

HISTORIJSKI KONTEKST NASTANKA I RAZVOJA INSPEKCIJE RADA U BOSNI I HERCEGOVINI

HISTORICAL CONTEXT OF THE ESTABLISHMENT AND DEVELOPMENT OF THE LABOR INSPECTION ON IN BOSNIA AND HERZEGOVINA

Emir Mehmedović¹, Edina Šehrić²

¹ Univerzitet u Sarajevu, Fakultet za upravu – pridružena članica, emir.mehmedovic@fu.unsa.ba

² Univerzitet u Tuzli, Pravni fakultet, edina.sehric@untz.ba

Primljen/ Recieved: 7. 4. 2023.
Prihvaćen / Accepted: 6. 6. 2023.

Abstract

U radu autori razmatraju historijski kontekst nastanka i razvoja inspekcije rada u Bosni i Hercegovini. Izvršena je periodizacija na četiri perioda: period prije Prvog svjetskog rata, period Kraljevine SHS/Jugoslavije, period socijalističke Jugoslavije (FNRJ i SFRJ) te savremeni period inspekcije rada u Bosni i Hercegovini kao nezavisnoj državi. Prvi period obuhvata vrijeme Austro-ugarske vladavine, budući da je tada, 1907. godine, Narodnom o obrtnom nadzorništvo koji je donijela Zemaljska vlada za Bosnu i Hercegovinu uspostavljeno Obrtno nadzorništvo. Nakon toga, u novoformiranoj Kraljevini SHS je već 1920. godine formirana državna Inspekcija rada, da bi 1921. godine bila donesena Uredba o inspekciji rada, a 1922. godine i Zakon o inspekciji rada. Naposredno nakon Drugog svjetskog rata i uspostavljanja nove socijalističke vlasti pristupilo se organizovanju inspekcijaskog nadzora nad sprovođenjem higijenskih i tehničkih mjera zaštite na radu, kao i nad primjenom propisa o uređenju radnih odnosa i uslova rada. Kao rezultat toga 1946. donesen je Zakon o inspekciji rada. Nakon toga, kao posljedica promjenjenih društveno-političkih okolnosti, a posebno uvođenja koncepta radničkog samoupravljanja, novog komunalnog uređenja i decentralizacije državne uprave, došlo je i do promjena u koncepciji inspekcije rada te je 1959. donesen novi savezni Zakon inspekciji rada. Od 1965. godinam umjesto posebnog zakona o inspekciji rada status inspekcije rada je regulisan drugim saveznim propisom - Osnovnim zakonom o zaštiti na radu.

Nakon ustavnih promjena, a u skladu sa tendencijom jačanja principa decentralizacije, sedamdesetih godina 20. stoljeća nadležnost za uređenje pitanja inspekcija rada se sa saveznog prenosi na republički nivo te je 1984. godine u SRBiH donesen Zakon o zaštiti na radu, koji je, između ostalog uređivao i pitanje inspekcije rada. Ovaj zakon je 1990. godine zamjenjen novim Zakonom o zaštiti na radu. U savremenom periodu, nakon sticanja nezavisnosti BiH, organizacija inspekcijaskih službi je, u pravilu, regulisana posebnim zakonima o inspekcijama. Trenutno je pitanje inspekcija rada regulisano na 14 nivoa vlasti. Navedeni historijski pregled ukazuje na kontinuitet i specifičan razvoj inspekcije rada kroz posmatrani vremenski period.

Ključne riječi: inspekcija rada, radno zakonodavstvo, historijski razvoj, Obrtno nadzorništvo

Abstract

In the paper, the authors examine the historical context of the origin and development of labor inspection in Bosnia and Herzegovina. The periodization is divided into four periods: the period before the First World War, the period of the Kingdom of SHS/Yugoslavia, the period of socialist Yugoslavia (FNRJ and SFRJ), and the contemporary period of labor inspection in Bosnia and Herzegovina as an independent state. The first period covers the time of Austro-Hungarian rule, starting from 1907 when the Trade Supervision was established by the Order on Trade Supervision. After that, in the newly formed Kingdom of SHS, the state Labor Inspection was established in 1920, and in 1921, the Regulation on Labor Inspection was adopted, followed by the Law on Labor Inspection in 1922. After the Second World War and the establishment of a new socialist government, inspection supervision over the implementation of hygienic and technical safety measures at work, as well as the application of regulations on labor relations and working conditions, began. This led to the passing of the Law on Labor Inspection in 1946. Changes in the concept of labor inspection occurred due to altered socio-political circumstances, such as the introduction of worker self-management, new communal arrangements, and decentralization of state administration, resulting in the passing of the new federal Labor Inspection Act in 1959. Instead of a special law on labor inspection, the status of labor inspection was regulated by the Basic Law on Occupational Safety in 1965.

Following constitutional changes and the strengthening of decentralization in the 1970s, the competence to regulate labor inspection issues was transferred from the federal level to the republic level, and in 1984, the Law on Occupational Safety was adopted in SRBiH, which regulated the issue of labor inspection, among other things. This law was replaced by the new Law on Occupational Safety in 1990. In the modern period, after the independence of BiH, the organization of inspection services is usually regulated by special laws on inspections. Currently, the issue of labor inspections is regulated at 14 levels of government. The aforementioned historical review highlights the continuity and specific development of labor inspection throughout the observed time period.

Keywords: labour inspection, labor legislation, historical development, Industrial supervision

1. UVOD

Normativno uređenje rada i radnih odnosa je društveno pitanje od izuzetnog značaja. Na oblik i kvalitet uređenja radnih odnosa, kao centralnog pitanja radnog prava, u mnogome utječe stepen razvijenosti države i društva. Ubrzana dinamika modernizacije i međusobne povezanosti privrede i tržišta na globalnom nivou značajno utječe na promjene u oblasti radnih odnosa i prateću ubrzanu evoluciju radnog zakonodavstva¹. U historijskom kontekstu institut radnog odnosa je doživio značajne promjene, u značajnoj mjeri unaprijeđujući status i položaj radnika. Dostignuti standardi u oblasti rada su posljedica dugotrajne borbe za radnička prava, ali i potreba koja je društvo u jednom trenutku prepoznalo i zaštitilo. Dalje aktivnosti na usklađivanju standarda rada i nivoa zaštite radnika te posebno potreba za nepristrasnim i dosljednim provođenjem propisa mora biti jedan od prioriteta².

Izazovi savremenog društva ukazuju i na neke negativne tendencije u razvoju radnog zakonodavstva, koje se mogu prevazići samo dosljednom primjenom pravnih normi. Stoga se kao jedan od uslova očuvanja dostignutih standarda postavlja dosljedna primjena propisa. Jedan od najadekvatnijih mehanizama koji osigurava dosljednu primjenu propisa jeste inspekcijski nadzor.

Općenito govoreći, inspekcijski nadzor predstavlja jedan od najznačajnijih instrumenata države u provođenju zakona i uspostavi vladavine prava. U oblasti rada njega provode odgovarajuće inspekcijske službe: inspekcije rada i inspekcije zaštite na radu. Zadatak ovih inspekcija je da osiguraju primjenu propisa koji se odnose na uslove rada i zaštitu radnika u vršenju njihovih zanimanja³, odnosno primjenu propisa koji se odnose na uslove života radnika i njihovih porodica⁴.

U fokusu našeg razmatranja je inspekcija rada, kao jedan od najznačajnijih dijelova sistema administracije rada. Ona uobičajno obavlja poslove nadzora nad primjenom propisa iz oblasti rada i radnih odnosa, a nerijetko i zaštite na radu⁵. Pored tih standardnih poslova, pred inspekciju rada se kontinuirano postavljaju i novi zadaci, odnosno otvaraju se novi izazovi sa kojima se mora suočiti te, i na taj način, opravdati svrhu svoga postojanja.

¹ Gotovac Viktor, „Radno pravo za 21. stoljeće: mitovi o fleksibilizaciji“, Financijska teorija i praksa, vol. 24, broj 4, Zagreb, 2003. godine, str. 416.

² Rihthofen Wolfgang fon, „Inspekcija rada - Vodič za profesiju“, Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike Republike Srbije, Beograd, 2005. godine, str. XXV.

³ Čl. 2. st. (1) Konvencije o inspekciji rada broj 81 i čl. 6. st. (1) alineja a) Konvencije o inspekciji rada broj 129.

⁴ Čl. 6. st. (2) Konvencije o inspekciji rada broj 129.

⁵ Dedić Sead, Gradašević-Sijerčić Jasminka, „Radno pravo“, drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Magistrat, Sarajevo, 2005. godine, str. 460.

Institucija inspekcije rada u Bosni i Hercegovini ima relativno dugu historiju. U historijskom kontekstu, razvoj inspekcije rada na teritoriji Bosne i Hercegovine možemo podijeliti na četiri perioda: (1) period prije Prvog svjetskog rata, (2) period Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, a kasnije Jugoslavije, (3) period socijalističke Jugoslavije te (4) savremeni period inspekcije rada u Bosni i Hercegovini kao nezavisnoj državi.

2. INSPEKCIJA RADA DO PRVOG SVJETSKOG RATA

U osmanskome periodu nije se moglo govoriti o zaokruženom sistemu radnog zakonodavstva s obzirom na činjenicu da su bili rijetki propisi koji su regulisali određena pitanja rada. Odredbama člana XXV Berlinskog ugovora i austrougarskog ugovora Austrougarska monarhija je dobila pravo na upravljanje Bosnom i Hercegovinom, s tim da je formalno pravno suveren i dalje ostao sultan. Takav status je sa aspekta primjene pozitivnog prava otvarao brojne dileme⁶. S obzirom na navedeno činjenično stanje, nakon okupacije austrougarska vlast je zauzela stav da se odredbe zatečenih pravnih propisa primjenjuju dok se ne donesu novi propisi, pod uslovom da nisu u suprotnosti sa interesima Austrougarske i općim javnim principima⁷. Ovakav stav je doveo do toga da je prijelaz sa osmanskog na austrougarski pravni sistem proveden „*oprežno i postepeno*“⁸, uz zadržavanje mnogih pravnih ustanova iz osmanskog prava, prije svega u oblasti ličnih, porodičnih, nasljednih i vakufskih odnosa⁹. *Ta opreznost i postepenost je utjecala da je i pored aktivnosti na izgradnji modernog pravnog sistema „osmansko pravno nasljeđe preživjelo [je] u Bosni i Hercegovini, između ostalog, u formi tanzimatskog zakonodavstva“*¹⁰.

Kako radno-pravna oblast nije bila specifično uređena u osmanskome pravu na istu su se trebala primjenjivati austrougarska pravna pravila. Međutim, pravna pravila u oblasti radnih odnosa ni u samoj Austrougarskoj nisu bila jednoobrazno uređena. Obzirom na njeno političko-teritorijalno uređenje kao dvojne monarhije, inspekcija rada u oblastima koje su bile pod kontrolom Austrije imale su nadležnost

⁶ Ibrahimagić Omer, „Državno-pravni razvitak Bosne i Hercegovine“, Vijeće Kongresa bošnjačkih intelektualaca, Sarajevo, 1998. godine, str 23.

