник, Београд 2015;
9. Међународна организација рада, публикација *Смјернице о радном законодавству*, Женева 2001;
10. Милошевић, Божо, *Организација рада у глобалној транзицији*, Филип Вишњић/Просвјета, Београд 2013;
11. Мирјанић, Жељко, „Изградња и функционисање радног законодавства у Републици Српској“, *Изградња и функционисање правног система Републике Српске*, Правни факултет, Бања Лука 1997;
12. Мирјанић, Жељко, „Законодавна дјелатност према Дејтонском споразуму“, *Република Српска – десет година Дејтонског мировног споразума*, АНУРС, Бања Лука 2005;
13. Мирјанић, Жељко, „Значај социјалног дијалога у процесу усклађивања домаћег права са правом ЕУ“, *Усклађивање права Србије са правом Европске уније*, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш 2014;
14. Мирјанић, Жељко, *Радни односи, Књига I Индивидуални радни односи*, Правни факултет, Универзитета у Бањој Луци, Бања Лука 2004;
15. Петровић, Александар, *Међународни стандарди рада*, Правни факултет, Ниш 2009;
16. *Правна енциклопедија*, Савремена администрација, Београд 1985.

*Full Professor Željko Mirjanić, LL.D.*

Faculty of Law, University of Banja Luka

## **DAYTON AGREEMENT AND LABOUR LEGISLATURE**

### *Summary*

The subject of this legal analysis is the jurisdiction for enactment of labor legislature and international human rights documents which are relevant for development of labor legislation according to Dayton agreement, the principles of labor law established by constitutional provisions, as well as development and harmonization of labor legislature. International human rights documents which are mandatory according to Dayton Agreement are the international grounds and framework for development of labor legislature. Harmonization of labor legislature with those documents has marked the stage of development of labor legislature initiated at the beginning of this century. After the Stabilization and Association Agreement was ratified

the development of labor legislation has been dependant upon the process of harmonization of labor law with the European Union law.

The author stresses out the importance of social democracy in that process, having in mind that Dayton agreement provides for the implementation of democratic principles, and that legal regulation is a starting phase in establishing democratic relations. The perspective of the labor world is linked to development of social democracy and the road towards the European social model, and these values are at the same time the grounds of new model of economic development. Dayton agreement is a favorable ground for development of labor legislation, but here, as well as in other countries in this region, the consistent implementation of constitutional and law provisions at force, is a bigger problem than enactment of laws that would be in conformity with European and international sources of labor law.

**Key words:** *Development of labor legislature; Harmonization of labor law; Social democracy; International human rights documents relevant for labor legislature development.*