

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАДОВИ

УДК/UDC 349.2(497.6 Р. Српска)
364.334(497.6 Р. Српска)
DOI: 10.7251/GPFIS1501001L

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ РАД / *REVIEW ARTICLE*

Примљен: децембар 2014.

Received: December 2014.

Радислав Лале

Правни факултет Универзитета у Источном Сарајеву

ПРАВО НА НОВЧАНУ НАКНАДУ ЗА СЛУЧАЈ НЕЗАПОСЛЕНОСТИ У РЕПУБЛИЦИ СРПСКОЈ

У раду је свеобухватно обрађено право на новчану накнаду као најважнији дио система материјалног обезбјеђења незапослених лица, које се заснива на обавезном социјалном осигурању, и које у основи има циљ да, између осталог, обезбиди материјалну и социјалну сигурност незапослених, и да их стимулише на стручно оспособљавање и преквалификацију ради бржег запошљавања. Аутор даје објашњења појма, услова за стицање, висине и трајања, обустављања и престанка права на новчану накнаду са посебним освртом на законодавство Републике Српске. Аутор закључује да је наше право пренагласило услов радног стажа, као услов за стицање права на новчану накнаду, и истовремено је занемарило да престанак радног односа за радника значи потпуни губитак средстава за живот, што се морало узети у обзир приликом регулисања ове материје. У раду се скреће пажња и на чињеницу да је у домаћем праву пренаглашена важност воље односно кривице у погледу осигурања за случај незапослености. Покривеност правом на новчану накнаду за случај незапослености је релативно мала, а неке категорије немају уопште ово право, нпр. као што су лица која никада нису радила и уплаћивала доприносе, samozапослене особе које не могу уплаћивати доприносе за осигурање за случај незапослености и др. Такође, покривеност незапослене популације новчаном накнадом је веома ограничена и максимални износ није довољан да осигура минимум егзистенције појединца погођеног ризиком незапослености.

Кључне ријечи: Социјално осигурање; Осигурање за случај незапослености; Незапосленост; Незапослено лице; Право на новчану накнаду.

1. УВОД

Право на рад, по својој природи, улази међу прва права која нису непосредно остварива. Отуда, настаје супсидијарно рјешење: осигурање за случај нескривљене незапослености. Утолико и постоји корелација између обавезе друштвене заједнице да ствара услове за запошљавање незапослених и гаранције средстава за живот незапосленима посредством осигурања за случај незапослености. Из тих разлога, право на рад не може ни бити субјективно право, већ је основа за установљење одређених конкретних односа, било из радног односа, било из нескривљене незапослености.¹

За случај нескривљене незапослености, у правни систем Републике Српске уграђен је принцип по коме се „јамчи, под условима утврђеним законом, право на материјално обезбјеђење за вријеме привремене незапослености“.² Такође, Устав у истом члану прописује „да се право запослених и чланова њихових породица на социјалну сигурност и социјално осигурање уређује законом и колективним уговором. Грађанима који су дјелимично способни за рад обезбјеђују се оспособљавање за одговарајући посао и услови за њихово запошљавање, у складу са законом. Република обезбјеђује помоћ и социјалну сигурност грађанима који су неспособни за рад и немају средства за издржавање“. Социјалним осигурањем се раднику и члановима његове породице, а у случајевима и под условима предвиђеним у закону, међу којима и за случај незапослености, обезбјеђују бројна права посредством којих се гарантује њихова социјална и материјална сигурност.³

Систем материјалног обезбјеђења незапослених радника, који се заснива на обавезном социјалном осигурању, у основи има задатак да допринесе успјешнијем усклађивању структуре радноспособног становништва са потребама друштвеног развоја, обезбједи материјалну и социјалну сигурност незапослених радника и да их стимулише на стручно оспособљавање и преквалификацију ради бржег запошљавања.

¹ Н. Тинтић, „Опћа питања радних односа радника у удруженом раду (у теорији и пракси)“, *Зборник Правног факултета у Загребу „Радни односи у теорији и пракси“* 1978, 27.

² Устав Републике Српске, *Службени гласник РС*, бр. 3/92, 6/92, 8/92, 15/92, 19/92, 21/92 – пречишћени текст, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05 и 117/05, чл. 48.

³ Д. Паравина, „Начело права на рад“, *Правни живот* 12/1979, 38.

Наиме, специфично уставно уређење Босне и Херцеговине проузрокује егзистирање више различитих и недовољно хармонизованих система социјалног обезбјеђења незапослених. Ипак, с циљем превазилажења разлика у систему социјалног осигурања, а ради заштите социјалних права незапослених особа утврђених конвенцијама Међународне организације рада и омогућавања остваривања права на новчану накнаду по основу незапослености након престанка радног односа код послодавца чије је сједиште у ентитету, односно Брчко Дистрикту БиХ у којем немају пребивалиште, Федерални Завод за запошљавање, Завод за запошљавање Републике Српске и Завод за запошљавање Брчко Дистрикта БиХ, закључили су Споразум о остваривању права на новчану накнаду незапослених особа од 31. октобра 2012. године.⁴ Овим Споразумом се регулишу услови и поступак остваривања права на новчану накнаду незапослених особа у Босни и Херцеговини којима је радни однос престао код послодавца чије је сједиште у ентитету, односно Брчко Дистрикту БиХ у којем незапослене особе немају пребивалиште.

Законима ентитета и Брчко Дистрикта Босне и Херцеговине о запошљавању и остваривању права незапослених лица регулисано је социјално осигурање за случај незапослености.⁵ Тако, у смислу Закона о посредовању у запошљавању и правима за вријеме незапослености Републике Српске – „осигурањем за случај незапослености, у смислу овог закона, сматра се учешће запослених лица, републичких и других органа и организација у обезбјеђивању средстава за остваривање права по основу незапослености, у складу са овим законом“ (чл. 33). За случај незапослености, обавезно су код Завода осигурана лица у радном односу у обиму и на начин утврђен прописима којим се уређује област доприноса (чл. 34, ст. 1.).

Према одредбама Закона о посредовању у запошљавању и правима за вријеме незапослености Републике Српске (чл. 35 и 36), осигурање за случај привремене незапослености подразумева: 1) право на новчану накнаду; 2) право на здравствено осигурање; 3) право на пензијско и инвалидско осигурање; 4) право на информисање о могућностима и условима запошљавања; 5) право на посредовање у запошљавању; 6) право на савјетовање о избору занимања; 7) право на стручно оспособљавање и припрему за запошљавање.

⁴ Споразум о остваривању права на новчану накнаду незапослених особа, *Службени гласник РС*, бр. 103/12.

⁵ Закон о посредовању у запошљавању и правима за вријеме незапослености, *Службени гласник РС*, бр. 30/10; Закон о посредовању у запошљавању и социјалној сигурности незапослених особа, *Службене новине ФБиХ*, бр. 55/00, 41/01, 22/05 и 9/08; Закон о запошљавању и правима за вријеме незапослености, *Службени гласник БД БиХ*, бр. 33/04, 19/07 и 25/08.

Према томе, систем материјалног обезбјеђења за вријеме незапослености представља чврст, уставом и законом уређен систем заштите незапослених радника. Какви су ефекти те заштите биће тема сљедећег излагања, при чему ће се пажња посебно усмјерити на новчану накнаду.