⁷ Karčić Fikret, „Opšti građanski zakonik u Bosni i Hercegovini: Kodifikacija kao sredstvo transformacije pravnog sistema“, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 63, br. 5-6, Zagreb, 2013. godine, str. 1030; Imamović Mustafa, „Zemaljski statut u ustavnoj historiji Bosne i Hercegovine“, Historijska traganja, broj 7, Institut za istoriju, Sarajevo, 2011. godine.

⁸ Ibrahimagić Omer, *op. cit.*, str 25.

⁹ Imamović Mustafa, *op. cit.*, str. 18.

¹⁰ Bečić Mehmed, „Osmansko tanzimatsko pravo i austrougarski pravni poredak u Bosni i Hercegovini“, Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici, broj 12, Pravni fakultet Univerziteta u Zenici, Zenica, 2013. godine, str. 187.

*nad svim industrijskim preduzećima, dok je u oblastima koje su bile pod kontrolom Ugarske bila ograničena u pogledu veličine i vrste preduzeća*¹¹. Općenito, o pitanju primjene austrougarskih pravnih propisa na teritoriji Bosne i Hercegovine u austro-ugarskom dualističkom sistemu u kojem su zajednički poslovi monarhije bili izričito određeni, vodila se ozbiljna debata¹². To stoga jer je pitanje primjene pravnih propisa bilo je u uskoj vezi sa pitanjem upravljanja Bosnom i Hercegovinom o čemu su austrijska i ugarska vlada imale suprotstavljene stavove. Dok je ugarska vlada smatrala da o pitanjima uprave trebaju odlučivati dva parlamenta, dotle, stav austrijske vlade i cara Franza Josepha I je bio da je „kruna dobila mandat i da samo ona nekome preda upravu zemlje“¹³. Konačno, ovo sporenje je prekinuto početkom 1879. godine, kada je car Franz Joseph I upravu nad Bosnom i Hercegovinom prenio na zajedničkog ministra finansija¹⁴. U okviru Zajedničkog ministarstva financija formiran je Ured za poslove Bosne i Hercegovine, čiji je zadatak bio vođenje svih izvršnih poslova u Bosni i Hercegovini, a koji je bio hijerarhijski nadređen Zemaljskoj vladi u Sarajevu¹⁵.

Najznačajniji propis u oblasti inspekcijskog nadzora koji je donesen za vrijeme austro-ugarske vlasti bila je Naredba o obrtnom nadzorništvu koju je Zemaljska vlada za Bosnu i Hercegovinu donijela 1907. godine. Njome je uspostavljeno Obrtno nadzorništvo kao vrsta inspekcijske službe u oblasti rada i zaštite na radu. Obrtno nadzorništvo je imalo svoje sjedište u Sarajevu a teritorijalno je vršilo nadležnost na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine. U stvarnu nadležnost Obrtnog nadzorništva spadao je nadzor nad industrijskim preduzećima, bez razlike na njihovu veličinu i značaj, u pogledu primjene propisa o zaštiti zdravlja i života radnika u radionicama i stanovima, propisa o zaposlenju, radnom vremenu i odmorima, propisa o radničkim spiskovima, redovima, iskazima i isplaćivanju plata te propisa o stručnom obrazovanju mladih radnika. Obrtni nadzornici, u slučajevima u kojima bi utvrdili nedostatke u pogledu sigurnosti radnika, mogli su narediti, da se isti uklone. Osim toga, značajna funkcija obrtnih nadzornika

¹¹ Perišić Saša, „Organizacija i principi inspekcijskog nadzora“, doktorska disertacija, Pravni fakultet u Nišu, Niš, 2011. godine, str. 36.

¹² Juzbašić Dževad, „O nastanku paralelnog austrijskog i ugarskog zakona o upravljanju Bosnom i Hercegovinom iz 1880. godine“, Akademija nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine, Posebna izdanja, Knjiga CXVI, Sarajevo, 2002. godine, str. 13-14.

¹³ Juzbašić Dževad, *op. cit.*, str. 21-22.

¹⁴ Zajedničko ministarstvo financija je bilo jedno od tri zajednička ministarstva Austro-ugarske, sa vrlo ograničenim nadležnostima. U skladu sa Austro-ugarskom nagodbom iz 1867. godine, koja je uređivala pojam i obim tzv. zajedničkih poslova, ministarstvo je bilo samo upravitelj zajedničkih prihoda i rashoda; Detaljnije: Hauptmann Ferdo, „Djelokrug austrougarskog Zajedničkog ministarstva financija“, Glasnik Arhiva i Društva arhivista BiH, godina III, knjiga 3, Sarajevo, 1963. godine, str. 13.-14.

¹⁵ Juzbašić Dževad, *op. cit.*, str. 28.

ogledala se u vršenju funkcije posrednika u sporovima između poslodavaca i radnika te vođenju evidencije o štrajkovima i radnim sporovima.

U praksi Obrtno nadzorništvo u Bosni i Hercegovini se nije razvilo kao u Sloveniji, po čijem uzoru je uspostavljeno, prije svega iz razloga što je obuhvatalo veliku teritoriju, sa malim brojem obrtnih nadzornika¹⁶. Stoga je Obrtno nadzorništvo faktički vršilo nadzor samo u malom broju industrijskih preduzeća, dok je najveći dio istih ostao bez nadzora.

3. INSPEKCIJA RADA IZMEĐU DVA SVJETSKA RATA

Nakon uspostavljanja Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, kao jedinstvene države, javila se potreba ujednačavanja raznolikog i nejednako razvijenog zakonodavstva koje se primjenjivalo na teritoriji novoformirane države¹⁷. U pogledu ujednačavanja radnog zakonodavstva, posebno značajne su bile prve četiri godine (do donošenja tzv. Vidovdanskog ustava 1921. godine) u kojem periodu je resorno nadležno Ministarstvo socijalne politike izradilo i donijelo veliki broj nacrti zakona i podzakonskih akata, te poduzimalo i druge aktivnosti koje su za cilj imale da se na cjelokupnoj državnoj teritoriji ujednači radno zakonodavstvo¹⁸.

Jedan od prvih jedinstvenih propisa, koji je Ministarski savjet donio 1919. godine, bila je Uredba o radnom vremenu u industrijskim, zanatskim, rudarskim i saobraćajnim preduzećima¹⁹, kojom je radno vrijeme poslovnih subjekata ograničeno na osam sati dnevno ili 48 sati sedmično²⁰. Značajno je obrazloženje koje je tadašnji ministar socijalne politike Vitomir Korać dao prilikom predlaganja ove Uredbe da je pitanje uvođenja „*osmočasovnog radnog vremena na dnevnom (je) redu u svim kulturnim zemljama, pa i u našoj državi. ... S obzirom na sve ovo meni je čast predložiti Ministarskom Savetu: da se zakonodavstvo o radnom vremenu u našoj celoj državi izjednači i da se proklamuje princip osmočasovnog radnog dana, te da se on i sprovede svuda tamo gde do sada nije sproveden.*“²¹.

Nakon toga, već slijedeće 1920. godine odlukom ministra socijalne politike

¹⁶ Za razliku od Bosne i Hercegovine gdje je formirano samo jedno obrtno nadzorništvo u Sloveniji su formirana tri obrtna nadzorništva i to u Ljubljani, Celovcu te Gracu.

¹⁷ Milenković Toma, „Privremeno radničko zakonodavstvo u Jugoslaviji od kraja prvog svetskog rata do donošenja Vidovdanskog ustava“, Jugoslovenska akademija znanosti i umjetnosti, Zbornik Zavoda za povijesne znanosti istraživačkog centra JAZU, Volumen 11, Zagreb, 1981. godine, str. 109.

¹⁸ Milenković Toma, *op. cit.*, str. 183.

¹⁹ „Sl. novine Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca“, broj 97/19.

²⁰ Milenković Toma, *op. cit.*, str. 186.

²¹ Prijedlog ministra socijalne politike Kraljevstva Srba, Hrvata i Slovenaca, broj: 6247 od 11.09.1919. godine Ministarskom savjetu - „Službene novine Kraljevine SHS“, broj: 97/19, str. 4.

formirana je državna Inspekcija rada²², sa 18 oblasnih inspekcija. Kao rezultat obaveza preuzetih Versajskim mirovnim ugovorom, a posebno članstva u Međunarodnoj organizaciji rada, oblast rada i radnih odnosa je bolje regulirana, pa su radnici, barem normativno, imali više garantovanih prava.

Godine 1921. donesena je Uredba o inspekciji rada²³, koja je u najvećoj mjeri predstavljala recepciju austrijskog zakonodavstva, a nakon toga 1922. godine donesen je i Zakon o inspekciji rada²⁴. Zakon o inspekciji rada predviđao je osnivanje Inspekcije rada unutar Ministarstva socijalne politike, sa zadatakom da vrši neposredni nadzor „nad izvršenjem zakona, uredaba, pravilnika i ministarskih naredaba, koja se odnose na socijalnu i životnu zaštitu radnika u radnjama i preduzećima, industrijskim, zanatskim, trgovačkim i saobraćajnim, bilo da su privatna ili da pripadaju državi, okruzima, opštinama i.t.d; u kojima su zaposleni civilni radnici“²⁵. Od inspeksijskog nadzora su izuzeti željezničari i rudari²⁶.

U organizacijskom smislu Inspekcija rada se sastojala od Središnje, Oblasne i Specijalne inspekcije rada²⁷. Središnja inspekcija rada vršila je poslove: inspeksijskog nadzora; upravljanja, kontrole i ocjene rada organa Inspekcije rada; izdavanja uputstava za jednoobrazno i pravilno postupanje u radu Inspekcije rada; davanja mišljenja po žalbama izjavljenim ministru socijalne politike na rješenja inspekcije; podnošenja prijedloga o mjerama za sprovođenje i dalju izgradnju zaštitnog zakonodavstva; prikupljanja, sređivanja i objavljivanja statističkih podataka o radničkom kretanju; davanja prijedloga za postavljenja inspektora i ostalog osoblja u Inspekciji rada; izdavanja inspektorske legitimacije; učešće u pripremi propisa koji se tiču socijalno-političkih pitanja radnika; podnošenje prijedloga za sankcionisanje organa koja spriječavaju, otežavaju ili ne pružaju pomoć inspektorima u vršenju inspeksijskog nadzora²⁸.

Oblasne inspekcije rada su formirane radi vršenja neposrednih inspeksijskih nadzora u oblastima za koje su osnovane i bile su hijerarhijski podređene Središnjoj inspekciji rada, kojoj su podnosile mjesečne i godišnje izvještaje. Broj, sjedište i teritorija Oblasnih inspekcija rada je tokom vremena mijenjana. U skladu sa Uredbom o inspekciji rada iz 1921. godine, kojom je bilo propisano da će broj i sjedište oblasnih inspekcija rada odrediti Ministarstvo socijalne politike²⁹,

²² Perišić Saša, „Organizacija i principi...“ *op. cit.*, str. 38.

