



# Bosna i Hercegovina - "Radnilend"

## Procjena kapaciteta inspekcija rada unutar zaštite prava radnika

**Anđela Lalović**

### Sadržaj

Uvod	2
Opis problema	2
Opcije javne politike	5
Zaključak i preporuke	6
Bibliografija	9

### Sažetak

Pojavu ove studije je izazvala zabrinutost zbog sve većeg broja slučajeva kršenja prava radnika u Bosni i Hercegovini i njihova slaba zaštita od strane inspekcija rada. Radnici sve više štrajkuju zbog neplaćenog rada, nepoštivanja njihovih osnovnih ljudskih prava, neplaćanja beneficija od strane poslodavaca, zbog radnih satnica, loših uslova rada itd. Istovremeno, inspekcije rada koje, kao predstavnici vlasti, treba da djeluju kao zaštitnici i promotori prava radnika i koje bi trebale reagovati na kršenja istih, zbog sopstvenih slabih kapaciteta (i finansijskih i ljudskih) nisu u mogućnosti da reaguju na mnogobrojna kršenja prava radnika. Zbog toga se u ovoj studiji, koja za cilj ima analiziranje postojećih kapaciteta inspekcija rada, traže mogućnosti za poboljšavanje istih kako bi se popravila situacija na planu zaštite prava radnika. U okviru studije analiziran je pravni okvir, organizacijska i finansijska ograničenja, te postojeća praksa inspekcija rada. Prilikom analize problema vezanih za slabe kapacitete inspekcija rada identifikovane su tri opcije javne politike. Imajući u vidu neophodnost hitnog djelovanja i uzimajući u obzir prisutnu ekonomsku krizu u zemlji, predložen je model mogućih operativnih aktivnosti za poboljšavanje kapaciteta inspekcija rada što bi doprinijelo manjem broju slučajeva kršenja prava radnika u budućnosti.

## Uvod

U Republici Srpskoj, trideset i šest inspektora rada nadležno je za nadzor poštivanja prava radnika u 60.000 preduzeća, a u Federaciji Bosne i Hercegovine, pedeset i jedan inspektor rada nadzire preko 100.000 preduzeća. Istovremeno, domaće i međunarodne institucije i organizacije izvještavaju i upozoravaju na brojna kršenja prava radnika u Bosni i Hercegovini. Sasvim sigurno postoji veza između nedostatka kapaciteta inspekcija rada i kršenja prava radnika u zemlji. Fokus ovog istraživanja jesu kapaciteti inspekcija rada kod ispunjavanja njihove uloge kao zaštitnika i promotora prava radnika. Cilj istraživanja je predstaviti jake i slabe strane u okviru kapaciteta inspekcija rada u zemlji. Međutim, mora se imati u vidu da ovo istraživanje nije detaljan uvid i evaluacija svih inspekcija rada u zemlji.

Istraživanje je nastalo na osnovu pretpostavke da neefikasnost inspekcija rada, uzrokovana njihovim slabim kapacitetima, za rezultat ima mnogobrojna kršenja prava radnika u BiH. To znači da su bez efikasnih inspekcija rada prava radnika u Bosni i Hercegovini nezaštićena i u opasnosti da postanu potpuno marginalizovana.

Oblasti obuhvaćene ovim istraživanjem su:

- Pozicija inspekcija rada u nacionalnom zakonodavstvu i međunarodnim standardima vezano za njihovu ulogu u otkrivanju i prevenciji kršenja prava radnika;
- Postojeća praksa inspekcija rada u otkrivanju i prevenciji kršenja prava radnika;
- Veza između kapaciteta inspekcija rada i efikasnosti njihovog rada;
- Identifikacija postojećih (ukoliko ih ima) pozitivnih praksi inspekcija rada u zemlji.

Kako bi se dobila jasna i detaljna slika uloge inspekcija rada u rješavanju problematike prava radnika, istraživanje je počelo analizom relevantnog domaćeg zakonodavstva, kao i međunarodnih dokumenata potpisanih od strane Bosne i Hercegovine. Nakon toga je izvršen uvid u relevantne međunarodne i domaće dokumente, izvještaje koji se odnose na rad inspekcija rada i probleme sa kojima se suočavaju. Analiza studije slučaja je urađena na primjeru Inspekcije rada i zaštite na radu Republike Srpske koja funkcioniše unutar jedinstvenog pravnog okvira (u Republici Srpskoj), za razliku od inspekcija rada u Federaciji BiH gdje su nadležnosti i pravni okvir podijeljeni između entiteta i kantona (što bi analizu učinilo dodatno složenom, jer bi bilo potrebno istražiti 11 zakonodavnih okvira - 10 kantonalnih i jedan entitetski). Kako bi dobili detaljniji uvid u situaciju, urađeni su polustrukturirani intervjui sa predstavnicima inspekcija rada, sindikata i udruženja poslodavaca Republike Srpske, kao i sa predstavnicima Međunarodne organizacije rada (MOR) u BiH.

Na kraju ove studije predložen je set preporuka sa konkretnim mjerama koje se trebaju poduzeti kako bi se ojačali kapaciteti inspekcija rada u zemlji da bi mogli ispuniti svoje obaveze zaštitnika i promotora prava radnika na zadovoljavajući način.