2. ПРАВО НА НОВЧАНУ НАКНАДУ

Сам израз „осигурање“ у вези са конкретним давањима односи се на тзв. краткорочна давања, тј. давања која немају трајнији карактер. Другим ријечима, системи социјалног осигурања за случај незапослености ограничавају се временски на давања за извијесно дуже или краће вријеме, с тим да она престају по исцрпљењу права, без обзира на то што осигурани случај (незапосленост) и даље траје. Ова околност, која је једна од посљедица дјеловања начела узајамности (*do ut des*) и осигураничке технике, доводи до тога да се у систему социјалног осигурања осигурано лице „претвара“ у неосигурано лице. Ти негативни учинци осигурања ублажавају се, у неким земљама (нпр. СР Њемачка и Холандија), допунским системом социјалне помоћи. Према томе, за давања која незапослени уживају по систему социјалног осигурања усвојен је израз „накнада“, а по осталим системима „помоћ“. Надаље, накнада се редовно састоји у исплати у готовом новцу, док помоћи могу бити даване и у натури (нпр. у плаћеном преноћишту, исхрани итд.).⁶

Новчана накнада из осигурања за случај незапослености потенцијално може имати најмање осам функција: 1) прву, компензаторску, јер покрива непредвидљиви ризик губитка посла, односно та накнада би била замјена за изгубљену зараду која је остваривана по основу рада; 2) другу, функцију друштвене солидарности, гдје сви који раде издвајају за случај да остану без посла (путем обавезног осигурања), а доходак се дистрибуише само онима који и остану без посла; 3) трећу, да подстиче макроекономску стабилизацију; 4) четврту, функцију радне мобилности, јер су радници мање отпорни на губитак или напуштање посла, и подстиче их и олакшава им рационално кретање између послова на локалним тржиштима рада, а послодавце чине мање невољним да проглашавају раднике вишком када њихов посао није економски оправдан, и даје радницима одређену материјалну сигурност у којој ће тражити одговарајуће запослење; 5) пету, да обезбјеђује минималну сигурност; 6) шесту, помаже појединцима да ускладе своје циклусе потрошње и штедње у животу; 7) седму, обезбјеђује подстрек на рад и то на зако-

⁶ А. Петровић, „Системи осигурања за случај незапослености“, *Радно и социјално право* 1-3/1997, 117–118.

нити начин, који се опорезује и на основу којег се скупљају социјални доприноси, и 8) осму, функцију регулисања рада, подстичући заинтересованост за рад свог посла, јер се љеност кажњава.⁷

2.1. Услови за стицање права на новчану накнаду

Услови које треба да испуњавају радници да би стекли право на новчану накнаду и друга права за случај незапослености у великој мјери варирају зависно од земље. У ствари, постоје двије врсте ових услова: једни које лице мора да испуњава у тренутку наступања случаја (ризика) или у току незапослености, и други који се морају испунити прије настанка незапослености, односно прије подношења захтјева за материјално обезбјеђење.⁸

Такозвани моментални услови, који треба да су испуњени у тренутку када наступи ризик незапослености, ванредно су бројни и разнолики. Прије свега, различито се третира „стање незапослености“, тј. када се радник сматра незапосленим и тиме испуњава услов за стицање права на новчану накнаду. Најчешће је у питању критеријум да ли се ради о добровољној или принудној незапослености, између којих је у пракси обично врло тешко повући границу. У већини земаља, не третира се као незапослен онај радник који је напустио посао својом кривицом или без оправданог разлога (СР Њемачка, Аустрија, Белгија, Канада, Француска, Шведска и др.). У другима, опет, право на обезбјеђење у случају незапослености има само радник који је остао незапослен независно од своје воље, а посебно се третирају ситуације гдје незапосленост наступи усљед обуставе рада и сл.

Поред тога, у великом броју земаља за стицање права на новчану накнаду (материјално обезбјеђење) предуслов је „припадност радној снази“, а то значи да се третира као (мануелни) радник, с тим да се незапослени још пријавио служби за запошљавање (рокови и начин пријаве се знатно разликују) и да је способан за рад (што се исто тако утврђује по врло различитим критеријумима и поступцима). Уз ове основне елементе, предвиђени су у већини земаља и допунски и проширени услови за стицање права на накнаду незапосленом лицу као што је расположивост радника за рад (тј. стављање на располагање служби за запошљавање), „жеља за радом“ (прихватање било прве или следећих понуда за одговарајуће запослење), „тражење запослења“ (да се радник сам zaloжио да нађе посао) и др.⁹

⁷ П. Спасић, „Реформа осигурања за случај незапослености“, *Правни живот* 10/2002, 920–921.

⁸ А. Петровић, 118.

⁹ *Ibid.*

Такође, извијестан број држава условљава примање новчане накнаде цензусом, личним или чланова породице (домаћинства). Сем тога, понегдје радник не мора да буде потпуно незапослен да би стекао право на новчану накнаду већ може да је прима и у случају да обавља „незнатне послове“ (као у СР Њемачкој). Најчешће се ова зарада одбија од новчане накнаде или се примања смањују у одређеном проценту.

Такозвани претходни услови за стицање права на новчану накнаду обухватају, прије свега, стаж, а такође и уплате доприноса, дужину боравка у односном региону и сл.

У погледу стажа, у већини система осигурања траже се два временска периода: континуирано вријеме запослења непосредно пред наступање случаја незапослености и укупан стаж испуњен у одређеном периоду прије незапослености.¹⁰ С обзиром на врло различито регулисање ових услова, може се само примјерице навести да се – у СР Њемачкој тражи 26 недеља осигурања у посљедње двије године, у Аустралији 13 недеља у посљедњих 12 мјесеци, у Француској 150 дана запослења у току посљедњих 12 мјесеци, у Норвешкој 30 недеља уплаћеног доприноса за посљедњу годину, у Луксембургу 200 дана запослења за посљедњу годину, у Швајцарској шест мјесеци чланства у каси осигурања и 150 радних дана запослења за посљедњу годину, у Шведској 20 недеља доприноса у току посљедње године и 52 недеље од учлањивања у касу осигурања, итд.

Наш важећи систем осигурања за случај незапослености поставља радницима (осигураницима) извијесне услове за стицање права на новчану накнаду за случај незапослености. Основни смисао прописивања ових услова, састоји се у томе да се правим радницима, који су против своје воље остали незапослени, омогући примање из овог осигурања. Јер, губитком запослења, радник губи и свој једини, или бар основни, извор прихода.

Начелно, право на новчану накнаду признаје се под испуњењем троструких услова. Први услов се односи на претходни радни стаж. У њему долази до изражаја начело зависности права из социјалног осигурања од осигураниковог давања заједници. Други услов обухвата пријављивање радника служби за запошљавање. Новчана накнада има свог смисла и оправдања само онда ако онај који је жели и прима истовремено иде за тим да се запосли и да својим радом обезбједи средства за живот. Трећи услов је у вези са првим и другим. Наиме, право на новчану накнаду не може остварити радник коме је радни однос престао по његовој вољи или његовом кривицом.

¹⁰ *Ibid.*, 119.

Као плод сазнања да новчана накнада није социјална помоћ која се усмјерава по имовинском цензусу радника, него да је то субјективно право које произлази из основа осигурања и минулог рада, то је имовински цензус као предуслов за остваривање права на новчану накнаду, позитивним правом укинут.

А) *Претходни радни стаж* је први услов за стицање права на новчану накнаду. Постојеће законодавство одређује да право на новчану накнаду може остварити незапослено лице коме је, у смислу Закона о раду,¹¹ престао радни однос без његовог захтјева, сагласности или кривице, а које има најмање осам мјесеци непрекидног стажа осигурања у посљедњих дванаест мјесеци или дванаест мјесеци са прекидима у посљедњих осамнаест мјесеци (чл. 36, ст. 1, тач. а) Закона о посредовању у запошљавању и правима за вријеме незапослености Републике Српске). Под истим условима, право на новчану накнаду припада и лицу које је престало да обавља самосталну дјелатност због економских или технолошких разлога (чл. 36, ст. 3). Право на новчану накнаду незапослено лице може остварити под условом да је за вријеме прописаног минимума стажа осигурања уплаћен допринос за осигурање од незапослености за све раднике (чл. 38, ст. 1 Закона). Такође, не сматра се прекидом стажа осигурања прекид краћи од 30 дана (чл. 36, ст. 4). Произлази, да је код нас осигурање за случај незапослености условљено, по правилу, стажом осигурања и његовом густином. Треба, међутим, примјетити да је право на новчану накнаду условљено и, посредно или непосредно, врстом радног односа. Закон о пензијском и инвалидском осигурању¹² одређује да се осигуранику у обавезном осигурању у стаж осигурања са ефективним трајањем рачуна вријеме проведено на раду са пуним радним временом, у складу са прописима о раду. Као вријеме проведено на раду са пуним радним временом подразумемијева се и вријеме које је осигураник провео на раду са скраћеним радним временом, ако је радно вријеме, у складу са прописима о раду, изједначено са пуним радним временом. Вријеме које је осигураник у обавезном осигурању провео на раду са непуним радним временом, у складу са прописима о раду, рачуна се у стаж осигурања са ефективним трајањем сразмјерно радном времену проведеном на раду у односу на пуно радно вријеме (чл. 25 и 26, ст. 1).