²³ „Sl. novine Kraljevine SHS“, broj 139/21.

²⁴ „Sl. novine Kraljevine SHS“, broj 69/22.

²⁵ Čl. 1. Zakona o inspekciji rada iz 1921. godine.

²⁶ Čl. 2. Zakona o inspekciji rada iz 1921. godine.

²⁷ Čl. 3. Zakona o inspekciji rada iz 1921. godine.

²⁸ Čl. 6. Zakona o inspekciji rada iz 1921. godine.

²⁹ Čl. 8. Uredbe o inspekciji rada iz 1921. godine.

Naredbom o podjeli Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca u nadzornička okružja oblasnih inspekcija rada iz 1921. godine³⁰ utvrđena su 21 nadzorničko okružje oblasnih inspekcija rada. Zakon o Inspekciji rada iz 1921. godine je, za razliku od Uredbe o Inspekciji rada, propisao 10 Oblasnih inspekcija rada, čija će sjedišta biti određena uredbom Ministarstva socijalne politike. U drugoj polovini 1922. godine ministar socijalne politike je donio Uredbu o podjeli Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca na 10 Oblasti Inspekcije rada i o njihovim sjedištima³¹, koja je stavljena van snage 1926. godine Uredbom o podjeli Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca na 10 Inspekcija rada, 8 Inspekcija parnih kotlova i 2 Inspekcije plovidbe³².

Osnovni zadatak Oblasnih inspekcija rada bio je nadzor nad izvršenjem zakona i podzakonskih akata, pri čemu je svaki inspektor bio obavezan da vrši nadzor nad sredstvima potrebnim za zaštitu života i zdravlja radnika, pravilnosti načina zaposlenja, poštivanja radnog vremena, rada mladih radnika, da ispituje uzroke ekonomskih sukoba između poslodavaca i radnika, posreduje u tim sporovima, vodi statistiku o štrajkovima, sporovima o nadnicama i slučajevima kolektivnog otkaza rada radnicima, da podnosi Središnjoj inspekciji opažanja i iskustva u primjeni propisanih mjera na polju socijalne zaštite radnika, provjerava uzroke nesrećnih slučajeva i vodi statistiku nesrećnih slučajeva³³. Posebno ovlaštenje Oblasne inspekcije rada je bilo davanje mišljenja o ispunjenosti uslova kod zahtjeva za podizanje novih ili izmjenu postojećih radionica. Ovlaštenja oblasnih inspektora rada su podrazumjevala nesmetan pregled svih subjekata nadzora tokom radnog vremena, angažovanje stručnih i drugih lica čije je prisustvo potrebno inspekcijском nadzoru, pristup svim dokumentima vezanim za rad i zaštitu na radu, uzimanje izjava od poslodavaca, radnika ili drugih lica te, konačno, ovlaštenje da izriču propisane prekršajne sankcije³⁴.

Ukoliko bi inspektor rada prilikom vršenja inspekcijскоg nadzora utvrdio određene nepravilnosti mogao je naložiti poslodavcu da u ostavljenom roku poduzme sve mjere radi otklanjanja nepravilnosti koje je smatrao potrebnim. Jedna od odredbi koja, zbog nedovoljnog broja inspektora, nije mogla biti primjenjena jeste odredba člana 16. Zakona o Inspekciji rada iz 1921. godine koja je propisivala da su oblasni inspektori rada dužni najmanje dva puta godišnje vršiti nadzor u svim radnjama i preduzećima koja spadaju u djelokrug njihovog djelovanja.

³⁰ „Sl. novine Kraljevine SHS“, broj 248/21.

³¹ „Sl. novine Kraljevine SHS“, broj 218/22.

³² „Sl. novine Kraljevine SHS“, broj 64/26; Ovom uredbom je utvrđeno da su oblasti i sjedišta Oblasne inspekcije u Ljubljani, Mariboru, Zagrebu, Osijeku, Banja Luci, Sarajevu, Splitu, Nišu, Beogradu, - Čl. 1. Uredbe o podjeli Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca na 10 Inspekcija rada, 8 Inspekcija parnih kotlova i 2 Inspekcije plovidbe.

³³ Čl. 9. Zakona o inspekciji rada iz 1921. godine.

³⁴ Čl. 12. Zakona o inspekciji rada iz 1921. godine.

Specijalne inspekcije rada su bile predviđene za specijalne struke te domaću i kućnu industriju. Specijalne inspekcije rada su osnovane za morsku i riječne plovidbe³⁵, za saobraćajna preduzeća te za domaću i kućnu industriju za maloljetne radnike³⁶. Dakle, specijalne inspekcije rada su imale personalnu nadležnost nad određenim kategorijama radnika, i to: Inspekcija rada morske i riječne plovidbe za pomorce, brodsko osoblje, ribare i druga lica zaposlena na brodovima i plovnim objektima³⁷; Inspekcija rada za saobraćajna preduzeća za radnike u željeznicama i tramvajima³⁸; te Inspekcija rada za domaću i kućnu djelatnost, koja je vršila nadzor u pogledu svih grana domaće industrije (za vlastiti račun), kućne industrije (za račun fabričkog ili zanatskog preduzeća) te nadzor nad radom maloljetnih radnika³⁹.

U statusnom smislu inspektori Središnje, oblasnih i specijalnih inspekcija bili su tzv. „ukazno osoblje“, jer su na navedene pozicije postavljeni kraljevim ukazom. Kralj je ukaz donosio na prijedlog ministra socijalne politike, uz prethodni prijedlog Središnje inspekcije rada, a nakon provedenog konkursa⁴⁰. U pogledu uslova za postavljenje, inspektor rada je trebao imati završen „*tehnički fakultet i trogodišnju praksu kod Inspekcije Rada pored trogodišnje prakse u većim preduzećima*“. Imajući u vidu činjenicu da su uslovi za postavljenje inspektora, posebno za to vrijeme, bili dosta visoko postavljeni, sam zakon je propisivao da se, u slučaju da nema kandidata koji ispunjavaju takve uslove, za inspektora rada može postaviti „*lice sa završenim tehničkim fakultetom, koje je najmanje 5 godina radilo kao inženjer ili hemičar u većim preduzećima.*“⁴¹. *Ovako visoko postavljeni uslovi su, vjerovatno, bili jedan od razloga zbog čega su Inspekcije rada imale mali broj inspektora, što je posljedično utjecalo na nemogućnost izvršenja njihovih zadataka. Također, činjenica da je kao opći uslov za inspektora rada bilo propisano da je završio tehnički fakultet ukazuje i na to da se od inspekcije rada prije svega očekivalo da vrši nadzor u pogledu sigurnosti i tehničkih aspekata rada, a ne o zaštiti (subjektivnih) prava radnika.*

³⁵ „Sl. novine Kraljevine SHS“, broj 197/21, čiji je član 1. stavljen van snage odredbom člana 2. Uredbe o podjeli Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca na 10 Inspekcija rada, 8 Inspekcija parnih kotlova i 2 Inspekcije plovidbe.

³⁶ „Sl. novine Kraljevine SHS“, broj 198/21.

³⁷ Čl. 2. Naredbe o Specijalnim inspekcijama rada morske i riječne plovidbe.

³⁸ Čl. 2. Naredbe o Specijalnoj inspekciji rada za saobraćajna preduzeća; Navedena inspekcija je imala sjedište u Zagrebu, a pored zaštite prava radnika je vršila nadzor u pogledu opće sigurnosti, te je tako, između ostaloga, vršila nadzor i nad javnim dizalima.

³⁹ Čl. 1. Naredbe o Specijalnoj inspekciji rada za domaću i kućnu industriju za maloljetne radnike.

⁴⁰ Središnji inspektor rada imao je nadležnost „8) *da predlaže Ministru Socijalne Politike postavljenje ukaznog i neukaznog osoblja Inspekcije rada;*“ - čl. 5. st. 1) tč. 8) Zakona o inspekciji rada iz 1921.

⁴¹ Čl. 19. Zakona o inspekciji rada iz 1921. godine.

Protiv naloga inspektora rada mogla se izjaviti žalba ministru socijalne politike, u roku od osam dana od dana „saopštenog naređenja“⁴². Izjavljivanje žalbe je odgađalo izvršnost naloga inspektora sve dok ministar socijalne politike ne bi odlučio po žalbi.

U praksi inspekcija rada nije u potpunosti vršila svoje nadležnosti i time nije ispunila svoju društvenu ulogu. Naime, organi državne uprave su raznim mjerama i propisima sužavali ovlaštenja i nadležnosti inspekcija, ograničavajući njihovu samostalnost i nezavisnost⁴³. Razloga tome su bila ograničenja koja je vlast, pod utjecajem poslodavaca, direktno ili indirektno uvodila. Zbog toga što je primjena propisa o zaštiti na radu zavisila je od volje poslodavaca nivo zaštite radnika u radnom odnosu bio je relativno nizak⁴⁴.

4. INSPEKCIJA RADA NEPOSREDNO NAKON DRUGOG SVJETSKOG RATA

Nakon završetka Drugog svjetskog rata, u izmjenjenim društveno-političkim i ekonomskim okolnostima, a posebno nakon donošenja Zakona o nevažnosti pravnih propisa donijetih prije 6. aprila 1941. godine i za vrijeme neprijateljske okupacije⁴⁵, koji pored toga što je sve pravne propise donijete od strane organa „*vlasti okupatora i njegovih pomagača*“ za vrijeme okupacije proglasio nepostojećim⁴⁶, oduzeo je i pravnu snagu propisima koji su bili na snazi na dan 06.04.1941. godine⁴⁷, javila se potreba za donošenjem novog zakona koji će regulisati pitanje inspekcije rada. Naime, odredbom člana 5. navedenog zakona propisano je da se pravna pravila koja su, izuzetno, dopuštala primjenu i predratnih propisa, ne mogu primjenjivati u pogledu organizacije državne vlasti, državnih ustanova i državnih preduzeća. Time je praktično bio onemogućen rad Inspekcije rada po Zakonu o inspekciji rada iz 1921. godine.

Osim toga, kao posljedica ubrzane privredne obnove i industrijalizacije države, došlo je do intenziviranja rada te se u skladu sa tim dodatno javila potreba uređenja

⁴² Čl. 22. Zakona o inspekciji rada iz 1921. godine; Ovakva odredba implicira da su se nalozi izdavali usmeno.

⁴³ Baltić Aleksandar, Despotović Milan, „Osnovi radnog prava Jugoslavije - Sistem samoupravnih međusobnih radnih odnosa i osnovni problem sociologije rada“, Osmo izmjenjeno i dopunjeno izdanje, Savremena administracija, Beograd, 1981. godine, str. 327.