## Opis problema

### Prava radnika i inspekcije rada

Bosna i Hercegovina je suočena sa obavezama ispunjavanja svih kriterija u okviru procesa evropskih integracija. Kao potpisnica brojnih međunarodnih dokumenata za zaštitu ljudskih prava, BiH se obavezala da iste i primjenjuje, te da sa njima uskladi svoje zakone i praksu<sup>1</sup>. Zaštita prava radnika<sup>2</sup>, kao dio sistema ljudskih prava, predstavlja jedan od glavnih izazova za institucije BiH u procesu ispunjavanja političkih kriterija za pristupanje Evropskoj uniji. Građani Bosne i Hercegovine (41,4 %) smatraju da je pravo na rad jedno od najugroženijih prava u BiH (Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu, 2009).

<sup>1</sup> Vezano za zaštitu prava radnika, ovo se posebno odnosi na konvencije poput Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, kao i konvencije Međunarodne organizacije rada: C81 Konvenciju o inspekciji rada, 1947 (ratifikovana od strane Bosne i Hercegovine 02.06.1993. godine); C87 Konvenciju o slobodi udruživanja i zaštiti prava na organizovanje, 1948 (ratifikovana od strane Bosne i Hercegovine 02.06.1993. godine); C98 Konvenciju o pravu na organizovanje i kolektivno pregovaranje, 1949 (ratifikovana od strane Bosne i Hercegovine 02.06.1993. godine); C102 Konvenciju o socijalnoj sigurnosti (minimum standarda), 1952 (ratifikovana od strane Bosne i Hercegovine 02.06.1993. godine); C111 Konvenciju o diskriminaciji u pogledu zapošljavanja i zanimanja, 1958 (ratifikovana od strane Bosne i Hercegovine 02.06.1993. godine) i C122 Konvenciju o politici zapošljavanja, 1964 (ratifikovana od strane Bosne i Hercegovine 02.06.1993. godine).

<sup>2</sup> Prava radnika, kao dio ekonomskih i socijalnih prava, uključuju: pravo na rad, pravo na platu i jednaku naknadu za rad jednake vrijednosti bez diskriminacije po bilo kojem osnovu, sigurne i zdrave uslove za rad, jednake mogućnosti za napredovanje, pauze, odmor i razumno ograničenje radnih sati, periodične plaćene godišnje odmore, pravo na udruživanje u sindikat i pravo na štrajk. Prema Međunarodnoj organizaciji rada, ona obuhvataju: slobodu udruživanja i efektivno priznanje prava na kolektivno pregovaranje; eliminaciju svih oblika prinudnog rada; efektivnu zabranu rada djeci i eliminaciju svih oblika diskriminacije u pogledu zapošljavanja i profesije.



Iako nacionalno zakonodavstvo u BiH reguliše prava radnika i uspostavlja institucionalne mehanizme za zaštitu istih, kao što su inspekcije rada, i dalje mnogi izvještaji domaćih i međunarodnih institucija i organizacija upozoravaju na mnogobrojna kršenja prava radnika u ovoj zemlji. Na primjer, u izvještaju Ombudsmena Republike Srpske za 2006. godinu navedeno je da se radnici obično žale kako nemaju potpisane ugovore o radu, te da rade prekovremeno (uključujući nedelju i praznike) bez dodatne nadoknade. Također, u većini žalbi, koje radnici upućuju Ombudsmenu Republike Srpske, stoji da ne primaju plate mjesecima, čak i godinama. Brojni su i slučajevi kršenja odredbi koje se odnose na otkazni rok. Situacija u pogledu zaštite prava radnika nije mnogo drugačija ni u 2009. godini. Poslodavci prijete zaposlenima sa otkazom kada radnici traže poštovanje njihovih prava, naročito kada traže isplatu plata i bolje uslove rada (*Nezavisne novine*, 2009). Kod ovakvih slučajeva, inspekcije rada su te koje bi trebale provjeriti da li su ugovor o radu i uslovi rada u skladu sa postojećim odredbama (Međunarodna organizacija rada Ženeva, 2006). U Bosni i Hercegovini, „inspekcije rada i sudski procesi su ocijenjeni kao neefikasni i nevjerojatno spori. Ovo ima za rezultat dalje nepriznavanje prava radnika od strane poslodavaca i nedostatak povjerenja radnika u mogućnost države da zaštiti njihova prava“ (SEENPM/CIJ, 2008). Analiza prava radnika pokazala je da je djelovanje inspekcija u Bosni i Hercegovini ekstremno neefikasno i za rezultat ima kršenja prava radnika od strane velikog broja poslodavaca (ICVA, 2009).