Према Закону о посредовању у запошљавању и социјалној сигурности незапослених особа ФБиХ,¹³ овај услов је нешто блажи, на-

¹¹ Закон о раду, *Службени гласник РС*, бр. 55/07.

¹² Закон о пензијском и инвалидском осигурању, *Службени гласник РС*, бр. 134/11 и 82/13.

¹³ Закон о посредовању у запошљавању и социјалној сигурности незапослених особа, *Службене новине ФБиХ*, бр. 41/01, 22/05 и 9/08.

рочито у погледу рачунања времена које је осигураник у обавезном осигурању провео на раду са непуним радним временом. Право на новчану накнаду стиче незапослена особа која у тренутку престанка радног односа има најмање осам мјесеци рада непрекидно или осам мјесеци са прекидима у посљедњих 18 мјесеци. Код утврђивања права на новчану накнаду, као година рада сматра се вријеме од 12 мјесеци, а рад краћи од пуног радног времена прерачунава се на пуно радно вријеме. Као вријеме проведено на раду сматра се вријеме обавезног осигурања према прописима који регулишу систем пореза и обавезних доприноса (чл. 29). Закон о запошљавању и правима за вријеме незапослености Брчко Дистрикта БиХ,¹⁴ на истовјетан начин као у Републици Српској уређује услове за остваривање права на новчану накнаду незапослених лица.

На основу наведеног, можемо закључити да је претходни радни стаж битан услов за остваривање права на новчану накнаду за вријеме незапослености у нашем праву. То је правило без изузетка. Треба, међутим, примијетити да је наше раније законодавство садржавало (док, данашње не садржи) одредбу по којој су, и без икаквог претходног радног стажа, свршени ученици у привреди и других нижих школа, ученици средњих стручних школа и студенти виших школа и факултета могли стећи право на новчану накнаду, уколико се нису могли по завршеном школовању одмах запослити.¹⁵ У конкретном случају, ради се о посебном стању незапослености које је добрим дијелом израз јавне помоћи, а не социјалног осигурања које претпоставља испуњење услова радног стажа и одговарајућу уплату доприноса. Другим ријечима, социјално осигурање се заснива на начелу узајамности (*do ut des*). Како у поменутом случају ово начело није остварено, то је и био разлог што је горња одредба касније изостала из нашег права.

Б) Да би радник остварио право на новчану накнаду потребно је да се у одређеном року *пријави надлежном органу* службе за запошљавање. Обавеза пријављивања радника постојала је и у ранијем праву (нпр. чл. 4, ст. 2 Уредбе о материјалном обезбјеђењу и другим правима радника и службеника који су привремено ван радног односа из 1952. године) и остала у сада важећем (нпр. чл. 38, ст. 3 Закона о посредовању у запошљавању и правима за вријеме незапослености Републике Српске) по којој је незапослено лице дужно да се пријави Заводу у року од 30 дана од дана престанка радног односа и поднесе захтјев, а

¹⁴ Закон о запошљавању и правима за вријеме незапослености, *Службени гласник БД БиХ*, бр. 33/04, 19/07 и 25/08.

¹⁵ Уредба о материјалном обезбјеђењу и другим правима радника и службеника који су привремено ван радног односа, *Службени лист ФНРЈ*, бр. 16/52, 39/52 и 1/56, чл. 2.

ако се пријави Заводу након истека тога рока, права му почињу тећи од дана пријављивања Заводу, умањена за период кашњења.¹⁶

Такође, у складу са чл. 33, ст. 1–3 Закона о посредовању у запошљавању и социјалној сигурности незапослених особа ФБиХ, „право на новчану накнаду стиче незапослена особа ако се пријави и поднесе захтјев у року од 30 дана од дана престанка радног односа, односно дана одјављивања обрта или дјелатности. Незапослена особа која из оправданог разлога пропусти рок за пријаву, може се пријавити и поднијети захтјев у року од 30 дана од дана престанка разлога који је проузроковао пропуштање рока. Под оправданим разлогом сматра се привремена спријеченост за рад по прописима о здравственом осигурању.“ Исти рок за пријављивање предвиђа и Закон о запошљавању и правима за вријеме незапослености Брчко Дистрикта БиХ (чл. 28).

Новчана накнада за вријеме незапослености је у неку руку санкција права на рад предвиђеног Уставом Републике Српске (чл. 39). При томе, не постоји и обавеза на рад, у том смислу да се нико не може принудити да ради. Напротив, зајамчена је слобода рада као претпоставка права на рад унутар које свако бира своје занимање и запослење с тим да су сваком грађанину, под једнаким условима, доступни свако радно мјесто и функција у друштву. Као негација слободe рада, принудни рад је изричито забрањен.¹⁷

Одсуство дужности рада као правне обавезе не може се, међутим, тумачити као прећутно признавање „права на нерад“. У том случају,

¹⁶ Рок за пријављивање на исти начин је регулисан постојећим законодавством у Републици Србији („Новчана накнада припада незапосленом од првог дана од дана престанка обавезног осигурања, ако се пријави и поднесе захтев Националној служби у року од 30 дана од дана престанка радног односа или престанка осигурања. Незапосленом који поднесе захтев по истеку рока од 30 дана, новчана накнада припада од дана подношења захтева. Право на новчану накнаду нема незапослени који поднесе захтев по истеку времена за које би му право на новчану накнаду припадало, у складу са овим законом“ (чл. 68, ст. 1–3 Закона о запошљавању и осигурању за случај незапослености, *Службени гласник Р. Србије*, бр. 36/09 и 88/10)), као и у Републици Хрватској („Право на новчану накнаду стјече незапослена особа: којој је престао радни однос ако се пријави Заводу и поднесе захтјев у року од 30 дана од дана престанка радног односа, престанка привремене неспособности за рад, односно родитељног, родитељског, посвојитељског или скрбничког допушта након престанка радног односа; која је престала обављати самосталну дјелатност ако се пријави Заводу и поднесе захтјев у року од 30 дана од дана престанка обављања самосталне дјелатности, престанка привремене неспособности за рад, односно родитељног, родитељског, посвојитељског или скрбничког допушта након престанка обављања самосталне дјелатности. Незапослена особа која из оправданог разлога пропусти рок за пријаву, може се пријавити и поднијети захтјев Заводу у року од 8 дана од дана престанка разлога који је проузрочио пропуштање рока, а најкасније 60 дана од пропуштања рока из ставка 1. овога чланка.“ (чл. 38 Закона о посредовању при запошљавању и правима за вријеме незапослености, *Народне новине Р. Хрватске*, бр. 12/13 и 153/13)).

¹⁷ Устав Републике Српске, чл. 39.

како истичу неки аутори, „ишло би се на руку појединцима који на овај или онај начин избјегавају рад и теже, а понекад и успијевају, да живе на рачун рада других“.¹⁸

Дакле, ником се не намеће обавеза да се запосли. Али, „ко се добровољно одриче свог права на рад и неће да га користи тај има сам да сноси посљедице свога нерада“.¹⁹ Сасвим разумљиво, таквом појединцу не припада ни право на материјално обезбјеђење за вријеме незапослености.²⁰

Пријављивање радника надлежном органу службе за запошљавање, сходно горе реченом, је *sine qua non* за конституисање права на новчану накнаду. Јер, прва, почетна пријава је доказ да незапослени тражи запошљавање, а даље периодично пријављивање (јављање) је доказ његове спремности да ступи у радни однос. С тим у вези, требало би постојећим законодавством утврдити обавезу послодавца код којег је радник био запослен да у одлуку којом се радник писмено обавјештава да му престаје радни однос унесе и поуку о праву на пријављивање надлежном органу Завода за запошљавање ради остваривања права за вријеме привремене незапослености.

Условљавање пријема новчане накнаде пријавом незапосленог радника служби запошљавања независно је од тога да ли је послодавац пријавио радника тој служби. Овај услов мора радник лично да испуни.

