



## Aneks Izvještaja UN komitetu za ekonomska, socijalna i kulturna prava (CESCR)

### I - Uvod

Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine tokom 2019. godina sačinila je Izvještaj o stanju ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava koji je upućen UN Komitetu za ekonomska, socijalna i kulturna prava<sup>1</sup>, a koji je sačinjen i baziran na žalbama koje su zaprimljene u Instituciji ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine u periodu 2014-2018.godine.

U odnosu na navedeno, ovom prilikom Ombudsmeni BiH dostavljaju izvještaj koji se odnosi na žalbe koji su u Instituciji ombudsmena zaprimljene 2019.-2020. godine.

Tokom 2019. godine, u okviru Odjela za praćenje ostvarivanja ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava zaprimljena je 801 žalba, a tokom 2020. godine zaprimljene su 622 žalbe.

### II - Generalna zapažanja

Rezimirajući žalbe iz Odjela za praćenje ostvarivanja ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava proizlazi da su one manifest visokog stepena siromaštva velikog broja stanovništva što je direktna posljedica velike stope nezaposlenosti, malih penzija, najniže, odnosno prosječne plate koje su daleko ispod zvanične potrošačke korpe.

U oblasti zapošljavanja, rada i zaštite socijalnih prava žena, nije ostvaren odgovarajući napredak u ostvarivanju stvarne ravnopravnosti muškaraca i žena na tržištu rada. Evidentni su slučajevi davanja otkaza trudnicama, a žene koje rade u “sivoj ekonomiji” nisu integrisane u formalno tržište rada. Ima pokazatelja da žene nisu jednako plaćene za isti rad, a u Federaciji Bosne i Hercegovine nije uspostavljen jednak sistem zaštite prava žena koje koriste porodijsko odsustvo što se odnosi i na naknade za vrijeme porodijskog odsustva.

Najviše žalbi, kao i u ranijim periodima, zaprimljeno je po osnovu povrede prava iz radnog odnosa, zatim slijede povrede prava na penziju, komunalne usluge, socijalnu zaštitu, zdravstvo, obrazovanje, ekologiju i zaštitu okoliša te javnih prihoda.

Najveći broj izdatih preporuka prema kategorijama odnosio se na povredu prava iz radnih odnosa, povredu prava iz zdravstvenog osiguranju, penzijskog osiguranja, ekologije i zaštite okoliša, komunalnih usluga, socijalne zaštite i obrazovanja.

Bitno je istaći da se sve veći broj građana obraća za pomoć u pisanju podnesaka pred nadležnim organima što Ombudsmeni godinama ukazuju na potrebu boljeg organizovanja besplatne pravne pomoći radi bolje dostupnosti svim građanima na području Bosne i Hercegovine.

<sup>1</sup> Dana 23.07.2019.godine

## **- Preporuke javnim organima Covid -19**

Tokom trajanja pandemije koronavirusa COVID-19, Ombudsmeni su u cilju zaštite prava i sloboda ranjivih kategorija građana, ukazali nadležnim javnim organima na potrebu povećanog nadzora i preduzimanja što efikasnijih mjera u odnosu na rizične i osjetljive skupine građana (starija lica, lica sa invaliditetom, djecu, samohrane roditelje), lica koja zbog hroničnih oboljenja, autoimunih bolesti i/ili drugih zdravstvenih teškoća spadaju u rizičnu skupinu građana.

Ombudsmeni su, također, preporučili poslodavcima da omoguće rad od kuće, u svim situacijama u kojima je to moguće za lica sa invaliditetom, roditelje djece i odraslih sa poteškoćama u razvoju, odnosno lica koje se brinu za iste, samohrane roditelje. Ukoliko nije moguće organizovati rad od kuće u pojedinim slučajevima, preporučeno je da se omoguće najprimjereniji uslovi koji će osigurati zaštitu zdravlja i prevenciju.

Javni organi su upoznati sa stavom Specijalne izvjestiteljice Ujedinjenih naroda za prava lica sa invaliditetom, da: *“Ograničavanje kontakata s bliskim osobama ostavlja osobe s invaliditetom u potpunosti nezaštićene od bilo kojeg oblika nasilja ili zanemarivanja u institucijama”*.

Stara i iznemogla lica, lica sa invaliditetom, često ne mogu samostalno funkcionisati i primorani su koristiti različite oblike podrške, kao što je dostava hrane, lijekova, različiti oblici asistencije, te je iskazan stav da je neophodno razmotriti mogućnost i uložiti dodatne napore da se svim navedenim kategorijama omogući nastavak pružanja usluga. Licima koje pružaju pomoć i podršku potrebno je osigurati zaštitnu opremu.

## **III - Pozitivni aspekti**

### **- Zakon o roditeljima njegovateljima FBiH**

Zastupnički dom Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine usvojio je dana 27.07.2021. godine Zakon o roditeljima njegovateljima FBiH.