## Zakoni i kapaciteti

Zakonodavstvo, koje se odnosi na prava radnika u Bosni i Hercegovini, nije jedinstveno uslijed podjele bosanskohercegovačkog sistema vlasti na 14 nivoa (državni nivo, dva entiteta, deset kantona i Brčko distrikt). Zakon o radu ne postoji na državnom nivou, dok i Federacija BiH, i Republika Srpska imaju svoje zakone o radu putem kojih se obezbjeđuje zaštita prava radnika. Međutim, „radno zakonodavstvo bez inspekcije je samo vježba iz etike, ali ne i obavezujuća društvena disciplina“ (Blanchard F. in Richtenhofen von W., 2002). Stoga je neophodno postojanje mehanizma za praćenje i promociju primjene radnog zakonodavstva u obliku inspekcije rada. To je omogućeno odredbama zakona o inspekcijama u Republici Srpskoj i Federaciji BiH, koji inspekcijama rada daju nadležnost da nadgledaju primjenu zakonodavstva koje se odnosi na prava radnika (ugovori, radno vrijeme, plate, odmori, zapošljavanje maloljetnika, žena, trudnica, osoba sa invaliditetom, uslovi rada, ostvarivanje prava na štrajk, otkaz ugovora o radu i druga pitanja vezana za rad) (Zakon o inspekcijama u RS, čl. 14 i Zakon o inspekcijama u FBiH čl. 33). Iako postoji zakonodavni okvir koji se odnosi na inspekcije rada, nadležna vladina tijela u entitetima nisu uradila mnogo kako bi ojačala kapacitete inspekcija rada za provođenje i nadgledanje realizacije prava radnika. U Republici Srpskoj, samo je 36 inspektora rada zaduženo za nadzor nad primjenom zakona o radu u više od 60.000 preduzeća/subjekata kontrole (!) (Republička uprava za inspekcijske poslove, 2008) Istovremeno, u Federaciji BiH je 51 inspektor rada, od kojih je devet federalnih i 42 kantonalna inspektora, (Federalna uprava za inspekcijske poslove, 2009) nadležan za nadzor nad primjenom zakona o radu u preko 100.000 preduzeća/subjekata kontrole! U idealnom slučaju, to bi značilo da bi svaki inspektor trebao da posjeti 11 preduzeća dnevno kako bi postojao potpuni nadzor nad kompanijama. To je nemoguće uraditi obzirom da je za redovnu inspekcijску kontrolu potrebno dva sata rada na samom mjestu inspekcije (Centar za istraživačko novinarstvo, 2007), a da ne pominjemo sate potrebne za pripremu i izvještavanje nakon inspekcije.

Poređenja radi: Slovenija je u 2001. godini imala 106 zaposlenih u inspekciji rada; Bugarska je 2004. godine imala 355 inspektora; Danska, u 2000. godini, 714 inspektora; a Švedska je imala

391 inspektora u 2009. godini. Međutim, broj inspektora, možda, ne govori dovoljno o efikasnosti provođenja inspekcija u pomenutim zemljama. Razlika između, na primjer, Švedske i Bosne i Hercegovine također je i u kulturi poštivanja prava radnika. U Švedskoj je zastupljena socijalna demokratija kao društveno uređenje i poštivanje osnovnih prava radnika jeste nešto što je inkorporisano u samo postojanje sistema. U BiH je poštivanje osnovnih prava radnika upitno, jer ne možemo sa sigurnošću tvrditi da većina kompanija u zemlji zaista poštuje osnovna prava radnika (u prilog navedenom mogu stajati sve češći štrajkovi radnika i žalbe iznesene u javnosti). Međutim, mora se uzeti u obzir da nijedna inspeksijska praksa ne podrazumijeva potpuni nadzor nad svim subjektima kontrole, obzirom da se pretpostavlja da baš sva preduzeća ne krše prava radnika. Ipak, postojeći resursi inspekcija rada u BiH još uvijek su nedovoljni čak i za djelomične inspekcije i posjete onom broju preduzeća koja su, ili prijavljena, ili procijenjena kao visokorizična preduzeća u pogledu nepoštivanja prava radnika. Ovo upućuje da je osnovni problem inspekcija rada u BiH: nedostatak kapaciteta da ispune svoje obaveze zaštitnika prava radnika na zadovoljavajući način.

### Inspekcija rada i zaštite na radu Republike Srpske: studija slučaja

Primjer nastojanja da dobro obavlja svoj posao i pored slabih kapaciteta, kako ljudskih, u odnosu na obim rada, tako i finansijskih, jeste Inspekcija rada i zaštite na radu u Republici Srpskoj (u daljem tekstu: Inspekcija). U 2006. godini, Inspektorat Republike Srpske se odvojio od Ministarstva rada Republike Srpske i postao je nezavisna institucija na nivou entiteta, nadležna za nadzor nad provođenjem zakona. Inspekcija rada i zaštite na radu u Republici Srpskoj jeste jedna od 12 inspekcija<sup>3</sup> u okviru Inspektorata Republike Srpske i podijeljena je na šest regionalnih odjela u: Prijedoru, Banja Luci, Doboju, Bijeljini, Istočnom Sarajevu i Trebinju. Inspekcija je organizovana samo na entitetskom nivou i centralizovana je, čime se distancirala od lokalne zajednice (R. Mišić, predsjednica Saveza sindikata Republike Srpske - intervju - 4. januar, 2010.). U 2009. godini, samo 37 inspektora rada bilo je zaduženo za nadzor nad 60.000 subjekata kontrole. Prema sistematizaciji radnih mjesta, Inspekcija ima slobodnog prostora za ukupno 44 inspektora rada, ali zbog budžetskih ograničenja<sup>4</sup> nije u mogućnosti da zaposli dodatne inspektore, iako postoji potreba za pojačanjem u smislu ljudskih resursa (R. Puzić, glavna inspektorica u Inspekciji rada Republike Srpske - intervju - 27. oktobar, 2009.). Velik je obim posla inspektora koji su trenutno zaposleni u Inspekciji. Osim redovnih inspekcija koje su planirane, Inspekcija prima i veliki broj žalbi (samo u 2008. godini je primljeno 1155 žalbi) putem Centra za žalbe. Imajući u vidu da je zaposleno samo 37 inspektora, statistike o realizaciji inspeksijskih kontrola u prvih šest mjeseci 2009. godine su dosta pozitivne:

<sup>3</sup> Ostalih 11 inspekcija, koje djeluju u okviru Inspektorata Republike Srpske, su: Tržišna inspekcija, Poljoprivredna inspekcija, Inspekcija za šumarstvo i lovstvo, Veterinarska inspekcija, Vodna inspekcija, Tehnička inspekcija, Inspekcija za saobraćaj i veze, Urbanističko-građevinsko-ekološka inspekcija, Zdravstveno-sanitarna inspekcija, Prosvjetna inspekcija i Inspekcija za zaštitu od požara.

<sup>4</sup> Budžet Inspekcije za rad i zaštitu na radu i Inspektorata Republike Srpske određuje Vlada Republike Srpske na osnovu nacrta godišnjeg budžeta koji predlaže Inspektorat.

**Tabela 1**  
**Statistika inspekcija izvršenih u prvih šest mjeseci 2009. godine**

Inspekcija rada	Izvršene kontrole			Prekršajne mjere		
	Redovne <sup>5</sup>	Vanredne <sup>6</sup>	Ukupno	Prekršajni nalog <sup>7</sup>	Prekršajna prijava <sup>8</sup>	Ukupno
	1.897	2.105	4.002	583	143	726

<sup>5</sup> Redovna inspekcija/kontrola je kontrola izvršena u skladu sa (godišnjim) programom Inspektorata/Inspekcije.

<sup>6</sup> Vanredna inspekcija/kontrola se radi na osnovu posebnih naloga, žalbi i pritužbi.

<sup>7</sup> Prekršajni nalog - nalog izdat od strane inspektora rada za kršenje odredbi zakona (obično u obliku novčane naknade - u skladu sa Zakonom o inspekcijama).

<sup>8</sup> Prekršajna prijava - prijava koju inspektor rada podnosi nadležnom sudu.



Međutim, to još uvijek nije zadovoljavajuće imajući u vidu postojanje preko 60.000 subjekata kontrole, što znači da inspekcija godišnje obuhvati oko 13-15% subjekata. Konvencije Međunarodne organizacije rada br. 81 i 129 preporučuju da broj inspektora rada treba biti dovoljan da osigura efektivnu realizaciju njihovih dužnosti u smislu „broja, veličine i situacije na radnim mjestima koja su podložna inspekciji; broja i obima kategorija radnika zaposlenih na tim radnim mjestima; te broja i složenosti pravnih propisa koji se trebaju provesti“ (Međunarodna organizacija rada Ženeva, 2006). To nije slučaj sa Inspekcijom rada i zaštite na radu u Republici Srpskoj (ili bilo kojom drugom inspekcijom rada u zemlji).

Saradnja Inspekcije sa Savezom sindikata Republike Srpske (SSRS) ponekad je pozitivna, a nekad je bez efekta (R. Mišić - intervju - 04. januar, 2010.). Savez sindikata Republike Srpske šalje Inspekciji rada i zaštite na radu takozvanu „crnu knjigu“ - listu kompanija za koje se najviše sumnja da krše prava radnika (obično prijavljene od strane radnika SSRS-u, anonimno ili uz navođenje identiteta). U Savezu sindikata Republike Srpske nisu baš zadovoljni sa radom postojećih struktura u Inspekciji u pogledu izvršenja kontrola (R. Mišić - intervju - 04. januar, 2010.).

Postojeće strukture u Inspekciji rada i zaštite na radu nastoje da maksimiziraju svoj rad obezbjeđujući licenciranje za rad u inspekciji rada svojim kolegama iz drugih inspekcija u Inspektoratu Republike Srpske. Organizuju treninge za svoje kolege kako bi osigurali da mogu odgovoriti na pitanja koja se odnose na prava radnika i izvršiti kontrole na odgovarajući način. Inspekcija koristi mjere stimulacije za svoje radnike da nastave sa trudom - nagrada za dobar rad tokom godine u obliku „trinaeste plate“<sup>9</sup> uručena je za četiri inspektora u 2008. godini.