В) И ако су испуњена два услова о којима је напријед било ријечи, у извијесним случајевима радник ипак неће стећи право на новчану накнаду за вријеме незапослености. У таквим случајевима се ради о околностима које потирају право на ту накнаду. Сви ти случајеви су у вези са начином престанка ранијег радног односа, независно од тога што радник има прописани радни стаж који је услов за конституисање права на новчану накнаду.²¹

Наше право је од свог постанка (чл. 9 Уредбе о материјалном обезбјеђењу и другим правима радника и службеника који су привремено ван радног односа из 1952. године), па све до данас (позитивно право) несвојевољни, односно нескривљени престанак радног односа узимало као општи и основни услов за стицање права на новчану накнаду. Другим ријечима, то право немају радници чији је радни однос престао њиховом вољом или њиховом кривицом.

Наиме, важеће законодавство Републике Српске, Федерације БиХ и Брчко Дистрикта БиХ је остало вјерно свом извору. Члан 36, ст. 1, тач.

¹⁸ Д. Паравина, 39.

¹⁹ А. Балтић, М. Деспотовић, *Основи радног права Југославије и основни проблеми социологије рада*, Београд 1979, 151.

²⁰ Д. Паравина, 40.

²¹ Б. Перић, З. Стенек, „Права радника и службеника за вријеме привремене незапослености“, *Годишњак Правног факултета у Сарајеву* 1960, 99.

а) Закона о посредовању у запошљавању и правима за вријеме незапослености Републике Српске одређује да право на новчану накнаду може остварити незапослено лице коме је, у смислу Закона о раду, престао радни однос без његовог захтјева, сагласности или кривице, а које има најмање осам мјесеци непрекидног стажа осигурања у посљедњих дванаест мјесеци или дванаест мјесеци са прекидима у посљедњих осамнаест мјесеци. Под истим условима, право на новчану накнаду припада и лицу које је престало да обавља самосталну дјелатност због економских или технолошких разлога (чл. 36, ст. 3). Закон о посредовању у запошљавању и правима за вријеме незапослености Републике Српске не набраја таксативно случајеве у којима радник нема право на новчану накнаду за случај незапослености. Али, тумачењем одредби чл. 36, ст. 1, тач. а) овог Закона, долази се до закључка да право на новчану накнаду нема радник коме је радни однос код послодавца престао: 1) споразумом послодавца и радника (чл. 125, ст. 1, тач. 2 Закона о раду); 2) отказом уговора о раду од стране радника (чл. 125, ст. 1, тач. 3); 3) отказом уговора о раду од стране послодавца („ако радник изврши тежу повреду радних обавеза из чл. 98 Закона о раду“ и „ако се радник, у року од пет радних дана од дана истека неплаћеног одсуства или мировања права из радног односа, не врати на рад“ (чл. 126, ст. 1, тач. 1 и 4)); 4) по сили закона.

Међутим, постоји изузетак у којем радник има право на новчану накнаду, иако му је радни однос престао писменим споразумом са послодавцем. Чланом 42 Закона о посредовању у запошљавању и правима за вријеме незапослености Републике Српске прописује да „незапослено лице коме је престао радни однос писменим споразумом, припада право на новчану накнаду, ако је до престанка радног односа дошло због: а) премјештаја брачног друга у друго мјесто пребивалишта и б) спајања породице након закључења брака и тиме условљене промјене пребивалишта“. Заједничко обиљежје наведеним случајевима је то што је у њима ранији радни однос престао било усљед кривице радника, било његовом вољом, било стога што постоје чињенице на које закон надовезује престанак радног односа по сили закона.

Законом о раду Републике Српске нису најпрецизније дефинисане повреде радних обавеза. Закон о раду садржи наслов „Повреда обавеза из уговора о раду од стране радника“, али се из одредаба тог наслова види да се оне не прописују само тим уговором. Закон прави разлику између тежих повреда радних обавеза и пропуста у раду (лакших повреда радних обавеза). За тежу повреду радне обавезе радник одговара одмах, а за пропуст у раду, само ако га понови. Према чл. 97, ст. 1 Закона о раду, радник је дужан да се на раду придржава обавеза прописаних законом, колективним уговором, правилником о раду и уговором о раду, али ту се не говори о

утврђивању повреда радних обавеза, већ о одређивању радних обавеза. Наиме, потребно је упозорити да одредба чл. 19, ст. 2 Закона о раду, која се односи на садржај уговора о раду, не предвиђа да тај уговор одређује и повреде радних обавеза, ни саме радне обавезе. Ипак, то не значи да их не може одредити. Може, али у складу са чланом 98 Закона о раду. Према чл. 98, ст. 1 Закона о раду, тежом повредом радних обавеза сматра се такво понашање радника на раду или у вези са радом којим се наноси озбиљна штета интересима послодавца, као и понашање радника из кога се основано може закључити да даљи рад радника код послодавца не би био могућ.

Ова инструктивна норма одређује нормативне координате теже повреде радне обавезе, као дисциплинског отказног разлога. Радња повреде радне обавезе састоји се у понашању радника које може бити чињење или нечињење, али увијек на раду или у вези са радом. Понашање запосленог лица у обављању рада зависи од простора, времена и организације рада, а понашање у вези са радом условљено је потребама процеса рада.

Међутим, да би понашање радника на раду или у вези са радом било тежа повреда радне обавезе, потребна је једна од двије последице: 1) да се наноси озбиљна штета интересима послодавца, или 2) да даљи рад радника код послодавца не би био могућ.

У складу са чл. 98, ст. 2 Закона о раду, тежом повредом радних обавеза сматрају се: 1) одбијање радника да извршава своје радне обавезе одређене уговором о раду; 2) крађа, намјерно уништење, оштећење или незаконито располагање средствима послодавца, као и наношење штете трећим лицима коју је послодавац дужан надокнадити; 3) злоупотреба положаја, са материјалним или другим штетним последицама по послодавца; 4) одавање пословне или службене тајне; 5) намјерно онемогућавање или ометање других радника да извршавају своје радне обавезе, чиме се ремети процес рада код послодавца; 6) насилничко понашање према послодавцу, другим радницима и трећим лицима за вријеме рада; 7) коришћење алкохолних пића или дрога за вријеме радног времена; 8) неоправдан изостанак с посла у трајању од три дана у календарској години; 9) давање нетачних података и доказа о чињењима битним за закључивање уговора о раду; 10) насиље на основу пола, дискриминација, узнемиравање и сексуално узнемиравање радника и мобинга; 11) свако друго понашање радника којим се наноси штета интересима послодавца или из кога се основано може закључити да даљи рад радника код послодавца не би био могућ.

Према чл. 128, ст. 2 Закона о раду, послодавац може дати отказ уговора о раду због теже повреде радне обавезе у року од тридесет дана од дана сазнања за повреду радне обавезе и за учиниоца повреде.

Значи у овом случају основ престанка радног односа јесте најтежа дисциплинска мјера – отказ уговора о раду. Наравно, радник коме је по основу коначне одлуке дисциплинског органа престао радни однос, може остварити право на новчану накнаду и друга права за случај незапослености ако се поново запосли и ако испуњава и остале услове за остваривање тих права. Ово стога што је за остваривање права по основу незапослености од значаја престанак само последњег радног односа, као и због чињенице да ни мјера престанка радног односа, уосталом као и све друге, нема трајни карактер по својим посљедицама, тако да се њени трагови, у погледу испуњавања услова за новчану накнаду, бришу поновним запослењем радника.

Нема право на новчану накнаду ни онај радник који је дао нетачне податке и доказе о чињеницама битним за закључивање уговора о раду (чл. 98, ст. 2, тач. 9) Закона о раду). У сваком случају, ради се о престанку радног односа, ако до њега дође, због околности које су настале из скривљеног понашања радника. Пошто се у конкретном случају не ради о нескривљеној незапослености то радник ни нема право на новчану накнаду. Јер, нико не може имати користи од сопственог „вољног“ или скривљеног понашања.

Поменуте случајеве престанка радног односа, као и престанак радног односа по споразуму и по сили закона, о којима ће касније бити ријечи, могли бисмо назвати квалификованим случајевима. Заправо, то су случајеви у којима нема повратка на правило да право на новчану накнаду постоји стога што су испуњена она три услова. За разлику од њих, код престанка радног односа изјавом радника да не жели да ради код послодавца ствари стоје нешто другачије. Наиме, већ смо констатовали да стање незапослености и расположивост за рад нису довољни за одређивање појма ризика незапослености. Воља у облику несвојеволжности је такође битан елемент у том појму. Само стање незапослености, нагласимо опет, до кога је дошло несвојеволним, односно нескривљеним понашањем радника, уз испуњење и других услова, је основ за стицање права за случај незапослености. Када тога не би било, онда бисмо стимулисали нерад и разне злоупотребе. Зато, радник који изјави да не жели да ради код послодавца, односно који једнострано раскине радни однос, не може ни стећи право на новчану накнаду.