Cilj zakona je da se jednom od roditelja lica s invaliditetom prizna pravo na status “roditelja njegovatelja” te da mu se omogući mjesečna naknada uz pripadajuće doprinose za penzijsko-invalidsko, zdravstveno osiguranje i osiguranje za vrijeme nezaposlenosti. Naime, djeca i lica s invaliditetom u razvoju jedna su od najosjetljivijih kategorija stanovništva, te su njihove porodice izložene brojnim potrebama i podložne raznim rizicima. Zakonom je sistemski i na sveobuhvatan način riješena problematika kada su u pitanju porodice koje imaju dijete s invaliditetom, te podržani roditelji kojima je sistemski riješen njihov status.

### **- Pravo vanbračnih partnera na porodičnu penziju – Odluka Ustavnog suda Bosne i Hercegovine**

Ombudsmeni ukazuju na kontinuirano postojanje problema nejednakog tretmana bračnih i vanbračnih partnera po pitanju ostvarivanja prava na penziju u skladu s odredbama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju Federacije BiH i Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju Republike Srpske, usprkos činjenici da prema odredbama porodičnih zakona i zakona o nasljeđivanju Federacije BiH i Republike Srpske, bračni i vanbračni partneri imaju jednaka prava.

Naime, Institucija ombudsmena je u 2015. godini uputila inicijativu<sup>2</sup> Parlamentu Federacije BiH, Federalnom ministarstvu rada i socijalne politike, Federalnom zavodu za penzijsko i invalidsko osiguranje za dopunu člana 60. Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju Federacije Bosne i Hercegovine<sup>3</sup>. Institucija ombudsmena je, također, dana 26.12.2016. godine uputila inicijativu<sup>4</sup> Narodnoj skupštini Republike Srpske i Ministarstvu rada i boračko-invalidske zaštite Republike Srpske da uskladi Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju s Porodičnim zakonom Republike Srpske tako da se u članu 70. tačka a) Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju iza riječi „bračni supružnik“ doda „i vanbračni supružnik“ te da se u tački b) riječi „ili vanbračni supružnik“ brišu.

Ombudsmeni su u godišnjim izvještajima o rezultatima aktivnosti Institucije ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine za 2015, 2016, 2018. i 2019. godinu ukazivali na navedeni problem nejednakog tretmana bračnih i vanbračnih partnera, međutim, unatoč svim do sada preduzetim aktivnostima Ombudsmena, entitetski zakoni o penzijskom i invalidskom osiguranju vanbračnim partnerima ne obezbjeđuju pravo na ostvarivanje prava na porodičnu penziju iza vanbračnog druga niti je ta mogućnost predviđena stupanjem na snagu novog Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju Federacije Bosne i Hercegovine.

Također je bitno pomenuti da je u međuvremenu Ustavni sud Bosne i Hercegovine u predmetu AP-4077/16, na sjednici održanoj 11. oktobra 2018. godine donio odluku o dopustivosti i meritumu, u kojoj je zaključio da su redovni sud i organi uprave primjenom Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju iz 1998. godine, bez uvažavanja opredjeljenja iz Porodičnog zakona Federacije Bosne i Hercegovine iz 2005. godine o dosljednom izjednačavanju vanbračne zajednice, koja u konkretnom slučaju traje 17 godina, s bračnom zajednicom u svim pravima i obavezama, uključujući i imovinska prava, i odbijanjem apelantičinog zahtjeva da joj, kao članu porodice umrlog nosioca osiguranika, prizna pravo na porodičnu penziju, prekršili zabranu diskriminacije iz člana II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i člana 14. Evropske konvencije u vezi s pravom na imovinu iz člana II/3.k) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 1. Protokola broj 1 uz Evropsku konvenciju.

#### **- Pristup sudu – Presuda Ustavnog suda FBiH**

Presudom Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine, koja je objavljena dana 03.04.2020. godine utvrđeno je da član 9. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu nije u saglasnosti s Ustavom FBiH. Navedenim članom regulisana je obaveza radnika da od poslodavca zahtijeva ostvarivanje prava koje smatra da mu je povrijeđeno i tek ukoliko poslodavac ne bi udovoljio zahtjevu radnika i ne bi bio postinut dogovor o mirnom rješavanju spora, radnik bi tada imao pravo da podnese tužbu nadležnom sudu. Izuzetak od navedene obaveze predstavlja slučaj otkaza ugovora o radu, kada obraćanje radnika sudu nije uvjetovano prethodnim obraćanjem poslodavcu. Sud je ocijenio da sporni član ograničava pravo na pristup sudu, što nije u skladu s pravom na pravično suđenje iz člana 6. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Objavom presude, član 9. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu neće se primjenjivati, te je diskreciono pravo radnika da se prije obraćanja sudu, obrati poslodavcu sa zahtjevom za ostvarivanje prava.