U 2007. godini, Američka agencija za međunarodni razvoj u BiH (USAID) pokrenula je projekat Efikasnost organizacija na tržištu rada (ELMO)<sup>10</sup> nastojeći poboljšati socijalni dijalog između države, poslodavaca i radnika (preko sindikata rada). Inspekcija je, također, uključena u ovaj proces i, trenutno, 10 inspektora prolaze kroz ciklus treninga za trenere nakon čega bi trebali prenositi stečeno novo znanje o procjeni rizika, zaštiti na radu, procedurama i drugim pitanjima koja se odnose na rad svojim kolegama (R. Puzić - intervju - 27. oktobar, 2009.). U drugoj polovini 2008. godine, u okviru ELMO projekta, nastala je „Nova politika inspekcije rada u Republici Srpskoj“ koja se odnosi na Inspekciju. Premda ova politika predstavlja novi instrument za Inspekciju, ona nudi samo opšte smjernice za Inspekciju, a ne i konkretne operativne korake (prepušta razvoj akcionih planova socijalnim partnerima) čime ova politika ostaje na nivou strateških želja.

<sup>9</sup> „Trinaesta plata“ ili „plata trinaestog mjeseca“ jeste dodatna plata isplaćena na kraju kalendarske godine u iznosu redovne mjesečne plate. To je uobičajeno za javne službe.

<sup>10</sup> Više informacija o ovom projektu na: <http://www.usaidelmo.ba>

## Opcije javne politike

### **Status quo - nastavak rada uz istu strukturu i kapacitete**

Ekonomska kriza je ušla u Bosnu i Hercegovinu vršeći pritisak na vlasti na svim nivoima da odmah na nju reaguju. Odgovor vlasti je bio okretanje ka štednji i smanjenje budžetskih linija, uključujući i smanjenje plata vladinih zvaničnika i službenika. U toku naredne godine naglasak će biti, uglavnom, na zadržavanju trenutnog broja zaposlenih bez upošljavanja novih. Isto će se primjenjivati i u inspekcijama rada obzirom da se finansiraju iz budžeta vlade entiteta/kantona. Inspekcija će i dalje morati nastaviti ulagati svoje napore da sa jednakim, malim brojem inspektora nadzire mnogo veći broj preduzeća. Situacija danas, sa istim omjerom inspektora po preduzeću, svakako je nepovoljna za radnike i njihova prava. Poslodavci koriste ovakvu situaciju u inspekcijama rada i krše radna prava svojih zaposlenih. To će se, vjerovatno, nastaviti i dalje ukoliko kapaciteti inspekcija rada u zemlji ostanu isti.

### ***Povećati kapacitete inspekcija rada***

Inspekcije rada trebaju imati neophodne resurse, pogotovo ljudske resurse, kako bi bili efektivni u svom radu i izvršavali svoju ulogu zaštitnika, promotora i nadzornika prava radnika. Broj od 35 do 50 inspektora u odnosu na 60 do 100 hiljada subjekata kontrole jeste nedovoljan za izvršenje inspeksijskih dužnosti na odgovarajući način. Ukoliko inspekcija rada pokriva oko 13-15% subjekata kontrole godišnje sa trenutnim brojem inspektora, logičan zaključak je da bi se barem udvostručio broj obuhvaćenih slučajeva ukoliko se poveća broj zaposlenih inspektora. Međutim, problem nije samo u broju zaposlenih inspektora, već i u tome kako na najbolji mogući način iskoristiti postojeće resurse (finansijske, organizacijske i ljudske). Međunarodna organizacija rada, također, ističe problem nedovoljnog osoblja, nedovoljne opremljenosti i educiranosti, kao i nedovoljno plaćenih službi inspekcija rada u mnogim zemljama zbog čega inspekcije rada nisu u mogućnosti da izvršavaju svoje funkcije i uloge na odgovarajući način (Međunarodna organizacija rada Ženeva, 2006).

### ***Centralizacija - decentralizacija?***

Centralizacija inspekcija rada u Federaciji BiH - od kantonalnih inspekcija do jednog jedinstvenog autoriteta federalne inspekcije rada - vodila bi ka boljoj koordinaciji aktivnosti inspekcija i, samim time, boljem radu inspektora. To je postignuto u Republici Srpskoj 2006. godine, kada je Inspektorat Republike Srpske izdvojen iz Ministarstva rada i kada je obuhvatio sve inspekcije pod centralnim autoritetom Inspektorata. Ipak, imajući u vidu da kantoni imaju sopstvene ovlasti i nadležnosti, vjerovatno je da bi nedostatak volje spriječio napore za centralizacijom. S druge strane, postoji pitanje inspekcija rada na nivou lokalne zajednice. Kako su inspekcije rada, uglavnom, prisutne na entitetskom ili kantonalnom nivou, malo su zastupljene na lokalnom nivou, gdje su najpotrebnije. Čak i u svom „Godišnjem izvještaju o radu i efektima rada Inspektorata RS“ za 2008. godinu, Inspektorat navodi da postoji nedostatak inspektora u većini opština (naročito manjim), te da postoji potreba da se situacija analizira i postavi dovoljan broj inspektora na lokalnom nivou. Međutim, tu se postavlja pitanje finansijskih sredstava za zapošljavanje dodatnih inspektora na lokalnom nivou, zatim pitanje kome će ti inspektori odgovarati za svoj rad - lokalnoj zajednici/opštini ili inspektoratu rada na entitetskom nivou, pitanje ponovnog restrukturiranja organizacije Inspektorata RS kako bi se uveli uredi na lokalnom nivou. Sve ovo zahtijeva volju političkih aktera, kao i vrijeme za planiranje i primjenu ovih izmjena, a da ne spominjemo nedostajuća finansijska sredstva.