⁴⁴ Perišić Saša, „Organizacija i principi...“, *op. cit.*, str. 40.

⁴⁵ „Sl. list FNRJ“, br. 86/46 i 105/47.

⁴⁶ Čl. 1. Zakona o nevažnosti pravnih propisa donijetih prije 6. aprila 1941. godine i za vrijeme neprijateljske okupacije.

⁴⁷ Čl. 2. Zakona o nevažnosti pravnih propisa donijetih prije 6. aprila 1941. godine i za vrijeme neprijateljske okupacije.

vršenja poslova inspekcijuskog nadzora u oblasti rada i sigurnosti na radu⁴⁸. Treba napomenuti da se „kontrolna djelatnost“ prilagođavala procesima ekonomske i političke decentralizacije, pri čemu je naglasak bio „na ostvarivanju socijalističke ustavnosti i zakonitosti“⁴⁹.

*Odmah nakon uspostavljanja nove vlasti pristupilo se organizovanju inspekcijuskog nadzora nad sprovođenjem higijenskih i tehničkih mjera zaštite na radu, kao i nad primjenom propisa o uređenju radnih odnosa i uslova rada*⁵⁰.

5. ZAKON O INSPEKCIJI RADA IZ 1946. GODINE

Odredbama Zakona o inspekciji rada⁵¹ iz 1946. godine kao osnovni zadatak inspekcije rada utvrđeno je vršenje nadzora nad izvršavanjem propisa o radu i zaštiti na radu, uključujući kako lica u radnom odnosu, tako i lica van radnog odnosa koja obavljaju rad⁵². U duhu socijalističkih ideja, kao obaveza inspekcije rada u vršenju inspekcijuskog nadzora propisana je saradnja sa sindikalnim organizacijama⁵³.

Poslovi inspekcije rada su obuhvatali nadzor nad izvršavanjem propisa o uređenju radnih odnosa i uslovima rada, nadzor nad provođenjem tehničkih i zdravstveno-tehničkih zaštitnih mjera, nadzor nad osiguranjem smještaja i ishrane radnika i drugih zaposlenih, nadzor nad pravilnim zapošljavanjem, edukacijom i smještajem učenika u privredi, posredovanje u radnim sporovima; ispitivanje uzroka nepredviđenih prekida rada, ispitivanje uzroka i okolnosti smrtnih slučajeva na radu, ispitivanje uzroka oboljenja i nesretnih slučajeva na radu i njihova evidencija, izdavanje naređenja i predlaganje mjera za otklanjanje i spriječavanje nesretnih slučajeva, kao i profesionalnih i drugih oboljenja u vezi sa radom, nadzor nad izvršenjem propisa o radnim knjižicama, nadzor nad urednim vođenjem knjiga povreda na radu, kontrolnih ličnih listova, platnih spiskova i drugih podataka iz ugovora o radu, proučavanje tehničkih i zdravstveno-tehničkih sredstava, davanje mišljenja o projektima izgradnje, odnosno preuređenja preduzeća, radionica i sl. u cilju osiguranja tehničke i zdravstveno-tehničke zaštite na radu, izdavanje godišnjeg izvještaja i ostalih publikacija iz nadležnosti inspekcije rada⁵⁴.

⁴⁸ Perišić Saša, „Organizacija i principi...“, *op. cit.*, str. 42.

⁴⁹ Hrnjaz Radovan, „Inspekcijuska kontrola u Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji“ - doktorska disertacija, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 1974. godine, str. 104.

⁵⁰ Baltić Aleksandar, Despotović Milan, „*op. cit.*“, str. 327.

⁵¹ „Sl. list FNRJ“, br. 100/46, i 108/48.

⁵² Čl. 1. st. (1) i (2) Zakona o inspekciji rada iz 1946. godine.

⁵³ Čl. 1. st. (3) Zakona o inspekciji rada iz 1946. godine.

⁵⁴ Čl. 2. Zakona o inspekciji rada iz 1946. godine.

U organizacionom smislu Inspekcija rada sastojala se od: (1) Savezne inspekcije rada, (2) republičkih inspekcija rada, (3) sreskih inspekcija rada, (4) gradskih inspekcija rada te, u određenim slučajevima, (5) reonskih inspekcija rada⁵⁵.

- (1) *Savezna inspekcija rada* je bila organ Ministarstva rada FNRJ, čiji zadatak je bio upravljanje cjelokupnom službom inspekcije rada na teritoriji Jugoslavije, staranje o izvršavanju zakonom propisanih zadataka inspekcije rada i vršenje nadzora nad radom republičkih inspekcija rada⁵⁶. Također, značajan zadatak Savezne inspekcije rada je bilo utvrđivanje metoda rada, ostvarivanje stručnog i efikasnog vršenja službe inspekcije rada, kao i izdavanje obaveznih uputstava i smjernica za rad svih organa inspekcije rada⁵⁷. Pored funkcije upravljanja, kao svoje osnovne funkcije, Savezna inspekcija rada je imala ovlaštenje za vršenje inspeksijskog nadzora na cijeloj državnoj teritoriji, a isključivo je bila nadležna za vršenje inspeksijskih nadzora u oblasti radnih odnosa u vazduhoplovstvu⁵⁸.
- (2) *Republička inspekcija rada* je bila uspostavljena kao organ ministarstva rada narodnih republika, pri čemu je republički inspektor rada, kao rukovodilac republičke inspekcije rada, bio odgovoran ministru rada narodne republike, dok je republička inspekcija rada za svoj rad bila odgovorna Saveznoj inspekciji rada⁵⁹. Republička inspekcija rada je upravljala cjelokupnom službom inspekcije rada na teritoriji određene narodne republike, starala se o pravilnom vršenju svih zadataka inspekcije rada te vršila nadzor nad radom sreskih i gradskih inspekcija rada. Također, u odnosu na sreske i gradske inspekcije rada, republička inspekcija rada je vršila poslove utvrđivanja metoda rada, ostvarivanja stručnog i efikasnog vršenja službe inspekcije rada na teritoriji narodne republike te izdavanja uputstava i smjernica za rad sreskih i gradskih inspekcija rada, na osnovu propisa i uputstava vlade i republičkog ministarstva rada, u skladu sa uputstvima i smjernicama Savezne inspekcije rada⁶⁰.

Republička inspekcija rada je neposredno vršila: pregled parnih kotlova, parnih sudova i sudova pod pritiskom, kao i pregled sigurnosti dizalica i sličnih postrojenja; inspekciju rada u rudnicima i topionicama koje

⁵⁵ Osnivanje reonskih inspekcija rada bilo je planirano u velikim gradovima koji imaju reone, radi boljeg i efikasnijeg ostvarivanja službe inspekcije rada. - čl. 6. Zakona o inspekciji rada iz 1946. godine.

⁵⁶ Čl. 7. Zakona o inspekciji rada iz 1946. godine.

⁵⁷ Čl. 8. Zakona o inspekciji rada iz 1946. godine.

⁵⁸ Izuzetno, ministar rada FNRJ je mogao ovlastiti republičke inspekcije rada da vrše pojedine poslove inspekcije rada u vazduhoplovstvu. - čl. 9. Zakona o inspekciji rada iz 1946. godine.

⁵⁹ Čl. 10. Zakona o inspekciji rada iz 1946. godine.

⁶⁰ Čl. 11. Zakona o inspekciji rada iz 1946. godine.

su u vezi sa rudnicima; inspekciju rada u željezničkom saobraćaju, unutrašnjoj plovidbi i pomorstvu; te inspekciju rada u preduzećima koja su za obavljanje svojih radova upotrebljavala mašine, materije i uređaje koji su naročito opasni po život i zdravlje radnika i drugih zaposlenih. Navedene poslove, izuzev pregleda parnih kotlova, parnih sudova i sudova pod pritiskom, kao i pregleda sigurnosti dizalica i sličnih postrojenja, republička inspekcija rada je mogla delegirati sreskim ili gradskim inspekcijama rada⁶¹.

- (3, 4) *Sreska i gradska inspekcija rada* su bili organi sreskog, odnosno gradskog narodnog odbora⁶² u sastavu odgovarajućeg povjereništva rada⁶³. Sreske, odnosno gradske inspektore rada, kao rukovodiocce sreskih, odnosno gradskih inspekcija rada, postavljali su i razrješavali izvršni odbori narodnih odbora, uz suglasnost republičkog ministra rada. Sreski i gradski inspektor rada, kao rukovodioci inspekcije rada, bili su odgovorni izvršnom odboru narodnog odbora, dok su sreske i gradske inspekcije rada bile odgovorne i republičkoj inspekciji rada⁶⁴. Sreske i gradske inspekcije rada su na području svog djelovanja vršile sve poslove inspekcije rada određene zakonom, izuzev onih koje su neposredno vršile Savezna i republička inspekcija rada⁶⁵.

U kontekstu uređenja međusobnih odnosa navedenih inspekcija rada, Zakon o inspekciji rada iz 1946. godine propisao je pravo hijerarhijski više inspekcija rada da u granicama svoje nadležnosti izmjeni, ukine ili poništi rješenje hijerarhijski niže inspekcije rada⁶⁶.

U vršenju nadzora inspekcije rada su imale ovlaštenja da pregledaju ugovore o radu, radne knjižice, kontrolne lične listove, platne spiskove i druge dokumente koji su služili kao osnov za isplate plata i naknada, prostorije i druga mjesta gdje se obavlja rad, sprave i postrojenja, opremu zaposlenih, evidencije o nesrećama na radu, podatke o prisustvu na poslu, sirovine i materijale koji se koriste u proizvodnji,

⁶¹ Čl. 12. Zakona o inspekciji rada iz 1946. godine.

⁶² Narodni odbori su Ustavom FNRJ iz 1946. godine definisani kao „[o]rgani državne vlasti mesta (sela, manjih gradova), srezova, gradskih reona, gradova, okruga i oblasti“. Općim zakonom o narodnim odborima („Sl. list FNRJ“, broj 43/46), narodni odbori su uređeni kao „organi državne vlasti preko kojih narod vrši svoju vlast na administrativno-teritorijalnim jedinicama“. Ukinuti su Ustavom iz 1963. godine; Detaljnije: čl. 107.-114. Ustava FNRJ iz 1946. godine.

⁶³ Čl. 13. st. (1) Zakona o inspekciji rada iz 1946. godine.

⁶⁴ Čl. 13. Zakona o inspekciji rada iz 1946. godine.

⁶⁵ Čl. 14. st. (1) Zakona o inspekciji rada iz 1946. godine.

⁶⁶ Čl. 15. Zakona o inspekciji rada iz 1946. godine.

kao i sva druga mjesta, sprave, predmete, isprave iz kojih se može utvrditi izvršenje obaveza iz ugovora o radu i stanje tehničke i zdravstveno-tehničke zaštite lica u radnom odnosu, ali i stambene prostorije i ishranu zaposlenih⁶⁷. Obavezom investitorima da su, u cilju osiguranja tehničke i zdravstveno-tehničke zaštite na radu, dužni pribaviti mišljenje inspekcije rada o projektima izgradnje i preuređenja radnih prostorija ojačana je preventivna funkcija inspekcije rada⁶⁸.