---

<sup>2</sup> P-134/15 do 29.06.2015.godine

<sup>3</sup> “Službene novine Federacije Bosne i Hercegovine”, br. 29/98, 49/00, 32/01, 29/03, 73/05, 59/06 i 4/09

<sup>4</sup> Ž-BL-04-761/16

## - Uredba o postupku prijema u radni odnos u javnom sektoru u BiH

Ombudsmeni žele pohvaliti donošenje Uredbe o postupku prijema u radni odnos u javnom sektoru u Federaciji Bosne i Hercegovine (172. sjednica Vlade Bosne i Hercegovine, objavljena u “Službenim novinama FBiH” broj 13/19). Članom 12. pomenute Uredbe poslodavcu se nameće obaveza prijema u radni odnos najuspješnijeg kandidata sa liste uspješnih kandidata po raspisanom javnom oglasu.

## IV- Glavne zabrinutosti

Siromaštvo, nezaposlenost, male penzije i mali iznosi socijalne pomoći te male plate koje su ispod zvanične potrošačke korpe, razlogom su, da je položaj građana, a posebno ranjivih kategorija (starih lica, djece, lica s invaliditetom...) sve teži. Sve više građana, a posebno starih lica, prinuđeno je da centrima za socijalni rad podnose zahtjeve za socijalnu ili jednokratnu novčanu pomoć, a kako bi nabavili ogrijev, platiti lijekove i slično. Male penzije (često u iznosu od nešto više od 200,00 KM) i mali iznosi socijalne pomoći (100,00 KM, ponekad i manje) često nisu dovoljni za lijekove, a kamoli za zadovoljene drugih životnih potreba.

Položaj starih osoba posebno je složen u ruralnim sredinama, u kojima često nema članova porodice ili drugih lica da im pruže pomoć, a centri za socijalni rad, bolnice i druge službe su udaljeni. Žene u ruralnim sredinama su u vrlo teškoj situaciji, a njihova finansijska sigurnost najčešće isključivo ovisi o muškarcu u porodici.

Mnogima nije izvršena rekonstrukcija stambenih objekata devastiranih u ratu. Također, veliki broj građana nema adekvatan stambeni smještaj pa koristi stanove u vlasništvu grada ili opština, dok drugim građanima po podnesenim zahtjevima nije dodijeljen smještaj, uz najčešće obrazloženje da opštine nemaju dovoljno stanova za tu namjenu.

## - Uloga inspeksijskih organa u zaštiti ljudskih prava

Vladavina prava podrazumijeva, prije svega, osiguranje primjene zakona i poštivanje ljudskih prava. S ciljem implementacije ovih principa, države uspostavljaju različite mehanizme, a inspeksijski nadzor predstavlja jedan od ključnih mehanizama. U vezi sa naprijed navedenim, u novembru 2020. godine Institucija ombudsmena je izdala *Specijalni izvještaj o ulozi inspeksijskih organa u zaštiti ljudskih prava u Bosni i Hercegovini*, te je u istoj godini izdat *Specijalni izvještaj o položaju žrtava nasilja u porodici u Kantonu 10*.

Kroz inspeksijski nadzor organi vlasti nadziru provođenje propisa, otklanjaju eventualna kršenja istih i sankcionišu odgovorna lica. Bez inspeksijskog nadzora, kao posebnog mehanizma upravnog nadzora, nemoguće je govoriti o dobroj upravi, vladavini prava i zaštiti prava pojedinca. Stoga je od izuzetne važnosti da upravo postupanje inspeksijskih organa bude efikasno, blagovremeno i saglasno s pozitivnim zakonskim propisima.

Sve inspeksijske aktivnosti preduzimaju se od strane javne uprave ili su pod njenom nadležnošću, što znači da podliježu principima dobrog upravljanja. U tom pogledu, od inspeksijskog nadzora se zahtijeva da bude uspostavljen na sljedećim vrijednostima: transparentnost, profesionalnost, odgovornost, ali i koherentnost, proporcionalnost, otvorenost, participativni pristup i tehnike ispitivanja.

U Bosni i Hercegovini, na svim nivoima vlasti, uspostavljen je inspeksijski nadzor.

Međutim, analizirajući zakonodavni okvir na svim nivoima vlasti, kao i trenutno stanje (a na osnovu podataka pribavljenih od inspeksijskih organa svih nivoa tokom izrade ovog izvještaja), teško da se