Ни у случају споразумног престанка радног односа раднику не припада право на новчану накнаду, с обзиром на начин престанка радног односа. Међутим, код овог случаја могуће је да радник, ипак, стекне право на новчану накнаду. Одредба чл. 42 Закона о посредовању у запошљавању и правима за вријеме незапослености Републике Српске прописује да „незапосленом лицу коме је престао радни однос писменим споразумом,

припада право на новчану накнаду, ако је до престанка радног односа дошло због: а) премјештаја брачног друга у друго мјесто пребивалишта и б) спајања породице након закључења брака и тиме условљене промјене пребивалишта“. Због тога, овај случај квалификујемо као обичан случај због могућности да у њему ипак постоји право на новчану накнаду.

Право на новчану накнаду не може остварити ни онај радник коме је радни однос престао по сили закона. То је такав престанак радног односа до кога долази наступањем законом предвиђених чињеница независно од воље и радника и послодавца. Случајеви престанка радног односа по сили закона утврђени су Законом о раду Републике Српске (чл. 125).

Ово право не може остварити радник за кога је утврђено да је потпуно, а ми бисмо додали и трајно, неспособан за рад. Такав радник се не сматра незапосленим лицем по прописима о осигурању за случај незапослености јер му недостаје један квалитет – способност за рад. Незапослени радник мора, прије свега, бити способан или ограничено способан за рад.²² У противном, он може бити само инвалид са могућности да користи права из пензијског и инвалидског осигурања.

И радник коме је правоснажном одлуком надлежног суда забрањено да врши одређене послове се, такође, не сматра незапосленим. У овом случају, његова незапосленост последица је забране вршења одређеног посла, а не непостојање прилике за радом, што је битно за појам незапослености.

Престанак радног односа ствара једну „абнормалну ситуацију“. На основу те претпоставке извлачимо друго правило. Од осигурања за случај незапослености, односно од права на новчану накнаду искључена су нормална предвидива „стања незапослености“. А, то је управо са овим нашим радником, који унапријед зна да ће му, по испуњењу услова за личну старосну пензију, престати радни однос. Ово важи у потпуности и за приправника који је засновао радни однос на одређено вријеме ради обављања приправничког стажа.

И, на крају, не сматра се незапосленим ни радник који је осуђен на безусловну казну затвора или на мјеру безбједности, васпитну или заштитну мјеру у трајању дуже од три мјесеца. За овај случај битна је чињеница што такав радник не може да прихвати понуђено запослење, а не околност што се „незапослени“ за вријеме издржавања казне не може пријавити Заводу за запошљавање, као и то да нико не може бити кажњен затвором, а да за учињено дјело није оглашен кривим.

²² Закон о посредовању у запошљавању и правима за вријеме незапослености Републике Српске (чл. 4, ст. 1) нормира: „Незапосленим лицем сматра се лице пријављено на евиденцију Завода, старости од 15 до 65 година, способно или ограничено способно за рад које није у радном односу или које није на други начин остварило право на рад“.

У претходном излагању указали смо да је стицање права на новчану накнаду везано за испуњење одређених услова. Ово је сасвим разумљиво ако се има у виду чињеница да наш привредни систем није дошао на тај степен да би се ово право могло признати у пуном обиму и без икаквих услова. Уосталом, ово и није неки посебан изузетак. Напротив, и стицање скоро свих важнијих права (нпр. права из социјалног осигурања, право на дјечији додатак и др.) везано је за испуњење одређених услова.

Нас, међутим, занима у којој мјери ови услови дјелују као ограничавајући фактор у погледу обухватности незапослених радника системом осигурања за случај незапослености. Нека нам зато послуже сљедећи подаци о просјечном броју корисника новчане накнаде.

Обухватност новчаном накнадом за вријеме незапослености је нижа него у другим земљама југоисточне Европе. У Босни и Херцеговини према подацима за 2006/2007. годину, обухваћено је мање од 1,9 % пријављених незапослених лица (2,2 % у Републици Српској и 1,5 % у Федерацији БиХ).²³ Затим, у децембру 2011. године новчану накнаду за вријеме привремене незапослености користило је 10.634 особа или 1,98 % од укупног броја регистрованих незапослених лица,²⁴ док је у првом кварталу 2014. године новчану накнаду користило укупно 14.873 лица или 2,69 % од укупног броја регистрованих незапослених лица.²⁵

Подаци о броју корисника новчане накнаде указују нам да су услови за стицање овог права још увијек строги, па мали број лица која траже запослење користи ово право. Оваква обухватност незапослених радника овим обликом материјалне заштите је несумњиво уска. С друге стране, примјетна је тенденција повећања учешћа корисника новчане накнаде у укупном броју регистрованих незапослених лица у посљедњих неколико година.

Постоји више узрока који доводе до незадовољавајућег стања у погледу обухватности незапослених радника материјалним обезбјеђењем, али се прије свега истичу дужина радног стажа и основ престанка радног односа као услови за остваривање овог права. Кад ово тврдимо, не можемо се отети утиску да је наше право пренагласило услов радног стажа, као услов за стицање права на новчану накнаду, и истовремено је занемарило да престанак радног односа за радника значи потпуни губитак средстава за живот, што се морало узети у обзир приликом регулисања ове материје. Нема сумње да би обухватност незапослених

²³ Агенција за рад и запошљавање Босне и Херцеговине, *Стратегија запошљавања у Босни и Херцеговини 2010–2014*, Сарајево 2010, 26.

²⁴ Агенција за рад и запошљавање Босне и Херцеговине, *Билтен бр. 7*, Сарајево 2012, 39.

²⁵ Агенција за рад и запошљавање Босне и Херцеговине, *Статистички информатор – преглед стања тржишта рада у БиХ, I квартал 2014*, бр. 31, Сарајево 2014, 6.

радника системом материјалног обезбјеђења била већа када би радни стаж био краћи, али је то питање које захтијева посебна испитивања, не само због финансијских ефеката, већ и због тога што систем материјалног обезбјеђења мора и стимулативно дјеловати у правцу бржег запошљавања незапослених лица.

Мишљења смо да је наше важеће право пренагласило, као и у горњем случају, важност воље односно кривице у погледу осигурања за случај незапослености. Због тога, не тако ријетко, наше право је правило о стицању права на новчану накнаду свело на изузетак, а изузетак претворило у правило.²⁶ Није ли при свему томе требало дати предност потпуном или дјелимичном лишењу радника средстава за живот у односу на вољни или скривљени престанак радног односа. Ово посљедње и због чињенице што је такав радник плаћао доприносе за случај туђе, али и своје незапослености. Питање је да ли тако широко схваћено стање незапослености одговара нашем систему материјалног обезбјеђења? Да ли наше друштво може и даље у перспективи остати при оваквим рјешењима? Није ли оно дужно ипак да, бар у једном макар и дужем периоду, обезбиједи незапосленима посао, односно ако то није могуће, пружи макар минималну материјалну заштиту? Покривеност правом на новчану накнаду за случај незапослености је релативно мала, а неке категорије немају уопште ово право, као што су, нпр. лица која никада нису радила и уплаћивала доприносе, самозапослене особе које не могу уплаћивати доприносе за осигурање за случај незапослености и др.²⁷

2.2. Висина и трајање новчане накнаде

Незапосленост као негативно друштвено стање, као негативан друштвени феномен, сама по себи носи читав низ импликација од великог значаја за друштво и појединца. Она је један од узрока неоправданих социјалних разлика, политичког незадовољства и идеолошког застрањивања. Највећа социјална подјела није између текстилаца и банкарског стручњака, није ни између зараде чистачице и њеног директора, није чак ни између оног који има вилу и оног који живи као подстанар, већ између запослених и незапослених. Сви ти аспекти незапослености нису, нити ће бити предмет даљег излагања, већ су само поменути да би се истакло од каквог је значаја питање материјалног положаја незапослених лица и њихове заштите кроз систем материјалног обезбјеђења.