Odredbama ovog zakona izvršena je diferencijacija između onih subjekata nadzora nad kojima je potreban intenzivniji nadzor i onih nad kojima nije. Tako je inspekcija rada imala obavezu da inspeksijski nadzor u „*preduzećima, radnjama, radionicama, postrojenjima i radilištima*“ izvrše najmanje jednom godišnje, dok se nadzor u kancelarijama, ustanovama, mjestima gdje se obavlja dobrovoljni rad te drugim subjektima nadzor vršio po potrebi⁶⁹. Zakonom je bila propisana obaveza poslodavaca da inspektorima rada osigura odgovarajuće uslove i omogućće nesmetano vršenje inspeksijskog nadzora⁷⁰.

U slučaju kada bi inspektor rada prilikom vršenja inspeksijskog nadzora utvrdio određene nepravilnosti mogao je da rješenjem (pismenim ili usmenim) naloži otklanjanje navedenih nedostataka, na način i u roku koji je smatrao odgovarajućim. Zakonom je, također, propisana obaveza poslodavca kojem je naloženo otklanjanje utvrđenih nedostataka da u određenom roku dostavi inspekciji rada izvještaj o izvršenju izdatih naredbi, uz prethodno obavještenje radničkog inspektora, koji je na takav izvještaj mogao dati svoje primjedbe⁷¹.

U skladu sa ustavom proklamovanim načelom prava na žalbu⁷², na rješenja inspektora rada bilo je dopušteno izjaviti žalbu hijerarhijski neposredno višoj inspekciji rada. Žalba se mogla izjaviti u roku od osam dana od dana prijema rješenja, putem prvostepene inspekcije rada. U slučaju da je rješenje donijela Savezna inspekcija rada, žalba se mogla izjaviti ministru rada FNRJ. Žalba je pored devolutivnog, u principu, imala i suspenzivno dejstvo, jer je izjavljivanje žalbe zadržavalo izvršenje izrečenih upravnih mjera. Izuzetno, u naročito hitnim slučajevima koji su morali biti posebno obrazloženi, žalba nije zadržavala izvršenje rješenja. U slučaju kada bi inspektor rada u rješenju naložio izvršenje rješenja bez suspenzivnog dejstva žalbe, protiv takvog rješenja se mogao izjaviti prigovor

⁶⁷ „Pravilnik o higijenskim i tehničkim zaštitnim mjerama pri radu na eksploataciji šume“, Vijesnik rada, Izdavačko preduzeće Ministarstva rada FNRJ, Beograd, 1948. godine, str. 4; Vidjeti: čl. 16. Zakona o inspekciji rada iz 1946. godine.

⁶⁸ Čl. 17. Zakona o inspekciji rada iz 1946. godine.

⁶⁹ Čl. 18. Zakona o inspekciji rada iz 1946. godine.

⁷⁰ Čl. 20. Zakona o inspekciji rada iz 1946. godine.

⁷¹ Čl. 21. Zakona o inspekciji rada iz 1946. godine.

⁷² Čl. 39. st. (2) Ustava FNRJ iz 1946. godine.

nadležnoj inspekciji rada koja je takvo rješenje mogla potvrditi, izmijeniti ili poništiti. I protiv takvog rješenja podnosilac prigovora je imao pravo žalbe⁷³.

U obavljanju svojih poslova i zadataka inspekcija rada je prije svega bila dužna da se brine o zaštiti života i zdravlja zaposlenih te je tako imala ovlaštenje da, u slučaju da se utvrđeni nedostaci nisu mogli ispraviti odmah, radi tehničke i zdravstveno tehničke zaštite zaposlenih, predloži obustavljanje radova⁷⁴, odnosno, u slučaju neposredne opasnosti po život ili zdravlje zaposlenih, da sama naredi obustavu rada⁷⁵.

Navedenim zakonom bile su propisane i prekršajne odredbe, odnosno prekršajne sankcije za kršenje, odnosno onemogućavanje provođenja ovog zakona. Kao prekršajne sankcije predviđene su novčana kazna te administrativna kazna popravnog rada⁷⁶ u trajanju do dva mjeseca⁷⁷.

U prvom tzv. administrativnom periodu FNRJ, pored inspekcije rada kao dijela institucionalne, državne kontrole, u oblasti radnih odnosa djelovali su i nedržavni, tzv. narodni mehanizmi zaštite radnika. To su bili radnički povjerenici, radnički inspektori, te u jednom dijelu narodni inspektori.

Krajem 1957. godine doneseni su Zakon o radnim odnosima⁷⁸ i Zakon o javnim službenicima⁷⁹, kao dva bitna zakona u oblasti radnog zakonodavstva, koja su predstavljala kodifikaciju radnog prava u FNRJ⁸⁰. Navedenim zakonima uloga i značaj inspekcije rada nije bitno izmijenjena, ali je isto ukazivalo na potrebu donošenja novog zakona o inspekciji rada.

⁷³ Čl. 22. Zakona o inspekciji rada iz 1946. godine.

⁷⁴ Čl. 23. Zakona o inspekciji rada iz 1946. godine.

⁷⁵ Čl. 24. Zakona o inspekciji rada iz 1946. godine.

⁷⁶ Administrativna kazna je bila specifična vrste kazne u pravnom sistemu, u kojem su određeni organi uprave (Komisija za prekršaje reonskih odbora, Vijeće za prekršaje SUP-a ili gradski sudovi) mogli sankcionisati određena lica administrativnom kaznom „društveno korisnog“ ili „popravnog“ rada. Ova administrativna kazna se mogla izreći u trajanju do 24 mjeseca. Navedena kazna nije evidentirana kao kazna zatvora, ali su *de facto* lica koja su je izdržavala bila lišene slobode.

⁷⁷ Čl. 28. Zakona o inspekciji rada iz 1946. godine.

⁷⁸ „Sl. list FNRJ“, broj 53/57.

⁷⁹ „Sl. list FNRJ“, broj 53/57.

⁸⁰ Stupanjem na snagu Zakona o radnim odnosima stavljeno je van snage 20 podzakonskih akata (17 uredbi, dvije odluke i jedan pravilnik), koji su uređivali određena značajna pitanja iz oblasti rada i radnih odnosa, kao npr. zasnivanje i prestanak radnog odnosa, sadržaj i način zaključivanja ugovora o radu, plaći, naknadama za vrijeme odsustva sa rada, zaštiti trudnica i majki, zabrani noćnog rada maloljetnicima i ženama, pravo na otpremninu, stegovnoj i materijalnoj odgovornosti, godišnjem odmoru itd.; detaljnije: Dedić Sead, Gradašćević-Sijerčić Jasminka, *op. cit.*, str. 30-32.

6. ZAKON O INSPEKCIJI RADA IZ 1959. GODINE

Novi Zakon o inspekciji rada⁸¹ donesen je krajem 1959. godine kao posljedica promjenjenih društveno-političkih okolnosti, a posebno uvođenja koncepta radničkog samoupravljanja, novog komunalnog uređenja i decentralizacije državne uprave⁸². Navedenim zakonom je propisano da „[n]adzor nad izvršenjem propisa o radnim odnosima i higijensko-tehničkoj zaštiti pri radu vrši služba inspekcije rada, ukoliko pojedini poslovi tog nadzora nisu posebnim propisima stavljeni u nadležnost drugih državnih organa“⁸³, a kao subjekti nadzora navedeni su *privredne i društvene organizacije, državni organi, ustanove, privatni poslodavci, kao i zaposlena lica koja su po posebnim propisima dužna da neposredno primjenjuju ili osiguraju primjenu propisa o radnim odnosima, odnosno propisa o zaštiti na radu*⁸⁴.

*U organizacionom smislu službu inspekcije rada vršili su: (1) u općini i srezu - organi uprave općinskog ili sreskog narodnog odbora nadležna za poslove rada*⁸⁵; (2) u autonomnoj oblasti i autonomnoj pokrajini - *oblasni ili pokrajinski inspektorat rada*; (3) u narodnoj republici - *republički inspektorat rada*; (4) na saveznom nivou - *Sekretarijat saveznog izvršnog vijeća za rad*⁸⁶.

*Izričito je propisano da organi inspekcije rada poslove iz svoje nadležnosti vrše na osnovu i u okviru zakona i drugih propisa*⁸⁷, čime je, iako ne eksplicitno, promovisano načelo zakonitosti, kao osnovno pravno načelo. Također, promovisano je i načelo saradnje inspekcije rada sa drugim inspeksijskim službama⁸⁸, policijom, sindikatima, udruženjima privrednika i privrednim komorama⁸⁹. Kao operacionalizacija načela saradnje, u cilju uspješnog vršenja pojedinih značajnijih i obimnijih inspeksijskih nadzora savezna, odnosno republičke inspekcije rada imali su ovlaštenja da nalože da u takvim inspeksijskim nadzorima učestvuju i inspektori drugih inspekcija rada. Posebno je naglašena samostalnost inspektora rada u obavljanju njihovih poslova i zadataka, te ovlaštenje za samostalno donošenje rješenja u okviru njihovih nadležnosti i ovlaštenja⁹⁰.

⁸¹ „Sl. list FNRJ“, br. 53/59 i 3/60.

⁸² Baltić Aleksandar, Despotović Milan, *op. cit.*, str. 327.

⁸³ Čl. 1. st. (1) Zakona o inspekciji rada iz 1959. godine.

⁸⁴ Čl. 1. st. (3) Zakona o inspekciji rada iz 1959. godine.

⁸⁵ U srezu se mogao osnovati i sreski inspektorat rada, ali samo pod uvjetima propisanim republičkim propisima koji su regulisali osnivanje inspektorata.

⁸⁶ Čl. 3. Zakona o inspekciji rada iz 1959. godine.

⁸⁷ Čl. 4. st. (1) Zakona o inspekciji rada iz 1959. godine.

⁸⁸ Prije svega sanitarnom inspekcijom, tehničkim inspekcijama, organima unutrašnjih poslova...

⁸⁹ Čl. 5. Zakona o inspekciji rada iz 1959. godine i čl. 31. Zakona o inspekciji rada iz 1959. godine.

⁹⁰ Čl. 6. Zakona o inspekciji rada iz 1959. godine.

U organizacionom smislu, poslove inspekcije rada na saveznom nivou vršio je Sekretarijat Saveznog izvršnog vijeća za rad putem posebne organizacione jedinice na čijem čelu je bio Glavni savezni inspektor rada kojeg je postavljalo Savezno izvršno vijeće, ne prijedlog saveznog sekretara za rad. Savezne inspektore rada postavljao je sekretar Saveznog izvršnog vijeća za rad.