može govoriti o potpuno uspostavljenom i harmoničnom inspekcijskom sistemu, s obzirom na to da inspekcijski sistem pretpostavlja kontinuiran razvoj inspekcijske službe, pravilno određivanje prioriteta, planiranje aktivnosti, praćenje, upravljanje, primjenu principa dobrog upravljanja i drugo. Inspekcijski organi u Bosni i Hercegovini su uspostavljeni kao samostalne organizacione jedinice u sistemu organizacije državne uprave, sa vlastitim proračunom (Inspektorat Republike Srpske ili Federalna uprava za inspekcijske poslove) ili su inkorporisani u okviru organa uprave koji je nadležan za tematsku oblast koja je predmet inspekcijskog nadzora. Ovaj drugi model otvara pitanje nezavisnosti inspekcijskog nadzora, posebno u slučaju ako se kršenje prava dešava od strane organa uprave unutar kojeg inspekcijski organ djeluje. U odnosu na ovaj model, funkcionalni način organizovanja inspekcijskih službi predstavlja adekvatan, racionalan i efikasan način organizovanja inspekcijskog nadzora, jer inspektori kao lica sa posebnim ovlaštenjima, koje neposredno vrše inspekcijski nadzor obavljaju svoje poslove u okviru jednog organa uprave. Oba naprijed navedena modela funkcionisanja inspekcijskih organa su evidentna i na kantonalnom nivou vlasti. Naime, Unsko-sanski, Bosansko-podrinjski, Posavski, Zeničko-dobojski, Sarajevski, Tuzlanski, Zapadno-hercegovački i Kanton 10 imaju uspostavljene kantonalne uprave za inspekcijske poslove, dok u Hercegovačko-neretvanskom i Srednjobosanskom kantonu nisu formirane uprave, nego inspekcije organizacijski funkcionišu unutar kantonalnih ministarstava.

Ključni instrument vladavine prava, uz ustave jeste zakonodavstvo, a prije svega to su oni zakoni čija je praktična primjena u specifičnim situacijama detaljnije određena sekundarnim zakonodavstvom, odnosno podzakonskim aktima kao što su uredbе, pravilnici, uputstva i dr. Inspekcijski organi su u svojim izjašnjenjima ukazali na niz nedostataka vezanih za zakonodavstvo, od njegove neharmoniziranosti, do toga da pojedina pravna pravila potiču iz nekog drugog razdoblja, npr. Zakon o zaštiti na radu (Službeni list SRBiH", broj 22/90) koji se primjenjuje u Federaciji Bosne i Hercegovine, kojim su, između ostalog, propisane kazne u dinarima, drugog političkog okruženja, ili iz vremena u kojima su vrijedile druge norme i vrijednosti, zbog čega predstavljaju "mrtvo slovo na papiru".

Provođenje "mrtvih pravila" može naškoditi vjerodostojnosti inspekcijske službe i predstavlja pogrešno korištenje već oskudnih ljudskih potencijala zbog čega je potrebno preduzeti mjere u cilju eliminisanja ovih praksi. Prema iznesenim stavovima inspekcijskih organa, pojedine oblasti obuhvaćene inspekcijskim nadzorom nisu pokrивene materijalnim propisima, posebno podzakonskom regulativom; propisi su "loši", međusobno neusklađeni, posebno između različitih nivoa vlasti; odredbe u mnogim propisima nisu precizne i jasne što ostavlja prostor za različito tumačenje od strane inspektora, odnosno daje im veliko diskreciono pravo što dalje rezultira različitim praksom. Sve navedeno za posljedicu može da ima nejednako postupanje koje je prepreka uspostavi vladavine prava, a i otežano je praćenje primjene propisa i izvještavanje donositelja politika i zakona kako bi mogli preduzeti mjere na unapređenju zakonodavstva, a u interesu građana. Kada se govori o zakonodavstvu vezano za funkcionisanje inspekcije, onda je potrebno napraviti distinkciju u odnosu na zakonodavstvo koje uređuje funkcionisanje inspekcije, odnosno postupanje, gdje se, prije svega, misli na zakone o inspekciji, zakone o upravnom postupku, zakone o prekršajima i dr., te zakone u određenim tematskim oblastima (turizam, obrazovanje, socijalna zaštita, komunalne usluge itd.) kojim se utvrđuje nadležnost za postupanje inspekcije. U obje grupacije zakona postoje nedorečenosti, a posebno je zabrinjavajuća neusklađenost zakona o inspekciji i zakona o upravi, jer se radi o zakonima koji uređuju procedure.

Proceduralni propusti su često osnova za ukidanje rješenja i drugih mjera donesenih od strane inspekcijskih organa u sudskim postupcima, što ozbiljno narušava vladavinu prava. Pitanje zakonodavstva vezano za inspekcijski nadzor je toliko kompleksno i ozbiljno da zahtijeva da bude

predmetom zasebne analize koja treba da pomogne donositeljima politika i zakona da poduzme mjere u cilju unaprjeđenja stanja u ovom segmentu.