²⁶ А. Петровић, „Ризик незапослености“, *Радно и социјално право* 7-9/1998, 324.

²⁷ С. Црнковић-Позаић, „Право на рад: од обвезе државе до особне одговорности“, *Ревизија за социјалну политику* 1/2004, 79.

Материјални положај радника који су остали без посла произлази из односа између расположивих прихода и задовољења животних потреба. Уколико су ове потребе мање задовољене по обиму и нивоу, утолико је положај радника тежи, а потребе за заштитом друштва веће. У редовима који слиједе изложићемо ниво материјалне заштите незапослених лица која су испунила услове за новчану накнаду кроз висину и трајање новчане накнаде.

Начин утврђивања и висина новчане накнаде сасвим су различити, тако да готово, нема двије земље да би то било идентично. Разликују се углавном два система: давања се утврђују по јединственој стопи (али се диференцирање врши с обзиром на квалификације, старост, брачно стање и др.) или висина зависи од претходних примања (зараде, плате), а постоји и комбинација ових двају система.²⁸

У складу са чл. 47 Закона о посредовању у запошљавању и правима за вријеме незапослености Републике Српске, новчана накнада износи: а) за незапослено лице које има до 15 година стажа осигурања 35 % од просјечне плате коју је незапослено лице остварило у посљедња три мјесеца рада; б) за незапослено лице које има више од 15 година стажа осигурања 40 % од просјечне плате коју је незапослено лице остварило у посљедња три мјесеца рада. Износ новчане накнаде не може бити нижи од 20 % просјечне нето плате нити виши од износа једне просјечне нето плате у Републици за претходну годину према подацима Републичког завода за статистику објављеним у Службеном гласнику Републике Српске. Новчана накнада се исплаћује мјесечно. Да би се обезбједио минимум социјалне сигурности незапослених радника постојеће право и предвиђа поменути најнижи износ новчане накнаде.

Такође, у смислу чл. 48 закона, Завод може незапосленом лицу једнократно исплатити новчану накнаду за све вријеме за које има то право под условом да та средства искористи за самозапошљавање. У том случају, незапослено лице не може се пријавити на евиденцију незапослених прије истека времена за које му је признато право на новчану накнаду. С даном остваривања једнократне новчане накнаде, незапосленом лицу престају остала права из чл. 36 овог закона и брише се из евиденције незапослених.

С друге стране, Закон о посредовању у запошљавању и социјалној сигурности незапослених особа ФБиХ, у чл. 30, ст. 1 предвиђа да висину новчане накнаде чини 40 % просјечне нето плате исплаћене у Федерацији у посљедња три мјесеца прије престанка радног односа незапослене особе, коју објављује Федерални завод за статистику. По мишљењу неких ау-

²⁸ А. Петровић, (1997), 119.

тора који критикују ово рјешење, у Федерацији Босне и Херцеговине се стимулише пријављивање минималне плате на осигурање ради плаћања што мањег износа доприноса и пореза на доходак, с обзиром на то да висина новчане накнаде не зависи од висине пријављене плате осигураника.²⁹ По узору на Републику Српску, висину новчане накнаде за случај незапослености у Федерацији БиХ треба везати уз висину плате на коју је осигураник раније плаћао доприносе и дужину његовог стажа осигурања, с тим да је потребно дефинисати минимални и максимални износ накнаде, како би се осигурала прерасподјела у корист најугроженијих категорија.

Закон о запошљавању и правима за вријеме незапослености Брчко Дистрикта БиХ прописује да новчана накнада износи у висини: 1) за незапослено лице које има до 10 година стажа осигурања 35 % од просјечне плате коју је то лице остварило у посљедња три мјесеца рада; 2) за незапослено лице које има више од 10 година стажа осигурања 40 % од просјечне плате коју је то лице остварило у посљедња три мјесеца рада (чл. 36, ст. 1).

За сагледавање ефикасности система материјалног обезбјеђења незапослених радника, од изузетног значаја је и питање трајања права на новчану накнаду. Наиме, у нашем законодавству постоји несумњива тенденција у погледу привремености права на новчану накнаду. Она је логична полазећи од чињенице да је незапосленост код нас привремена појава.³⁰ Зато је и коришћење права на новчану накнаду временски ограничено, или тачније речено, може бити ограничено.

Дужина примања новчане накнаде зависи од минулог рада, односно од дужине укупног радног стажа незапосленог радника. Тако, према чл. 39 Закона о посредовању у запошљавању и правима за вријеме незапослености Републике Српске дужина трајања права на новчану накнаду зависи од дужине стажа осигурања незапосленог лица и може износити непрекидно највише: а) за стаж осигурања до 12 мјесеци – мјесец дана; б) за стаж осигурања од једне до двије године – два мјесеца; в) за стаж осигурања од двије до пет година – три мјесеца; г) за стаж осигурања од пет до 15 година – шест мјесеци; д) за стаж осигурања од 15 до 30 година – девет мјесеци и њ) за стаж осигурања преко 30 година – 12 мјесеци. Код поновног остваривања права на новчану накнаду у стаж осигурања се урачунава само стаж осигурања који је незапослено лице остварило послје примања посљедње новчане накнаде.³¹

²⁹ Н. Обрадовић, „Финансирање и ефикасност сустава социјалне заштите у Босни и Херцеговини“, *Систем социјалне заштите, БиХ и регија*, Сарајево 2012, 113.

³⁰ Б. Периф, 3. Стенек, 105.

³¹ Према чл. 30, ст. 2 Закона о посредовању у запошљавању и социјалној сигурности незапослених особа ФБиХ новчана накнада исплаћује се незапосленој особи: 1) 3 мје-

Мишљења смо да је покривеност незапослене популације новчаном накнадом веома ограничена и максимални износ није довољан да покрије основне животне потребе појединца, те може бити узрок сиромаштва за оне који се не „снађу“ у сивој економији или се не ослоне на подршку породице.³²

Према томе, услови за стицање заштите варирају према разним законодавствима исто као и њен обим. Овдје је битно истаћи да постоје и мишљења да претјераности у погледу давања могу исто тако бити опасне као и њихова недовољност. Неограниченим уживањем заштите провоцирају се нерадне навике и то са своје стране продужује незапосленост. То би претворило у осигурање против запослености, у своју супротност.³³

2.3. Обустављање и престанак права на новчану накнаду

Раднику који је стекао право на новчану накнаду исплата ове накнаде се, под одређеним околностима, обуставља, односно право на новчану накнаду престаје. Наше законодавство спомиње институцију обуставе исплате новчане накнаде. При томе, потребно је нагласити да данас преовладава број законодавстава која таксативно набрајају случајеве, односно разлоге обуставе исплате ове накнаде.

Закон о посредовању у запошљавању и правима за вријеме незапослености Републике Српске (чл. 40 и 41) предвиђа пет случајева у којима је обавезно обустављање исплате новчане накнаде. Наиме, ако незапослено лице прије истека рока из чл. 39 овог закона (дужина трајања права на новчану накнаду) заснује радни однос или оствари право на накнаду плате по било ком основу, обуставља му се исплата новчане накнаде и остваривање других права из чл. 36 овог закона, с даном кад отпочне да остварује право по другом основу. Ако за вријеме трајања рока из чл. 39 овог закона незапосленом лицу престане право које је остваривао одређено вријеме, поново му се успостављају права из чл.

сека ако је провела на раду од 8 мјесеци до 5 година; 2) 6 мјесеци ако је провела на раду од 5 до 10 година; 3) 9 мјесеци ако је провела на раду од 10 до 15 година; 4) 12 мјесеци ако је провела на раду од 15 до 25 година; 5) 15 мјесеци ако је провела на раду од 25 до 30 година; 6) 18 мјесеци ако је провела на раду од 30 до 35 година; 7) 24 мјесеца ако је провела на раду више од 35 година.

Закон о запошљавању и правима за вријеме незапослености Брчко Дистрикта БиХ у чл. 30, ст 1 нормира да дужина трајања права на новчану накнаду износи: 1) три мјесеца за стаж осигурања до пет година; 2) шест мјесеци за стаж осигурања од пет до 15 година; 3) девет мјесеци за стаж осигурања од 15 до 25 година и 4) 12 мјесеци за стаж осигурања преко 25 година.