Na republičkom nivou Inspektorat rada je bio organ uprave u sastavu sekretarijata Republičkog izvršnog vijeća za rad, a na čijem je čelu bio Glavni republički inspektor rada. Kao i na saveznom nivou glavnog republičkog inspektora rada postavljalo je Republičko izvršno vijeće, na prijedlog sekretara Republičkog izvršnog vijeća za rad. Identična situacija kao sa republičkim inspekcijama rada je bila i sa pokrajinskim i oblasnim inspektoratima rada.

Na nivou sreza i općine poslove inspekcije rada vršila su organi uprave nadležni za poslove rada, bilo direktno, bilo putem posebne organizacione jedinice. Rukovodioca sreskog inspektorata rada, kao i sreske inspektore rada postavljao je sreski narodni odbor, a općinske inspektore rada općinski narodni odbor⁹¹.

U pogledu nadležnosti, Zakonom o inspekciji rada iz 1959. godine propisana je nadležnost svakog nivoa inspekcije rada. Tako je propisano da, općinska inspekcija rada vrši sve inspeksijske poslove, kao i druge upravne poslove koji po propisima spadaju u djelokrug inspekcije rada, ukoliko pojedini od tih poslova zakonom ili drugim propisima nadležnih organa nisu u nadležnosti inspekcije rada višeg nivoa⁹². Sreska inspekcija rada bila je nadležna za davanje odobrenja za puštanje u pogon mašina i mehaniziranih sredstava koja moraju biti zaštićena te za organizaciju sprovođenja većih akcija nadzora nad izvršavanjem propisa o higijensko-tehničkoj zaštiti pri radu, te akcija u vezi sa utvrđivanjem uzroka i okolnosti pod kojima se javljaju profesionalna i druga oboljenja u vezi sa radom⁹³. Republički inspektorat rada bio je nadležan da neposredno vrši nadzor nad izvršavanjem propisa o higijensko-tehničkoj zaštiti pri radu u pravnim licima koja su se bavile proizvodnjom eksploziva, vršila kesonske i podvodne radove, gradnju mostova, tunela ili obavljala druge podzemne radove, te u željezničkom saobraćaju, pomorstvu, službi veza, unutrašnjoj plovidbi i metalurgiji. Također, republički inspektorat rada je davao odobrenja za puštanje u pogon uređaja kod pravnih lica koja su se bavila proizvodnjom eksploziva, vršila kesonske i podvodne radove, gradnju mostova, tunela ili obavljale druge podzemne radove, u željezničkom saobraćaju, pomorstvu, službi veza, unutrašnjoj plovidbi i metalurgiji, te davao odobrenja na projekte plovniha objekata⁹⁴. Sekretarijat Saveznog izvršnog vijeća

⁹¹ Čl. 10.-14. Zakona o inspekciji rada iz 1959. godine.

⁹² Čl. 16. Zakona o inspekciji rada iz 1959. godine.

⁹³ Čl. 17. Zakona o inspekciji rada iz 1959. godine.

⁹⁴ Čl. 18. Zakona o inspekciji rada iz 1959. godine.

za rad je bio nadležan za vršenje neposrednog nadzora nad primjenom propisa o higijensko-tehničkoj zaštiti na radu u vazduhoplovstvu i radnim mjestima sa izvorima jonizirajućeg zračenja te praćenje, proučavanje i predlaganje mjera za sprovođenje i unaprijeđenje zaštite na radu, sačinjavanja godišnjih izvještaja svih inspekcija rada, promovisanju i educiranju u oblasti zaštite na radu⁹⁵.

U pogledu hijerarhijskog odnosa, inspekcije rada višeg nivoa imale su pravo od inspekcija rada nižeg nivoa zahtijevati izvještaje o radu, izvještaje o izvršenju određenog posla⁹⁶, te druge podatke⁹⁷, odnosno imali su mogućnost izdavanja obavezujućih instrukcija u vezi sa provođenjem saveznih i republičkih propisa⁹⁸. S obzirom na činjenicu da su te obavezujuće instrukcije bile obligatorne za inspekcije rada nižeg nivoa, postojala je mogućnost ulaganja prigovora od strane inspekcije rada kojoj je takva obavezujuća instrukcija izdata, ukoliko je smatrala da instrukcija nije u skladu sa zakonom i drugim propisom⁹⁹.

Obaveza saradnje inspeksijskih službi regulisana je i odredbom člana 33. Zakona o inspekciji rada iz 1959. godine, koji je propisivao obavezu inspekcije rada da, ukoliko prilikom vršenja neposrednog inspeksijskog nadzora utvrdi povrede zakona i drugih propisa nad čijim izvršenjem nadzor vrši drugi inspeksijski organ, obavijesti taj organ o uočenim nepravilnostima. Također, propisana je i obaveza drugih inspeksijskih organa da, u slučaju da uoče povrede propisa o radnim odnosima ili higijensko-tehničkoj zaštiti na radu, da o istom obavijeste nadležnu inspekciju rada¹⁰⁰.

Prilikom vršenja inspeksijskog nadzora, koji se mogao vršiti u radno vrijeme, inspektor je imao ovlaštenja pregledanja poslovnih prostorija, mašina i uređaja, poslovnih knjiga, ugovora, isprava i svih drugih dokumenata koji su omogućavala uvid u poslovanje i izvršavanje propisa, kao i pravo uzimanja izjave odgovornih lica i svjedoka u subjektu nadzora. O službenim radnjama u inspeksijskom postupku sačinjavao se zapisnik¹⁰¹.

⁹⁵ Čl. 19. Zakona o inspekciji rada iz 1959. godine.

⁹⁶ Između ostaloga, odredbama čl. 26. Zakona o inspekciji rada iz 1959. godine bilo je propisano da organ inspekcije rada višeg nivoa može delegirati inspekciji rada nižeg nivoa izvršenje određenog posla iz njegove nadležnosti, te da mu o tome podnese izvještaj. U tom slučaju inspekcija rada nižeg nivoa je bila dužna postupiti po takvom zahtjevu i prilikom vršenja nadzora pridržavati se uputa dobijenih od strane inspekcije rada višeg nivoa u vezi sa izvršenjem posla. Troškovi vršenja delegiranog inspeksijskog nadzora su padali na teret inspekcije rada višeg nivoa koja je i delegirala vršenje navedenog posla.

⁹⁷ Čl. 23. st. (1) Zakona o inspekciji rada iz 1959. godine.

⁹⁸ Čl. 24. st. (1) Zakona o inspekciji rada iz 1959. godine.

⁹⁹ Čl. 24. st. (2) Zakona o inspekciji rada iz 1959. godine.

¹⁰⁰ Čl. 33. Zakona o inspekciji rada iz 1959. godine.

¹⁰¹ Čl. 38. Zakona o inspekciji rada iz 1959. godine.

O utvrđenom stanju u inspeksijskom nadzoru inspektor rada je bio obavezan da pismeno informiše radnički savjet, odnosno organ društvenog upravljanja. Nakon toga, navedena informacija bi bila predmet razmatranja radničkog savjeta, odnosno organa društvenog upravljanja, koji se po istom morao očitovati i o svojim zaključcima informisati inspekciju rada¹⁰².

Ukoliko bi inspektor rada prilikom inspeksijskog nadzora utvrdio određene nepravilnosti ili nezakonitosti imao je ovlaštenje da rješenjem naloži poslodavcu da, u određenom roku, otkloni tu nepravilnost, odnosno izrekne drugu upravnu mjeru¹⁰³. Ukoliko je inspektor rada smatrao da utvrdene nepravilnosti mogu imati teških posljedica po život ili zdravlje zaposlenih, bio je dužan da o tome informiše radnički savjet, te ukoliko je smatrao da je do toga došlo zbog nesavjesnog rada odgovornih lica, imao je ovlaštenje da predloži njihovu smjenu. O takvom izvještaju, odnosno prijedlogu za smjenu odgovornih lica, radnički savjet je bio dužan da se izjasni¹⁰⁴. Ukoliko subjekt nadzora ne bi postupio po rješenju inspektora rada postojala je mogućnost da inspektor rada, uz prethodnu saglasnost organa uprave nadležnog za poslove privrede, donese rješenje o privremenoj zabrani rada na radnim mjestima, prostorijama, pogonima, radilištima...¹⁰⁵. Privremenu zabranu rada subjekta nadzora inspektor rada je mogao naložiti i u slučajevima ukoliko je smatrao da prijeti neposredna opasnost po život i zdravlje zaposlenih¹⁰⁶, kao i u drugim slučajevima u kojima je to posebnim propisima predivđeno¹⁰⁷. Privremena zabrana rada se mogla izreći sve dok se opasnost po život i zdravlje ne otkloni, odnosno ne izvrši rješenje inspektora rada.

U pogledu nadzora nad radom inspekcije rada, protiv rješenja inspektora rada, u principu, se mogla izjaviti žalba nadležnom drugostepenom organu u roku od osam dana od dana dostavljanja rješenja¹⁰⁸. Drugostepeni organi koji su rješavali po žalbama na rješenja inspektora rada su bili: (1) na rješenja općinskih inspekcija rada - sreske inspekcije rada, (2) na rješenja sreskih inspekcija rada - republičke inspekcije rada, (3) na rješenja republičkih inspekcija rada - sekretarijati republičkog izvršnog vijeća za rad. Protiv rješenja savezne inspekcije rada nije se mogla izjaviti žalba.

¹⁰² Čl. 40. Zakona o inspekciji rada iz 1959. godine.

¹⁰³ Čl. 43. Zakona o inspekciji rada iz 1959. godine.

¹⁰⁴ Čl. 45. Zakona o inspekciji rada iz 1959. godine.

¹⁰⁵ Čl. 47. Zakona o inspekciji rada iz 1959. godine.

¹⁰⁶ U slučaju neposredne prijetnje po zdravlje uposlenih inspektor rada je mogao naložiti privremenu zabranu rada uz prethodno pribavljeno mišljenje tijela uprave nadležnog za gospodarstvo.

¹⁰⁷ Čl. 48. Zakona o inspekciji rada iz 1959. godine.

¹⁰⁸ Čl. 49. Zakona o inspekciji rada iz 1959. godine.

7. REGULISANJE STATUSA INSPEKCIJE RADA DRUGIM SAVEZNIH PROPISIMA

Godine 1965., nakon skoro 45 godina tradicije regulisanja statusa inspekcije rada posebnim zakonom o inspekciji rada, odredbama člana 126. Osnovnog zakona o zaštiti na radu¹⁰⁹ stavljen je van snage Zakon o inspekciji rada iz 1959. godine¹¹⁰. Time se pitanje organizacije, načela rada i postupanja inspekcije rada, bez posebnog opravdanja, umjesto posebnim zakonom, regulisalo (materijalnim) zakonom o zaštiti na radu.