### **Zaključak i preporuke**

Istraživanje je pokazalo da su inspekcije rada spriječene u ispunjavanju svojih obaveza i izvršavanju nadzora nad primjenom prava radnika na odgovarajući način. U najvećoj mjeri razlog za to jesu slabi kapaciteti inspekcija, odnosno nedostatak resursa i to nedostatak:

- Ljudskih kapaciteta - mali broj zaposlenih inspektora u poređenju sa brojem postojećih subjekata kontrole i
- Finansijskih sredstava - budžetska ograničenja.

Samo jake i efikasne inspekcije rada mogu imati uticaja na bolju zaštitu prava radnika kao jednog od osnovnih elemenata za postizanje ekonomskog i socijalnog razvoja (naročito u poboljšanju uslova na tržištu rada), što je dio ciljeva srednjoročne strategije razvoja 2008.-2013., procesa evropskih integracija itd. Stoga je neophodno da se postojeći kapaciteti ojačaju, osnažujući time



inspekcije rada i obezbjeđujući im resurse, kako bi mogli obavljati svoj posao na zadovoljavajući način. To znači povećanje broja inspektora u svakoj inspekciji rada i primjenu određenih aspekata upravljanja ljudskim resursima. Konkretno, jačanje kapaciteta inspekcija rada bi trebalo napraviti kroz slijedeće:

**1. Realokacija budžetskih linija (u okviru postojećih budžeta) i obezbjeđenje neopodnih sredstava za povećanje broja inspektora.**

Inspektorat Republike Srpske bi trebao, u okviru svog godišnjeg plana i prijedloga budžeta, predložiti povećanje broja inspektora rada kako bi se barem dostigao broj od 44 inspektora predviđenih sistematizacijom radnih mjesta u Inspekciji rada Republike Srpske. Dodatno, Inspektorat Republike Srpske bi, zajedno sa Ministarstvom rada Republike Srpske, trebao pripremiti prijedlog mogućih realokacija budžetskih linija i plan za obezbjeđenje dodatnih sredstava za funkcionisanje Inspektorata. Realokacije u budžetu bi mogle biti, bilo u okviru budžeta samog Inspektorata, ili u okviru generalnog budžeta Vlade Republike Srpske. Drugi mehanizam za povećanje finansijskih kapaciteta inspekcija rada jeste da određeni procenat novčanih sredstava prikupljenih od novčanih naknada propisanih preduzećima koja krše zakone koji se odnose na rad, također, bude prihod u okviru budžeta inspekcije rada. Sličan model se predlaže i za kantonalne, te za inspekciju u Federaciji BiH, prema kantonalnoj ili federalnoj Vladi respektivno, u zavisnosti od nadležnosti.

**2. Povećanje broja inspektora: (a) zapošljavanje novih inspektora i (b) uspostavljanje programa za pripravnike - studente završne godine pravnog fakulteta.**

Kao što je već spomenuto, broj inspektora rada bi se trebao povećati barem na broj koji je planiran sistematizacijom radnih mjesta u svakoj od inspekcija rada. Inspektorat bi trebao, u skladu sa budžetom koji se zahtijevao za zapošljavanje novih inspektora, povećati broj zaposlenih inspektora rada, bilo putem konkursa, ili unapređenja pripravnika u inspektore. Uspostavljanje programa za pripravnike obezbijedio bi mogućnost za privlačenje novog osoblja i u isto vrijeme bi pružio priliku zainteresovanim studentima završnih godina pravnih fakulteta da steknu praktično iskustvo kao pomoćnici inspektorima rada. U početku, ovaj program bi mogao funkcionisati na volonterskoj osnovi, što bi značilo da bi zainteresovani kandidati/studenti bili volonteri. To bi inspekciji rada značilo manje troškove plaćanja rada volontera.

**3. Obuka za pripravnike**

Obzirom da novozaposleni inspektori i pripravnici imaju ograničeno znanje, više teoretsko, po pitanju promocije i zaštite prava radnika, bit će potrebno da prođu osnovnu obuku i terensku praksu pod nadzorom iskusnijih inspektora. Moduli za obuku trebaju biti osmišljeni u skladu sa zahtjevima inspekcije rada i svi kandidati trebaju dobiti certifikate na kraju obuke.

**4. Izmjene u proceduri - slanje inspektora iz jednog grada da obavi inspekciju u drugom gradu (na primjer, iz Bijeljine u Prijedor) kako bi se smanjila mogućnost pojave korupcije.**

Jedna od izmjena u samoj praksi inspekcije rada koja bi se trebala izvršiti tiče se načina na koji se inspekcije obavljaju. Prvo, kako bi se izbjegla mogućnost da se poslodavci, koji krše radno zakonodavstvo, pripreme za nadolazeću inspekciju, inspektori rada bi trebali izbjegavati najavljivati preduzećima svoj dolazak da izvrše inspeksijsku kontrolu na određeni dan. Bolje je praviti „iznenadne/nenajavljene“ inspekcije čime bi se osigurao bolji uvid u realno stanje stvari po pitanju poštivanja prava radnika u konkretnom preduzeću. Drugo, kako bi

se smanjila mogućnost pojave slučajeva korupcije i davanja mita inspektorima, inspektorat bi trebao razviti procedure za slanje inspektora iz jednog dijela entiteta/kantona u drugi dio gdje nisu poznati i gdje postoji manja mogućnost eksternih uticaja i pritiska na inspektore. To znači razvoj internog rasporeda i plana inspekcija sa specificiranim zadacima za svakog inspektora kada je njegova/njena obaveza da izvrši inspekciju u drugom gradu/opštini.