³² С. Црнковић-Позаић, 86.

³³ З. Стенек, „Осврт на незапосленост у савременим условима“, *Годишњак Правног факултета у Сарајеву* 1963, 193.

36 овог закона, и трају до дана истека рока из чл. 39 овог закона, осим ако је за њега повољније да се новчана накнада поново обрачуна, након престанка радног односа, под условом да се пријави и поднесе захтјев Заводу у року од 30 дана (чл. 40).

Одредбе чл. 40 овог закона сходно ће се примјењивати и у случају: а) извршења обавеза обавезника цивилне заштите; б) притвора и издржавања казне затвора, мјере безбједности, заштитне или васпитне мјере, у трајању до три мјесеца и в) оправданог боравка корисника права ван Републике дуже од 90 дана. Под оправданим боравком корисника новчане накнаде у иностранству, дуже од 90 дана сматра се: а) када је његов брачни друг упућен на рад у иностранство у оквиру међународно-техничке, просвјетно-културне сарадње или у дипломатско-конзуларна и друга представништва, б) посјета члану породице који живи у иностранству и в) боравак из здравствених разлога. По престанку горе поменутих околности наставиће се са исплаћивањем новчане накнаде за преостало вријеме, ако се незапослено лице пријави и поднесе захтјев Заводу у року од 30 дана (чл. 41).

Обустављање исплате новчане накнаде треба разликовати од престанка права на њу. У првом случају право као такво остаје, па сљедствено томе, и његова реализација (наставак са исплатом накнаде) може да „оживи“. У другом случају, ради се о губитку права на новчану накнаду. С обзиром на то да се ради о далеко озбиљнијој санкцији то наше право децидирано наводи случајеве престанка права на новчану накнаду. Тако, према Закону о посредовању у запошљавању и правима за вријеме незапослености Републике Српске (чл. 43) до престанка права на новчану накнаду прије истека рока трајања и брисања корисника права са евиденције незапослених долази у сљедећим случајевима: а) ако заснује радни однос; б) самостално или с другим лицем оснује привредно друштво или други облик предузетничке дјелатности; в) отпочне да се бави регистрованом пољопривредном дјелатношћу; г) стекне услове за остваривање права на старосну или инвалидску пензију, или оствари право на породичну пензију; д) ступи на издржавање казне затвора, мјере безбједности, заштитне или васпитне мјере, у трајању дужем од три мјесеца; њ) неоправдано одбије да прихвати понуђено запослење у мјесту пребивалишта или на удаљености до 50 километара од мјеста пребивалишта, које одговара његовим стручним квалификацијама и радној способности; е) неоправдано одбије да се одазове на позив надлежног органа ради ангажовања на јавним радовима или на отклањању посљедица више силе; ж) неоправдано одбије да се одазове на захтјев Завода или Фонда за пензијско и инвалидско осигурање да се стручно оспособи, доквалификује или преквалификује

за занимање које одговара његовом степену стручне спреме, ако му се тиме обезбјеђује закључивање уговора о раду; з) ако се не јави Заводу једанпут у 60 дана; и) неоправдано одбије да се одазове на позив Завода ради информисања о могућностима запослења; ј) стекне статус ученика или редовног студента; к) ако се утврди да је право остварио на основу неистинитих података или на основу фалсификованих исправа, те да је Заводу дао лажне телефонске бројеве и контакт адресе; л) ако се сам одјави са евиденције незапослених; љ) ако се утврди да ради односно обавља самосталну дјелатност без пријаве на осигурање, што се утврђује на основу писменог извјештаја надлежне инспекције; м) ако се одсели са територије Републике, ако споразумом завода за запошљавање у Босни и Херцеговини којим се уређују услови и начин остваривања права незапослених лица за вријеме боравка на територији другог ентитета није другачије одређено и н) ако наступи смрт корисника. Корисник којем право престане у случају из тачке е), право на поновно пријављивање на евиденцију незапослених стиче након шест мјесеци од дана престанка права. Наведеним случајевима додали бисмо и истек времена примања новчане накнаде из чл. 39 Закона о посредовању у запошљавању и правима за вријеме незапослености Републике Српске.

Право на новчану накнаду престаје запослењем радника. Разлог је сасвим разумљив и једноставан. Новчана накнада је изгубила *raison d'être* („одиграла своју улогу“).

Губитак права на новчану накнаду наступа истеком времена њеног примања. Наиме, наш систем осигурања за случај незапослености, примање новчане накнаде ограничава временски за извјесно, дуже или краће вријеме. Са истеком тог времена престаје и право на новчану накнаду, без обзира на чињеницу што незапосленост траје и преко исцрпљења тог права.

Затим, губитак права на новчану накнаду наступа и онда када радник стекне услове за остваривање права на старосну или инвалидску пензију, или оствари право на породичну пензију. И овај случај је сасвим логичан и сличан оном првом. Очигледно је да пензионисани радник не може за исто вријеме кумулирати и новчану накнаду и пензију.

Надаље, раднику који ступи на издржавање казне затвора, мјере безбједности, заштитне или васпитне мјере, у трајању дужем од три мјесеца, такође престаје право на новчану накнаду. Таква чињеница је разлог за престанак радног односа по сили закона, па је отуда сасвим логично што престаје и право на новчану накнаду.

Право на новчану накнаду престаје и онда ако радник неоправдано одбије да се одазове на захтјев Завода или Фонда за пензијско и инва-

лидско осигурање да се стручно оспособи, доквалификује или преквалификује за занимање које одговара његовом степену стручне спреме, ако му се тиме обезбјеђује закључивање уговора о раду, односно ако се не јави Заводу једанпут у 60 дана или неоправдано одбије да се одазове на позив Завода ради информисања о могућностима запослења. Губитак новчане накнаде у овим случајевима темељи се на претпоставци да незапослени није вољан да се запосли. Помоћу те претпоставке не својевољна незапосленост претвара се у својевољну – у питању је претпостављена својевољност односно скривљено понашање. За такво рјешење говори јадан-једини и довољни разлог: нико није вољан да остане без потребних средстава за живот. Иако смо мишљења да је престанак права на новчану накнаду по овим основима мало престога „санкција“ за радника, јер се овим директно угрожава основно начело социјалног осигурања – начело узajамности – а по коме осигураник стиче права у обиму који бар донекле одговара уплаћеним доприносима, ипак мислимо да је уредно пријављивање и одазивање служби за запошљавање не само потребно, него и неопходно. У противном, из другчијег понашања слиједи и претпоставке о којима је напријед било ријечи. Али, с друге стране, ради заштите законитости и искључења евентуалне дискреционе оцјене, односно одлучивања требало би да се недовољно одређен појам „неоправдано“ замијени таксативним набрајањем случајева који не допуштају одсутност наведеног пријављивања, односно одазивања.

И, на крају, право на новчану накнаду престаје и у случају ако радник неоправдано одбије да прихвати понуђено запослење у мјесту пребивалишта или на удаљености до 50 километара од мјеста пребивалишта, које одговара његовим стручним квалификацијама и радној способности. Наше законодавство, бивше и постојеће, спомиње институцију одговарајуће запослење као један од услова за стицање статуса незапосленог лица које активно тражи запослење и које је расположиво за рад, па самим тим и за стицање односно престанак права на новчану накнаду. Уредбом о материјалном обезбјеђењу и другим правима радника и службеника који су привремено ван радног односа из 1952. године било је предвиђено да немају право на материјално обезбјеђење лица која су одбила понуђено запослење од стране бироа за посредовање рада који је, каже се, водио рачуна о физичким и стручним способностима радника и службеника (чл. 9). Тако, Закон о посредовању у запошљавању и правима за вријеме незапослености Републике Српске (чл. 4) нормира: „Незапосленим лицем сматра се лице пријављено на евиденцију Завода, старости од 15 до 65 година, способно или ограничено способно за рад које није у радном односу или које није на други начин остварило право на рад. Незапосленим лицем сматра се лице

које активно тражи посао и које је расположиво за рад. Лице активно тражи запослење: а) ако се једном у 60 дана јавља надлежној служби Завода, ради информисања о могућностима и условима запослења и посредовања у запошљавању; б) ако не одбије понуђено одговарајуће запослење и одговарајуће додатно образовање и обуку, у складу са овим законом; в) ако се јавља на пријављену потребу за слободним радним мјестима и г) ако тражи запослење посредством Завода и непосредно се обраћа послодавцу ради запослења. Ученици, редовни студенти, пензионисана лица, носиоци комерцијалног пољопривредног газдинства и лица којима права из радног односа мирују, не сматрају се незапосленим лицима у смислу овог закона.“

Незапослени који одбије одговарајуће запослење губи право на новчану накнаду не само у нашем него и у међународном праву.³⁴ Другчије рјешење не би било рационално. Нико не може бити „стално“ незапослен, тј. стално примати накнаду због „нерада“. Због тога, уколико није могуће наћи одговарајуће запослење, незапосленог радника треба упутити на стручно оспособљавање, доквалификацију или преквалификацију.