Odredbama ovog zakona bilo je propisano da inspekcija rada vrši nadzor u svim organizacijama, odnosno radnim mjestima gdje zaposlena lica obavljaju rad, izuzev ako je to drugačije propisano zakonom¹¹¹. I odredbama Osnovnog zakona o zaštiti na radu naglašena je samostalnost inspekcije rada prilikom vršenja inspeksijskog nadzora¹¹². Propisano je da će poslove inspekcije rada vršiti inspektori rada, koji su nezavisni u svom radu i koji imaju ovlaštenja da u slučaju kada utvrde nepravilnosti ili nedostatke donositi rješenja kojima će naložiti otklanjanje takvih nepravilnosti ili nedostataka¹¹³.

Zakonom su propisane nadležnosti Saveznog inspektorata rada koje su, između ostaloga, obuhvatale nadzor nad propisima koji regulišu zaštitu na radu na nivou cijele države, nadzor nad radom republičkih inspekcija rada u pogledu pridržavanja saveznih propisa o zaštiti na radu, predlaganje propisa o organizaciji inspekcije rada, sačinjavanju i objavljivanju izvještaja i informacija o radu¹¹⁴. Savezni inspektorat rada bio je ovlašten da neposredno izvrši inspeksijski nadzor za koji je nadležan republički inspektorat rada, ako ga isti ne bi izvršio¹¹⁵.

Propisana je obaveza saradnje inspekcije rada sa drugim inspeksijskim službama, a posebice sa sanitarnom i rudarskom inspekcijom, te drugim tehničkim inspekcijama¹¹⁶. Također, propisano je da će se način saradnje između inspekcije rada i rudarske inspekcije u pogledu zaštite na radu u rudarstvu urediti republičkim propisima¹¹⁷.

U pogledu načina vršenja nadzora propisano je pravo inspektora rada da tokom radnog vremena mogu vršiti nadzor bez prethodne najave, uz obavezu da po dolasku

¹⁰⁹ „Sl. list SFRJ“, broj 15/65.

¹¹⁰ Baltić Aleksandar, Despotović Milan, *op. cit.*, str. 327.

¹¹¹ Tako je npr. odredbom čl. 90. st. (2) Osnovnog zakona o zaštiti na radu propisano da nadzor nad propisima o zaštiti na radu u rudarstvu vrši rudarska inspekcija.

¹¹² Čl. 92. Osnovnog zakona o zaštiti na radu.

¹¹³ Čl. 94. Osnovnog zakona o zaštiti na radu.

¹¹⁴ Čl. 97. Osnovnog zakona o zaštiti na radu.

¹¹⁵ Čl. 99. Osnovnog zakona o zaštiti na radu.

¹¹⁶ Čl. 101. Osnovnog zakona o zaštiti na radu.

¹¹⁷ Čl. 102. stav (1) Osnovnog zakona o zaštiti na radu.

o svom prisustvu obavijeste odgovorno lice u subjektu nadzoru¹¹⁸. Inspektor rada je imao pravo da pregleda prostorije, gradilište, urede, radna mjesta, te da sasluša lica koja su mogla dati potrebne informacije od značaja za inspekcijski nadzor¹¹⁹. To pravo je korespondiralo sa obavezom subjekata nadzora da inspektorima rada omogućće nesmetano vršenje inspekcijskog nadzora i daju im sve potrebne informacije i obavještenja¹²⁰.

Ukoliko bi prilikom vršenja inspekcijskog nadzora inspektor rada utvrdio povredu propisa o zaštiti na radu bio je ovlašten da donese rješenje kojim se nalaže otklanjanje utvrđenih nedostataka ili nepravilnosti u određenom roku¹²¹. Inspektor rada je mogao privremeno zabraniti rad poslodavcu kod kojeg je postojala neposredna opasnost po život ili zdravlje zaposlenih, odnosno poslodavcu koji i pored upozorenja ne bi izvršio rješenje kojim mu je naloženo otklanjanje nedostataka ili nepravilnosti¹²². Pored navedenog, inspektori rada su imali ovlaštenje da o odredbama statuta ili drugih općih akata poslodavca za koje su smatrali da nisu u suglasnosti sa zakonom ili da su doneseni bez pravnog osnova informišu najviši organ uprave kod poslodavca, a ako isti ne bi reagovao, o tome bi obavjestio nadležni općinski organ i ustavni sud¹²³. Dakle, inspektor rada nije imao ovlaštenje da samostalno naloži usklađivanje općih akata poslodavca sa propisima, ali je mogao intervenisati informisanjem prvo poslodavca, a zatim i najviših društveno-političkih, odnosno pravosudnih institucija.

U pogledu vršenja inspekcijskog nadzora, bilo je propisano da inspektor rada sačinjava zapisnik o izvršenom nadzoru i nalazima, u više primjeraka, od kojih je jedan uručivao i subjektu nadzora¹²⁴. Pored zapisnika, u slučaju kada bi inspektor rada utvrdio nepravilan odnos prema zaštiti na radu bio je dužan nadležnom rukovodnom organu subjekta nadzora podnijeti izvještaj o utvrđenom činjeničnom stanju i nalazima u kojem je trebao ukazati na sve evidentirane nepravilnosti oko sprovođenja zaštite na radu, posebno o općem stanju zaštite, načinu propisivanja normi i mjera, odnosu rukovodnog osoblja prema primjeni mjera te aktivnostima koji se vrše radi obrazovanja i vaspitanja o zaštiti na radu¹²⁵. Istovremeno, imajući u vidu da je jedan od zadataka inspekcije rada pomoć subjektima nadzora u ostvarivanju viših standarda rada, a ne samo sankcionisanje, bilo je propisano da ukoliko sprovođenje zaštitinih mjera za otklanjanje nedostataka i nepravilnosti traži

¹¹⁸ Čl. 104. Osnovnog zakona o zaštiti na radu.

¹¹⁹ Čl. 107. Osnovnog zakona o zaštiti na radu.

¹²⁰ Čl. 74. Osnovnog zakona o zaštiti na radu.

¹²¹ Čl. 108. Osnovnog zakona o zaštiti na radu.

¹²² Čl. 109. Osnovnog zakona o zaštiti na radu.

¹²³ Čl. 110. Osnovnog zakona o zaštiti na radu.

¹²⁴ Čl. 113. st. (1) Osnovnog zakona o zaštiti na radu.

¹²⁵ Čl. 113. st. (2) Osnovnog zakona o zaštiti na radu.

posebna ulaganja, a ti nedostaci i nepravilnosti ne utječu na ugrožavanja života i zdravlja zaposlenih inspektor rada je mogao naložiti da subjekt nadzora sačini program postepenog usklađivanja stanja sa odredbama propisa o zaštiti na radu, o čemu bi informisao i općinsko vijeće. Ukoliko subjekt nadzora ne bi postupio po naloženom inspektor rada je mogao općinskom vijeću predložiti uvođenje prinudne uprave u takvom subjektu nadzora¹²⁶.

Drugostupanjost je osigurana na način da se žalba na rješenje inspekcije rada mogla izjaviti u roku od osam dana neposredno višoj inspekciji rada, dok se protiv rješenja republičke inspekcije rada mogla izjaviti nadležnom republičkom organu. Izjavljena žalba odgađala je izvršenje rješenja, izuzev kod zabrane rada¹²⁷.

8. REGULISANJE STATUSA INSPEKCIJE RADA REPUBLIČKIM ZAKONODAVSTVOM O RADU I ZAŠTITI NA RADU

U skladu sa tendencijom jačanja principa decentralizacije, tokom 1974. i 1975. godine donijeti su posebni, republički zakon o zaštiti na radu na osnovu kojih je prestao da važi Osnovni zakon o zaštiti na radu¹²⁸. Tako je u i SRBiH donesen Zakon o zaštiti na radu¹²⁹, koji je regulirao pitanje zaštite na radu. Nakon toga, 1990. godine donesen je novi Zakon o zaštiti na radu¹³⁰, koji se u FBiH, kao federalni zakon, primjenjivao sve do 2020. godine¹³¹.

Zakonom o zaštiti na radu iz 1990. godine uređeno je i pitanje vršenja inspeksijskog nadzora nad primjenom navedenog zakona. Tako je propisano da inspeksijski nadzor nad primjenom navedenog zakona, kao i propisa donesenih na osnovu njega, tehničkih propisa i standarda koji se odnose na zaštitu na radu i općih akata iz oblasti zaštite na radu vrši općinski organ inspekcije rada¹³². Nadležnosti republičkog organa uprave za poslove rada propisane su taksativno u oblastima od posebnog republičkog interesa¹³³. Odredbe o postupanju inspekcije rada su bile slične odredbama Osnovnog zakona o zaštiti na radu.

I posljednjim saveznim Zakonom o osnovnim pravima iz radnog odnosa¹³⁴, kao i

¹²⁶ Čl. 114. Osnovnog zakona o zaštiti na radu.

¹²⁷ Čl. 115. Osnovnog zakona o zaštiti na radu.

¹²⁸ Baltić Aleksandar, Despotović Milan, *op. cit.*, str. 327.

¹²⁹ „Sl. list SRBiH“ - prečišćeni tekst, broj 31/84 i br. 12/87 i 46/88.

¹³⁰ „Sl. list SRBiH“, broj: 22/90.

¹³¹ Novi Zakon o zaštiti na radu je donesen u oktobru 2020. godine i objavljen u „Sl. novinama FBiH“, broj 79/20.

¹³² Čl. 53. i 54. Zakona o zaštiti na radu iz 1990. godine.

¹³³ Čl. 55. Zakona o zaštiti na radu iz 1990. godine.

¹³⁴ „Sl. list SFRJ“, br. 60/89 i 42/91 i „Sl. list RBiH“, br. 2/92 i 19/94.

republičkim Zakonom o radnim odnosima¹³⁵ propisano je da nadzor nad primjenom zakona i drugih propisa o radnim odnosima i općih akata i kolektivnih ugovora kojima se uređuju prava, obaveze i odgovornosti radnika vrši inspekcija rada.

9. REGULISANJE INSPEKCIJE RADA NAKON STJECANJA NEZAVISNOSTI BOSNE I HERCEGOVINE

U skladu sa njenim složenim ustavno-pravnim uređenjem u Bosni i Hercegovini egzistiraju četiri radna zakonodavstva: na nivou države, na nivou entiteta - FBiH¹³⁶ i RS¹³⁷, te Brčko Distrikta BiH¹³⁸. Odredbama navedenih zakona o radu propisana je, između ostaloga, i nadležnost za vršenje inspeksijskog nadzora te je propisano da isti vrše inspekcije rada, a izuzetno i upravne inspekcije¹³⁹. Organizacija inspeksijskih službi regulisana je posebnim zakonima o inspekcijama. U organizacijskom smislu inspekcije rada organizirane su kao posebna odjeljenja u upravama za inspeksijske poslove ili kao unutrašnje organizacione jedinice unutar resornih ministarstava.