Sa aspekta postupanja inspeksijskih organa, značajno je pitanje odnosa prema podnositeljima prijave, odnosno licima koja su tražila inspeksijski nadzor. U Instituciji se značajan broj predmeta odnosi na ovo pitanje, gdje građani navode da nisu obaviješteni o rezultatima inspeksijskog nadzora po podnesenoj prijavi, odnosno da im nije omogućeno da dobiju zapisnik i da koriste pravni lijek ukoliko su nezadovoljni postupanjem inspeksijskog organa. Tokom istraživanja inspeksijski organi su ukazali da lice, koje podnese zahtjev da se obavi inspeksijski nadzor, nije stranka u postupku (nije subjekt nadzora u postupku inspeksijskog nadzora, koji će inspektor pokrenuti po službenoj dužnosti), te iz tog razloga ne dobija zapisnik o obavljenom nadzoru, nego informaciju u formi obavještenja da je nadzor koji je inicirao obavljen.

Svrha Izvješća jeste da posluži kao informativni instrument donosiocima politika i zakona prilikom kreiranja mjera čiji cilj je unaprjeđenje funkcionisanja inspeksijskog nadzora kao elementa vladavine prava, te time obezbjede i efikasniju zaštitu prava građana. U tom smislu, nadležnim organima je upućen set odgovarajućih preporuka.

#### **- Sporost sudskih postupaka i izvršenje pravosnažnih sudskih odluka nad sredstvima budžeta**

Česte su žalbe građana na dužinu trajanja postupka pred nadležnim sudovima u Bosni i Hercegovini. Radni sporovi koji su definisani kao sporovi hitne prirode, a zbog preopterećenosti brojem predmeta, u prvom i drugom stepenu vode se dugi niz godina. Na primjer, evidentiran je slučaj gdje su održana četiri pripremna ročišta i dvanaest glavnih rasprava. Ombudsmeni su reagovali slanjem preporuka jer je svakom građaninu zagarantovano pravo na suđenje u razumnom roku.

Poseban problem za građane prilikom vođenja sudskih postupaka, tako i radnih sporova, predstavlja izvršenje pravosnažnih sudskih odluka nad sredstvima budžeta. Naime, tu se radi o situacijama kada je izvršenik opština, kanton ili entitet, u kojim slučajevima je izvršenje moguće provesti samo nad sredstvima koja su predviđena za tu namjenu, a u onoj visini koja je budžetom određenog javnog organa predviđena u tu svrhu, za konkretnu budžetsku godinu i u skladu s utvrđenim redoslijedom naplate. Ombudsmeni su tražili od odgovornih organa da dostave potrebne informacije koje se odnose na iznos sredstava obezbjeđenih za izvršenje pravosnažnih sudskih odluka, da li postoji plan isplata, te redno mjesto na kojem se nalazi žalitelj.

Ombudsmeni traže veću transparentnost ovih podataka kako bi građani imali cjelovite informacije o realizaciji sudskih odluka. Kada je u pitanju realizacija pravosnažnih sudskih odluka na teret budžeta, posebno opština, potrebno je puno veće izdvajanje od trenutnog, zavisno od broja izvršenika koji čekaju isplatu.

### **V - Analiza žalbi i stanja ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava**

#### **Radni odnosi**

Tokom 2019. godine, iz oblasti radnih odnosa registrovana je 281 žalba, a izdata je 51 preporuka. U 2020. godini registrovano je 211 žalbi, a izdato je 25 preporuka.

Zaprimljene žalbe se odnose na povrede konkursnih procedura prilikom zapošljavanja, nepriznavanje stečene stručne spreme radnicima od strane njihovih poslodavaca, a koja se odnosi na mogućnost za sve da napreduju u okviru radnog odnosa kod svog poslodavca, vodeći računa o navršenim godinama

službe i o ličnim sposobnostima radnika, nezakonitosti u vezi s otkazivanjem ugovora o radu, otkazi zbog prestanka rada preduzeća usljed pandemije COVID-19, problem prilikom ostvarivanja prava na otpremninu, neuplaćivanje doprinosa za penzijsko i invalidsko osiguranje, neisplaćivanje plata radnicima od strane poslodavca i uskraćivanje prava na naknadu zbog nezaposlenosti.

Poseban izazov za ljudska prava predstavlja pandemija COVIDA-19 koja je imala negativne posljedice na stanje ljudskih prava građana Bosne i Hercegovine na svim poljima. Iako je globalna pandemija koronavirusom COVID-19 zahvatila cijeli svijet i prvenstveno je zdravstveni problem, u isto vrijeme ima ogroman uticaj na ekonomsku sferu, tržište rada i kapitala i u velikoj mjeri se odrazila na kvalitet života građana Bosne i Hercegovine.

Kako se nadležnost Ombudsmena odnosi na organe vlasti u Bosni i Hercegovini<sup>5</sup>, a ne privatna preduzeća, Institucija ombudsmena nema podataka o broju žalbi koje se odnose na prekid radnih odnosa usljed pandemije. Međutim, tokom razdoblja u kojem je došlo do smanjenja i obustave rada ugostiteljskih, uslužnih i turističkih objekata koji su bili najviše pogođeni mjerama koje su preduzimane s ciljem zaštite od širenja virusa, primjetan je veći broj telefonskih obraćanja građana koji su ostali bez posla. Također, u vezi s navedenim kao problem koji je nastao može se istaći i dužina čekanja na ostvarivanje pripadajućih naknada za slučaj nezaposlenosti, a radi povećanog priliva zahtjeva prema nadležnim zavodima za nezaposlene.