### **5. Obezbijediti veća ovlaštenja inspektora - donošenje restriktivnijih zakonskih odredbi**

Ministarstvo rada Republike Srpske, zajedno sa Inspektoratom Republike Srpske, trebalo bi da razvije nacrt zakona o inspekciji, ili amandmane na postojeće zakone, kojim bi se osigurala veća ovlaštenja inspektora kod provođenja zakona. Naime, odredbe bi trebale biti takve da omogućavaju da inspektor rada može zahtijevati plaćanje novčane kazne „na licu mjesta“, odnosno na mjestu kontrole, u roku od 24 sata. Trenutno, zbog zatranosti slučajevima sudova na opštinskom nivou, ukoliko inspektor odredi kaznu ili izda prekršajni nalog, trajanje izvršenja ovih naloga je predugo. U tom smislu, bilo bi dobro da inspektori imaju veća ovlaštenja koja mogu izvršiti „na licu mjesta“, odnosno na mjestu kontrole, čime se osigurava da one kompanije koje krše radno zakonodavstvo odgovaraju za učinjeni prekršaj u što kraćem roku, te će se tako postići da poslodavci ubuduće dva puta razmisle prije nego što ponovo prekrše zakon. U suprotnom, poslodavci, vjerovatno, profitiraju zbog dužine trajanja procesa pred domaćim sudovima uslijed njihove opterećenosti brojem predmeta. Na primjer, inspektori rada u Švedskoj imaju ovlaštenje da koriste sankcije poput inspeksijskih opomena, naredbi i zabrana. Oni izdaju pozive za sud po naredbi, odnosno na osnovu zabrane kojom se određuje određena kazna koju poslodavac mora da plati, a kršenje naredbe/zabrane može dovesti i do boravka poslodavca u zatvoru do jedne godine. Također, inspektori rada u Švedskoj koriste zabranu kao sankciju koja može stupiti na snagu istog momenta ukoliko inspektor procijeni da postoji trenutni rizik od nesreće ili lošeg uticaja po zdravlje radnika (Senior Labour Inspectors' Committee, 2009).

### **Potrebno je još dosta rada**

Inspekcije rada u Bosni i Hercegovini, sa nedovoljnim kapacitetima, još uvijek se pretežno bave provođenjem i zaštitom osnovnih prava radnika. Istovremeno, većina zemalja Evropske unije i susjednih zemalja ide ka zaštiti u sferi profesionalnog zdravlja i sigurnosti radnika. Kultura poštivanja prava radnika jeste drugačija u Bosni i Hercegovini u poređenju sa zemljama Evropske unije. To je vidljivo kroz razlike u razvoju novih procedura u okviru inspektorata rada. Zemlje Evropske unije sve više idu ka primjeni „blagih“ mjera (prevencija, informacija i socijalni dijalog), dok Bosna i Hercegovina još uvijek mora provoditi „tvrde“ mjere poput naloga, visokih kazni i sličnih restriktivnih mjera. Da bi se postigla bolja zaštita i primjena osnovnih prava radnika u zemlji, inspekcije rada moraju primjenjivati restriktivnije mjere kako bi se osiguralo da poslodavci ne krše osnovna prava radnika u Bosni i Hercegovini. Obezbjedivanje osnove, tj. poštivanja osnovnih prava radnika, jeste preduslov koji se treba ispuniti kako bi inspekcije rada mogle proširiti svoj fokus i na zaštitu radnika u kontekstu profesionalnog zdravlja i sigurnosti. To je moguće jedino ukoliko postoji efikasna i efektivna inspekcija rada sa dovoljnim ljudskim i finansijskim resursima.





## Bibliografija

Dedić S. and Gradašćević Sijerčić J. (2000). *Temelji međunarodnog radnog prava*. Sarajevo: Pravni centar, Fond otvoreno društvo.

Živanović M. (urednik). (2009). *Ljudska prava u Bosni i Hercegovini: pravo, praksa i međunarodni standardi ljudskih prava sa ispitivanjem javnog mnijenja*. Sarajevo: Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu.

USAID. (2005). *Labor Mobility Assessment: Interventions and Gap Analysis*. USAID

Agency for Local Development Initiatives. (2008). *Progress report for Bosnia and Herzegovina on respect and development of economic and social rights in 2007 within the process of European integrations with recommendations*. Agency for Local Development Initiatives

International Labour Organisation. (2009). *Decent Work Country Programme: Bosnia and Herzegovina 2008-2010*. Budapest: International Labour Organisation.

ICVA. (2009). *Primjena Evropske socijalne povelje kroz zakone i praksu u BiH*. ICVA.

Richthofen von W. (2002). *Labour Inspection: A Guide to Profession*. Geneva: International Labour Office.