Na nivou Bosne i Hercegovine ne postoji “klasični”, opći zakon o radu, kao lex generalis propis, nego postoji više zakona, koji uređuju radno-pravne odnose specifičnih kategorija zaposlenih. Kako se iz razloga ekonomičnosti i jedinstvenosti pravnog sistema nije moglo očekivati da svaki posebni zakon koji definiše radne odnose pojedinih kategorija zaposlenih samostalno i u cjelini obuhvati sve aspekte radnih odnosa, Zakon o radu u institucijama Bosne i Hercegovine¹⁴⁰, iako i sam zamišljen kao lex specialis propis, “preuzeo” je funkciju *lex generalis* propisa¹⁴¹. Njime je propisano je da inspeksijski nadzor nad njegovom primjenom, izuzev u dijelu odredbi koje se odnose na plate i naknade, vrši Ministarstvo pravde Bosne i Hercegovine. U okviru nadležnosti Ministarstva pravde, poslove inspeksijskog nadzora u pogledu radnih odnosa, umjesto inspekcije rada, kao specijalizirane inspekcije, vrši Upravna inspekcija, kao svojevrsna supstitucija inspekcije rada¹⁴².

¹³⁵ „Sl. list SRBiH“, broj 20/90, „Sl. list R BiH“, br. 21/92 i 13/94.

¹³⁶ Zakon o radu (FBiH) („Sl. novine FBiH“, br. 26/16 i 89/18).

¹³⁷ Zakon o radu (RS) („Sl. glasnik RS“, br. 1/16, 6/18 i 119/21).

¹³⁸ Zakon o radu Brčko distrikta Bosne i Hercegovine („Sl. glasnik BDBiH“, br. 34/19, 2/21, 6/21 i 15/22).

¹³⁹ Npr. čl. 263. Zakona o radu (RS).

¹⁴⁰ „Sl. glasnik BiH“, br. 26/04, 7/05, 48/05, 50/08, 60/10, 32/13 93/17 i 59/22.

¹⁴¹ Detaljnije: Mehmedović Emir, „Neke specifičnosti primjene radnog zakonodavstva na nivou BiH“, Sveske za javno pravo broj 22, 6. godište, Sarajevo, 2015. godine, str. 37-43.

¹⁴² Mehmedović Emir, „Kapacitet radnog zakonodavstva na nivou Bosne i Hercegovine u vezi sa pregovorima o pristupanju Evropskoj uniji“, Sveske za javno pravo broj 27, 8. godište, Sarajevo, 2017. godine, str. 32.

Dakle, na nivou Bosne i Hercegovine je inspeksijski nadzor u oblasti radnih odnosa, vrlo atipično organizovan u resornom obliku, pri čemu inspeksijska služba nije u okviru resornog ministarstva.

Za razliku od državnog nivoa, radno zakonodavstva entiteta i Brčko distrikta prepoznaje opće zakone o radu, koji, između ostaloga, regulišu i pitanje inspeksijskog nadzora od strane specijalizovanih inspekcija rada. U pogledu nadležnosti entitetske inspekcije rada su nadležne za sve ekonomske sektore¹⁴³, a njihovo organizovanje regulisano je odgovarajućim zakonima o inspekcijama. U skladu sa odredbama konvencija o inspekciji rada, navedene inspekcije rada obavljaju poslove: pružanja informacija i tehničkih savjeta o efikasnim načinima primjene radnog zakonodavstva, osiguravaju primjenu radnog zakonodavstva te ukazuju nadležnim organima na pravne praznine i neuređenosti određenih pitanja iz oblasti radnog zakonodavstva¹⁴⁴. U organizacionom smislu entitetske i kantonalne inspekcije rada su, u pravilu organizovane prema funkcionalnom principu, u okviru uprava za inspeksijske poslove.

Slično kao i u entitetima i u Brčko distriku inspeksijski nadzor nad primjenom Zakona o radu i na osnovu njega donesenih propisa vrše inspektori za rad¹⁴⁵. U skladu sa odredbama Zakona o inspekcijama Brčko distrikta Bosne i Hercegovine¹⁴⁶ inspekcija rada djeluje u okviru Inspektorata Brčko distrikta kao sektora Vlade Brčko distrikta¹⁴⁷.

10. ZAKLJUČAK

Nadzorom nad primjenom propisa koji uređuju pitanja rada, a nerijetko i zaštite na radu, inspekcije rada doprinose unaprijeđenju općeg društvenog i ekonomskog stanja. One predstavljaju izuzetno bitan instrument za provođenje javnih politika u oblasti rada, ali i očuvanja nivoa zaštite ostvarenih standarda radnog zakonodavstva. Zbog toga je bitno da se analizi organizacije i funkcionisanja inspekcija rada pokloni već pažnja.

Međutim, pored pozitivno-pravnog okvira i prakse, sa aspekta njihovog daljeg razvoja i unaprijeđenja od velikog značaja je i izučavanje historijskog razvoja inspekcija rada. Naime, da bi razumjeli određene društvene pojave potrebno je da

¹⁴³ „Labour Inspection Needs Assessment and Work Plan“, International Labour Organisation – DWT/CO for Central and Eastern Europe, str. 13, (http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/--lab_admin/documents/publication/wcms_240094.pdf).

¹⁴⁴ „Labour Inspection Needs Assessment and Work Plan“, *op. cit.*, str. 17.

¹⁴⁵ Čl. 170. Zakona o radu Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine.

¹⁴⁶ „Sl. glasnik BDBiH“, br. 24/08, 25/08, 20/13, 16/18, 8/19, 11/20, 24/20 i 40/20.

¹⁴⁷ Čl. 12. Zakona o inspekcijama Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine.

poznajemo uzroke i okolnosti njihovog nastanka kao i njihov historijski razvoj. Načini i oblici uređenja određenih društvenih odnosa u prošlosti predstavljaju dio kulture i tradicije svake društvene zajednice. Međutim, istovremeno, u pozitivno-pravnom kontekstu, analize određenog historijskog trenutka u društvenom razvoju mogu ukazivati i na momente koji nisu samo historijski specifični, nego izražavaju i trajne društvene zakonitosti.

Kroz četiri vremenske epohe, od Obrtnog nadzorništva uspostavljenog 1907. godine pa sve do danas kada u Bosni i Hercegovini nadležnosti za vršenje poslova inspekcije rada ima 14 inspeksijskih službi može se zaključiti da nesporno postoji kontinuitet inspeksijskog djelovanja u oblasti rada. Doduše, u različitim vremenskim epohama inspekcije rada su imale različitu ulogu i značaj. Njihov razvoj nije uvijek bio konstantan, naprotiv, neka zakonska rješenja su bila lošija od prethodnih. To se npr. može odnositi na odluku da se status, nadležnosti i ovlaštenja inspekcije rada, umjesto posebnim zakonom, kako je to da tada bio slučaj, uredi Osnovnim zakonom o zaštiti na radu. Pored normativnog, za razumjevanje stvarnog domašaja inspekcije rada potrebno je posmatrati i njenu stvarnu aktivnost. Ona nam pokazuje da je ipak ostvaren značajan napredak u pogledu inspeksijskog nadzora u oblasti rada i zaštite na radu.

Literatura

1. Gotovac Viktor, „Radno pravo za 21. stoljeće: mitovi o fleksibilizaciji“, Financijska teorija i praksa, vol. 24, broj 4, Zagreb, 2003. godine.
2. Rihthofen Wolfgang fon, „Inspekcija rada - Vodič za profesiju“, Ministarstvo rada, zapošljavanja i socijalne politike Republike Srbije, Beograd, 2005. godine.
3. Ibrahimagić Omer, „Državno-pravni razvitak Bosne i Hercegovine“, Vijeće Kongresa bošnjačkih intelektualaca, Sarajevo, 1998. godine.
4. Karčić Fikret, „Opšti građanski zakonik u Bosni i Hercegovini: Kodifikacija kao sredstvo transformacije pravnog sistema“, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, vol. 63, br. 5-6, Zagreb, 2013. godine.
5. Imamović Mustafa, „Zemaljski statut u ustavnoj historiji Bosne i Hercegovine“, Historijska traganja, broj 7, Institut za istoriju, Sarajevo, 2011. godine.
6. Bečić Mehmed, „Osmansko tanzimatsko pravo i austrougarski pravni poredak u Bosni i Hercegovini“, Anali Pravnog fakulteta Univerziteta u Zenici, broj 12, Pravni fakultet Univerziteta u Zenici, Zenica, 2013. godine.
7. Perišić Saša, „Organizacija i principi inspeksijskog nadzora“, doktorska disertacija, Pravni fakultet u Nišu, Niš, 2011. godine.

8. Juzbašić Dževad, „O nastanku paralelnog austrijskog i ugarskog zakona o upravljanju Bosnom i Hercegovinom iz 1880. godine“, Akademija nauka i umjetnosti Bosne i Hercegovine, Posebna izdanja, Knjiga CXVI, Sarajevo, 2002. godine.
9. Hauptmann Ferdo, „Djelokrug austrougarskog Zajedničkog ministarstva financija“, Glasnik Arhiva i Društva arhivista BiH, godina III, knjiga 3, Sarajevo, 1963. godine.
10. Milenković Toma, „Privremeno radničko zakonodavstvo u Jugoslaviji od kraja prvog svjetskog rata do donošenja Vidovdanskog ustava“, Jugoslovenska akademija znanosti i umjetnosti, Zbornik Zavoda za povijesne znanosti istraživačkog centra JAZU, Volumen 11, Zagreb, 1981. godine.
11. Matković Teo, „Preteče suvremene zaposlenosti: osvrt na rad i zaposlenost u Hrvatskoj krajem 19. i početkom 20. stoljeća“, Revija za socijalnu politiku, sv. 16, br. 1, Zagreb, 2009. godine.
12. Puljiz Vlado et al., „Socijalna politika Hrvatske“, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Zagreb, 2008. godine.
13. Hrnjaz Radovan, „Inspeksijska kontrola u Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji“ - doktorska disertacija, Pravni fakultet Univerziteta u Sarajevu, Sarajevo, 1974. godine.
14. Dedić Sead, Gradašćević-Sijerčić Jasminka, „Radno pravo“, drugo izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Magistrat, Sarajevo, 2005. godine.
15. Baltić Aleksandar, Despotović Milan, „Osnovi radnog prava Jugoslavije - Sistem samoupravnih međusobnih radnih odnosa i osnovni problem sociologije rada“, Osmo izmijenjeno i dopunjeno izdanje, Savremena administracija, Beograd, 1981. godine.
16. Mehmedović Emir, „Neke specifičnosti primjene radnog zakonodavstva na nivou BiH“, Sveske za javno pravo broj 22, 6. godište, Sarajevo, 2015. godine.
17. Mehmedović Emir, „Kapacitet radnog zakonodavstva na nivou Bosne i Hercegovine u vezi sa pregovorima o pristupanju Evropskoj uniji“, Sveske za javno pravo broj 27, 8. godište, Sarajevo, 2017. godine.
18. „Labour Inspection Needs Assessment and Work Plan“, International Labour Organisation – DWT/CO for Central and Eastern Europe, str. 13, (http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_dialogue/--lab_admin/documents/publication/wcms_240094.pdf).