Postojeće radno zakonodavstvo u Bosni i Hercegovini ne predviđa zakonska rješenja koja bi se primjenjivala u vrijeme kriznih situacija, kao što su vanredna stanja i stanja prirodne nesreće, a što je uzrokovala pandemija COVID-19. Upravo iz tih razloga, Vlada Federacije Bosne i Hercegovine i Vlada Republike Srpske, nakon proglašenja stanja prirodne nesreće, odnosno vanrednog stanja, donijele su niz mjera i preporuka kako bi osigurale provođenje naredbi nadležnih kriznih štabova civilne zaštite s ciljem sprečavanja širenja bolesti uz istovremene preporuke za poslodavce i radnike. Radi zabrane obavljanja rada i smanjenog obima posla, poslodavci su organizovali rad izvan poslovnih prostorija (rad od kuće), korištenje godišnjih odmora i/ili odsustva, te je u nekim slučajevima došlo do prestanka ugovora o radu. U Federaciji Bosne i Hercegovine donesen je Zakon o ublažavanju negativnih ekonomskih posljedica<sup>6</sup>. Mjere za ublažavanje štetnih posljedica pandemije koronavirusa na privredu Republike Srpske donesene su u formi nekoliko uredbi<sup>7</sup>. U Brčko Distriktu Bosne i Hercegovine donesen je Zakon o ublažavanju negativnih ekonomskih posljedica izazvanih stanjem prirodne nesreće zbog COVID-19<sup>8</sup>. Do koje mjere su navedeni zakoni i uredbi odgovorili potrebama poslodavaca, odnosno kompanija i privrednika, te u kojoj mjeri su nadležne institucije odgovorile zahtjevu da se sačuvaju radna mjesta i privreda, ostaje da se vidi.

Dana 28. jula 2020. godine, Predstavnički dom Parlamenta FBiH usvojio je Nacrt izmjena i dopuna Zakona o radu. Vlada Federacije Bosne i Hercegovine zadužena je da u roku od 60 dana organizuje javnu raspravu kako bi se izradio Prijedlog izmjena i dopuna Zakona o radu. Zakon je prvobitno bio predložen po hitnoj proceduri što zastupnici nisu podržali pa je vraćen u redovnu proceduru. Tokom rasprave većina zastupnika smatrala je da predložene izmjene Zakona o radu narušavaju položaj radnika.

---

<sup>5</sup> Član 1. Zakona o ombudsmenu za ljudska prava Bosne i Hercegovine

<sup>6</sup> „Službene novine FBiH“ broj 28/20

<sup>7</sup> <https://www.vladars.net/sr-sp-cyrl/Pages/default.aspx>

<sup>8</sup> “Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH”, br. 17/20, 40/20 i 13/21

Predstavnički dom Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine na svojoj 5. redovnoj sjednici održanoj 24. septembra 2020. godine usvojio je Prijedlog zakona o zaštiti na radu u FBiH, a što je potvrdio Dom naroda na svojoj 7. sjednici održanoj 01.10.2020. godine.

## **Penzije**

Tokom 2019. godine zaprimljeno je 217 žalbi te izdato 11 preporuka. Tokom 2020. godine zaprimljena je 131 žalba te izdato 5 preporuka.

Žalbe se najčešće odnose na spornost prvostepenih i drugostepenih organa u postupcima ostvarivanja prava na penziju, kako u slučajevima kada je žalitelj radni staž ostvario u Bosni i Hercegovini, tako i u slučajevima kada je isti ostvaren u drugim državama, konkretnije postupci u vezi priznavanja srazmjernog dijela penzije, a koji pada na teret različitih nosilaca osiguranja, a u skladu sa sporazumima o socijalnom osiguranju koje je Bosna i Hercegovina potpisala sa drugim državama.

Slično kao i kod ostvarivanja nekih drugih prava, i u ovom segmentu pandemija COVID-19 donijela je neke poteškoće, odnosno zabrinutosti penzionerima u ostvarivanju njihovih prava, a koje su se odnosile na "podizanje čekova" u vrijeme COVID-19. Naime, penzioneri imaju obavezu podignuti čekove u banci u roku od 90 dana, ukoliko penziju primaju putem tekućeg računa.

Ombudsmeni su utvrdili da je Federalni zavod za penzijsko i invalidsko osiguranje, preduzeo mjere u cilju smanjenja gužvi u bankama kao značajnog rizika širenja zaraze, te da je po proglašenju stanja nesreće uzrokovane pojavom koronavirusa na području Federacije, u cilju sprječavanja širenja virusa i zaštite zdravlja penzionera, isplata penzija prilagođena novonastaloj situaciji. Izdato je Saopštenje za javnost prema kojem korisnici penzije do 31.05.2020. godine nisu u obavezi vršiti podizanje penzionih čekova u bankama, a korisnicima koji u tom razdoblju nisu podigli čekove nije obustavljena isplata penzija. Navedeni rok je najprije produžen do 31.07.2020. godine, potom i do 31.12.2020. godine.