International Labour Office. (2006). *General Survey of the reports concerning the Labour Inspection Convention, 1947 (No. 81), and the Protocol of 1995 to the Labour Inspection Convention 1947, and the Labour Inspection Recommendation, 1947 (No. 81), the Labour Inspection (Mining and Transport) Recommendation, 1947 (No. 82), the Labour Inspection (Agriculture) Convention, 1969 (No. 129), and the Labour Inspection (Agriculture) Recommendation, 1969 (No. 133)*. Geneva: International Labour Office.

International Labour Office (2006). *Strategies and practice for labour inspection*. Geneva: International Labour Office.

Rice A. (editor). (2006). *A Tool Kit for Labour Inspectors: A model enforcement policy, a training and operations manual, a code of ethical behaviour*. Budapest: International Labour Office.

SEENPM / CIJ. (2008). *Labor Relations and Media: Analyzing patterns of labor relations in the media of SEENPM member countries*. Moldova: SEENPM / CIJ. Pristupljeno novembar 15, 2009. sa [http://ijc.md/Publicatii/resurse/Labor\\_Relations\\_and\\_Media.pdf](http://ijc.md/Publicatii/resurse/Labor_Relations_and_Media.pdf)

Republička uprava za inspeksijske poslove. (2007). *Izveštaj o uspostavljanju, radu i efektima rada Republičke uprave za inspeksijske poslove u periodu mart 2006. - septembar 2007. godine*. Banja Luka: Republička uprava za inspeksijske poslove.

Republička uprava za inspeksijske poslove RS. (2008). *Izveštaj o radu i efektima rada Republičke uprave za inspeksijske poslove za 2008.godinu*. Banja Luka: Republička uprava za inspeksijske poslove RS

Ombudsman RS. (2007). *Ombudsman Republike Srpske zaštitnik ljudskih prava: Godišnji izvještaj 2006. godina*. Banja Luka: Ombudsman RS. Pristupljeno novembar 20, 2009. sa <http://www.ombudsmen.rs.ba/izvjestaji/godisnji2006.html>

Ombudsman of FBiH. (2008). *Godišnji izvještaj Ombudsmena Federacije Bosne i Hercegovine za 2007. o stanju ljudskih prava u Federaciji BiH*. Sarajevo: Ombudsman of FBiH



**Anđela Lalović** je zaposlena u Centru za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu gdje radi kao koordinatorica za BiH pri Regionalnom programu podrške društvenim istraživanjima (RRPP). Diplomirala je ekonomiju na Univerzitetu u Istočnom Sarajevu i trenutno završava magistarske studije u oblasti marketinga na Ekonomskom fakultetu Univerziteta u Sarajevu. Oblasti interesovanja su joj ljudska prava u Bosni i Hercegovini, prava osoba sa invaliditetom, radna prava i društveno odgovorno poslovanje, te uticaj marketinga na društvene tokove.

Open Society Fund Bosnia & Herzegovina. (2006). *Democracy Assessment in Bosnia and Herzegovina*. Sarajevo: Open Society Fund Bosnia & Herzegovina.

Zakon o radu FBiH (Službene novine FBiH no. 43/99, 22/00 and 29/03)

Zakon o radu Republike Srpske (Službeni glasnik RS br. 38/00, 40/00, 47/02, 38/03, 66/03 and 20/07)

Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju invalida (Službeni glasnik RS br. 98/04 and 91/06)

Zakon o zaštiti na radu RS (Službeni glasnik RS br. 01/08)

Zakon o zaštiti na radu SRBiH (Službeni list SRBiH br. 22/90)

Zakon o inspekcijama u Republici Srpskoj (Službeni glasnik RS br. 113/05)

Zakon o inspekcijama u FBiH (Službene novine FBiH br. 69/05)

Centar za istraživačko novinarstvo. (2007). *Inspektori rada svoj posao smatraju besmislenim*. Pristupljeno jun 15, 2009. sa [http://www.cin.ba/Stories/P11\\_Labor/?cid=684,2,1](http://www.cin.ba/Stories/P11_Labor/?cid=684,2,1)

Senior Labour Inspectors' Committee. (2009). *Evaluation of the Swedish Labour Inspection System in the Context of the "Common Principles of Inspection"*. Senior Labour Inspectors' Committee. Pristupljeno februar 27, 2010. sa [www.av.se/dokument/aktuellt/2009/SLIC\\_Report\\_Sweden.pdf](http://www.av.se/dokument/aktuellt/2009/SLIC_Report_Sweden.pdf)



Fond  
otvoreno društvo  
Bosna i Hercegovina

Fond otvoreno društvo BiH pokrenuo je Program podrške istraživanjima u oblasti javnih politika početkom 2004. godine. Osnovni cilj programa je unaprijedjenje istraživanja i analize javnih politika kako bi se potaknuo argumentovani dijalog i razvio takav način donošenja odluka u oblasti javnih politika koji će počivati na relevantnim informacijama i realnim opcijama. Program obuhvata edukaciju iz oblasti istraživanja javnih politika, stipendije za istraživanje i mentorstvo u toku istraživanja. Do sada je, u okviru ovog programa, stipendirano 63 istraživača.