Радник коме престане право на новчану накнаду, усљед неких од разлога о којима је напријед било ријечи, може поново остварити то право ако поново испуни услове за остваривање права на новчану накнаду. Међутим, код поновног остваривања права на новчану накнаду у стаж осигурања се урачунава само стаж осигурања који је незапослено лице остварило после примања посљедње новчане накнаде (чл. 39, ст. 2 Закона о посредовању у запошљавању и правима за вријеме незапослености Републике Српске).

3. ЗАКЉУЧАК

Наш важећи систем осигурања за случај незапослености поставља радницима (осигураницима) извијесне услове за стицање права на новчану накнаду за случај незапослености. Подаци о броју корисника новчане накнаде указују нам да су услови за стицање овог права још увијек строги, па се мали број лица која траже запослење користи овим правом. Оваква обухватност незапослених радника овим обликом материјалне заштите је несумњиво уска. С друге стране, примјетна је тенденција повећања учешћа корисника новчане накнаде у укупном броју регистрованих незапослених лица у посљедњих неколико година.

Постоји више узрока који доводе до незадовољавајућег стања у погледу обухватности незапослених радника материјалним обе-

³⁴ Вид. Конвенција (бр. 102) о минималној норми социјалног обезбјеђења из 1952, *Службени лист ФНРЈ*, Међународни уговори, бр. 1/55, чл. 20.

збјеђењем, али се прије свега истичу дужина радног стажа и основ престанка радног односа као услови за остваривање овог права. Наше право је пренагласило услов радног стажа, као услов за стицање права на новчану накнаду, и истовремено је занемарило да престанак радног односа за радника значи потпуни губитак средстава за живот, што се морало узети у обзир приликом регулисања ове материје. Нема сумње да би обухватност незапослених радника системом материјалног обезбјеђења била већа када би радни стаж био краћи, али је то питање које захтијева посебна испитивања, не само због финансијских ефеката, већ и због тога што систем материјалног обезбјеђења мора и стимулативно дјеловати у правцу бржег запошљавања незапослених лица.

Такође, сматрамо да је у нашем праву пренаглашена важност воље односно кривице у погледу осигурања за случај незапослености. Покривеност правом на новчану накнаду за случај незапослености је релативно мала, а неке категорије уопште немају ово право, нпр. као што су лица која никада нису радила и уплаћивала доприносе, samozапослене особе које не могу уплаћивати доприносе за осигурање за случај незапослености и др. Дакле, покривеност незапослене популације новчаном накнадом је веома ограничена и максимални износ није довољан да осигура минимум егзистенције појединца погођеног ризиком незапослености.

ЛИСТА РЕФЕРЕНЦИ

Библиографске референце

1. Балтић, Александар, Деспотовић, Милан, *Основи радног права Југославије и основни проблеми социологије рада*, Београд 1979;
2. Обрадовић, Николина, „Финансирање и ефикасност сустава социјалне заштите у Босни и Херцеговини“, *Систем социјалне заштите, БиХ и регија*, Сарајево 2012;
3. Паравина, Душан, „Начело права на рад“, *Правни живот* 12/1979;
4. Перић, Бошко, Стенек, Звонимир, „Права радника и службеника за вријеме привремене незапослености“, *Годишњак Правног факултета у Сарајеву* 1960;
5. Петровић, Александар, „Ризик незапослености“, *Радно и социјално право* 7-9/1998;
6. Петровић, Александар, „Системи осигурања за случај незапослености“, *Радно и социјално право* 1-3/1997;
7. Спасић, Првослав, „Реформа осигурања за случај незапослености“, *Правни живот* 10/2002;
8. Стенек, Звонимир, „Осврт на незапосленост у савременим условима“, *Годишњак Правног факултета у Сарајеву* 1963;

9. Тинтић, Никола, „Опћа питања радних односа радника у удруженом раду (у теорији и пракси)“, *Зборник Правног факултета у Загребу*, „Радни односи у теорији и пракси“ 1978;
10. Црнковић-Позајић, Сања, „Право на рад: од обвезе државе до особне одговорности“, *Ревија за социјалну политику* 1/2004.

Правни прописи

1. Агенција за рад и запошљавање Босне и Херцеговине, *Билтен бр. 7*, Сарајево 2012;
2. Агенција за рад и запошљавање Босне и Херцеговине, *Статистички информатор – преглед стања тржишта рада у БиХ, I квартал 2014.*, бр. 31, Сарајево 2014;
3. Агенција за рад и запошљавање Босне и Херцеговине, *Стратегија запошљавања у Босни и Херцеговини 2010–2014*, Сарајево 2010;
4. Закон о запошљавању и осигурању за случај незапослености, *Службени гласник Р. Србије*, бр. 36/09 и 88/10;
5. Закон о запошљавању и правима за вријеме незапослености, *Службени гласник БД БиХ*, бр. 33/04, 19/07 и 25/08;
6. Закон о пензијском и инвалидском осигурању, *Службени гласник РС*, бр. 134/11 и 82/13;
7. Закон о посредовању при запошљавању и правима за вријеме незапослености, *Народне новине Р. Хрватске*, бр. 12/13 и 153/13;
8. Закон о посредовању у запошљавању и правима за вријеме незапослености, *Службени гласник РС*, бр. 30/10;
9. Закон о посредовању у запошљавању и социјалној сигурности незапослених особа, *Службене новине ФБиХ*, бр. 55/00, 41/01, 22/05 и 9/08;
10. Закон о раду, *Службени гласник РС*, бр. 55/07;
11. Конвенција (бр. 102) о минималној норми социјалног обезбјеђења из 1952, *Службени лист ФНРЈ*, Међународни уговори, бр. 1/55;
12. Споразум о остваривању права на новчану накнаду незапослених особа, *Службени гласник РС*, бр. 103/12;
13. Уредба о материјалном обезбјеђењу и другим правима радника и службеника који су привремено ван радног односа, *Службени лист ФНРЈ*, бр. 16/52, 39/52 и 1/56;
14. Устав Републике Српске, *Службени гласник РС*, бр. 3/92, 6/92, 8/92, 15/92, 19/92, 21/92 – пречишћени текст, 28/94, 8/96, 13/96, 15/96, 16/96, 21/96, 21/02, 26/02, 30/02, 31/02, 69/02, 31/03, 98/03, 115/05 и 117/05.

Radislav Lale
Faculty of Law,
University of East Sarajevo

THE RIGHT TO UNEMPLOYMENT COMPENSATION IN THE REPUBLIC OF SRPSKA

Summary

The paper deals with right to financial compensation as the most important part of the system of material support of unemployed persons, based on mandatory social insurance, which is aimed at achieving material and social security of the unemployed persons, and stimulating . The author gives an explanation of the term, the conditions for the acquisition, the amount and duration, the suspension and termination of the right to financial compensation with special reference to the legislation of the Republic of Srpska. The author concludes that our legal system has overstressed the importance of work years as a requirement for unemployment compensation eligibility. At the same time, it is not acknowledged that termination of work for the employee most probably equals the loss of means for a living. The scope of the right to compensation is rather small, while certain categories are denied this right: those who have never been employed and have never paid mandatory social insurance contributions, self-employed that cannot pay unemployment insurance etc. Furthermore, the category of unemployed population entitled to compensation is narrowly defined.

Key words: *Social security; Unemployment insurance; Unemployment; The unemployed person; The right to compensation.*