Ombudsmeni ističu da generalno imaju jako dobru saradnju s entitetskim zavodima za penzijsko i invalidsko osiguranje, vezano za zahtjeve za porodičnu penziju, koji na traženje Ombudsmena, ili upućene preporuke u većini slučajeva promptno djeluju – otklone uočena kršenja ljudskih prava, kako na obostrano zadovoljstvo, tako i na zadovoljstvo korisnika naših usluga, što je posebno značajno imajući u vidu činjenicu da se radi o ostvarivanju prava nužnih za egzistenciju jedne populacije građana Bosne i Hercegovine.

## **Zdravstvena zaštita**

Pravo na zdravstvenu zaštitu utvrđeno je Evropskom socijalnom poveljom. U Bosni i Hercegovini pitanje zdravstvene zaštite uređuju zakoni na nivou entiteta i Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, a kantoni imaju ulogu implementatora utvrđenih politika i zakona. U 2019. godini, Odjel je registrovao 74 predmeta iz oblasti zdravstvene zaštite, a u 19 predmeta izdate su preporuke. U 2020. godini, Odjel je registrovao 68 predmeta, a u jednom predmetu je izdata preporuka.

Podnesene žalbe odnose se na nemogućnosti refundacije troškova koji padaju na teret fondova zdravstvenog osiguranja, nemogućnost ostvarivanja zdravstvene zaštite zbog nedostupnosti lijekova određenim kategorijama bolesnika prema njihovim stvarnim potrebama, a što je rezultiralo



otvaranjem određenog broja predmeta ex officio koji se odnose na ovu problematiku<sup>9</sup>. Istovremeno, problem predstavljaju i lijekovi koji nisu registrovani, niti dostupni u Bosni i Hercegovini.

Važno je istaći da su Ombudsmeni za ljudska prava Bosne i Hercegovine dana 15.08.2019. godine, Narodnoj skupštini Republike Srpske uputili inicijativu za izmjenu i dopunu Zakona o zdravstvenom osiguranju<sup>10</sup> u dijelu koji se tiče statusa obavezno osiguranih lica. Provodeći postupak istraživanja, Ombudsmeni Bosne i Hercegovine prepoznali su problem koji se odnosi na stjecanje statusa osiguranog lica prema Zakonu o zdravstvenom osiguranju, a radi ostvarivanja prava na zdravstvenu zaštitu za kategoriju starih lica preko 65 godina života. Radi se o licima preko 65. godina života, koji nisu korisnici penzije a posjeduju određenu „zemlju“ zbog koje se upućuju da se osiguraju kao poljoprivrednici. Zbog starosti i radne nesposobnosti ova kategorija lica nije u stanju obavljati poljoprivrednu djelatnost, niti se može osigurati na taj način a ne može se osigurati ni u kategoriji socijalni slučaj, niti preko drugog lica npr. člana porodice, opet zbog posjedovanja određene „zemlje“. U 2019. godini, Narodna skupština Republike Srpske donijela je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o zdravstvenom osiguranju Republike Srpske (“Službeni glasnik Republike Srpske”, broj 94/19, od dana 11.11.2019.) u kome je dodan član 10a, gdje su pod tačkom 3. kao osiguranici predviđena lica sva starija od 65 godina, čime je upućena inicijativa usvojena.

Pružanje zdravstvenih usluga i zdravstvene zaštite u Bosni i Hercegovini za vrijeme pandemije COVID-19 predstavljalo je poseban izazov. Pored činjenice da nadležni organi izdaju mjere i preporuke s ciljem sprečavanja širenja virusa, kvalitet zdravstvene zaštite kao i dostupnost uslugama su otežani i uslovljeni mjerama koje provode nadležne zdravstvene ustanove.

Neovisno od pandemije COVID-19, Institucija ombudsmena je razmatrala žalbe u vezi s dostupnošću zdravstvene zaštite, problema u vezi s refundacijom troškova liječenja u inostranstvu i drugih prava iz oblasti zdravstvenog osiguranja. Posebno za vrijeme marta i aprila 2020. godine kada su bile opšte mjere zabrane, građani su tražili pomoć radi adekvatnog liječenja.

## **Socijalna zaštita**

Stanje velike nezaposlenosti, niske penzije, ukazuju da sve veći broj stanovništva ima potrebu za određenim oblicima socijalne zaštite, što nameće obavezu državi da se ova vrsta prava mora staviti u veći fokus interesovanja.

Tokom 2019. godine, Odjel je registrovao 82 žalbe, a izdate su četiri preporuke. Žalbe se odnose na nerješavanje zahtjeva za jednokratnu novčanu pomoć, za potrebe stambenog zbrinjavanja, na probleme oko priznavanja prava na tuđu njegu, pomoć i slično.

Broj izjavljenih žalbi iz ove oblasti svakako ne oslikava pravo stanje stvari koje je mnogo teže. Socijalna pomoć je simbolična i ne može osigurati osnovne životne potrebe korisnika. U svojim izvještajima, Ombudsmeni posebnu pažnju posvećuju oblasti socijalne zaštite. Imajući u vidu specifičnosti ove problematike, tokom 2019. godine, pristupilo se radu na Specijalnom izvještaju o stanju i problemima s kojima se u svom radu susreću centri/sluzbe za socijalni rad u Bosni i Hercegovini

Stanje u oblasti socijalne zaštite bilo je izuzetno teško u 2020. godini imajući u vidu činjenicu da je, usljed pandemije COVID-19, došlo do otpuštanja značajnog broja radnika u privatnom sektoru, prestanka rada manjih preduzeća, ograničavanja rada objekata koji se bave uslužnim djelatnostima

---

<sup>9</sup> Ž-SA-04-327/19

<sup>10</sup> Službeni glasnik Republike Srpske, br. 18/99, 51/01, 70/01, 51/03, 57/03, 17/08, 1/09 i 106/09

što ima za cilj ima sprječavanje i ograničavanje širenja zaraze, ipak ima velik utjecaj na ekonomski prosperitet građana i dovodi ih do stanja socijalne potrebe.

Imajući u vidu sve naprijed izneseno nije iznenadujuće da su i u ovoj godini Ombudsmeni za ljudska prava zaprimili 68 predmeta koji su se odnosili na ostvarivanje prava na socijalnu zaititu.

Ombudsmenima se građani obraćaju telefonskim putem, e-mailovima, sa zahtjevima za pomoć u unapređenju njihovog ekonomskog i socijalnog statusa, rješavanju problema nezaposlenosti, nedostatka finansijskih sredstava, a što je posljedica loše ekonomske situacije u državi. Činjenica je da Ombudsmeni, nažalost, nemaju adekvatne mehanizme da ovim građanima izadu u susret, imajući u vidu ovlaštenja data u Zakonu o ombudsmenu za ljudska prava Bosne i Hercegovine te ne mogu pružati pomoć prilikom traženja zaposlenja ili davati određena finansijska sredstva, ali građane upućuju na ustanove socijalne zaštite i kroz komunikaciju s nadležnim ustanovama i organima pokušavaju iznaći rješenje problema.

## **Obrazovanje**

Pravo na obrazovanje je od izuzetne važnosti za ostvarivanje svih drugih prava i sloboda svih lica i ima veliku ulogu u očuvanju kulturnog i nacionalnog identiteta.

U toku 2019. godine zaprimljene su 33 žalbe i izdate 3 preporuke. Tokom 2020. godine zaprimljeno je 36 žalbi te izdato 8 preporuka.

Žalbe se odnose na nedonošenje rješenja od strane ministarstava nadležnih za oblast obrazovanja, nemogućnost pohađanja škole u kojoj je školovanje započeto tokom školske godine, na loše materijalne uslove, odnosno neadekvatan prostor za odvijanje nastave. Neke žalbe su se odnosile na postupak provođenja konkursnih procedura na visokoškolskim ustanovama, akreditaciju visokoškolskih ustanova, ekvivalenciju diploma i nepriznavanje odgovarajućih zvanja u nastavno-znanstvenim oblastima u okviru visokog obrazovanja. Nadalje, evidentirane su žalbe koje su se odnosile na ponašanje pojedinih nastavnika osnovne škole, a koje ponašanje nije bilo profesionalno i odgojno, niti usmjereno na najbolji interes djeteta. Zatim, žalba koja se odnosi na osnovno obrazovanje odraslih lica na području Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine, te žalba kojom se ukazuje da nadležni organ u Federaciji BiH ne želi priznati diplomu stečenu u drugom entitetu u cilju polaganja stručnog ispita.

Nakon intervencije Ombudsmena otklonjene su povrede prava podnosilaca žalbi.

## **Komunalne usluge**

Žalbe se odnose na zahtjeve za priključenje na vodovodnu mrežu, neblagovremeno pružanje komunalnih usluga od strane preduzeća i ignorisanje zahtjeva građana. Tokom 2019. godine zaprimljene su 92 žalbe, a tokom 2020. godine zaprimljene su 103 žalbe.

Ombudsmeni napominju da ljudsko pravo na vodu još nije dovoljno prepoznato kao samostalno ljudsko pravo, već ljudsko pravo koje je "podređeno" drugim građanskim, političkim, gospodarskim, socijalnim i drugim pravima – odnosno pravo koje je neophodno za ostvarenje drugih ljudskih prava. Tako je grupa mještana u naselju Domanovići podnijela žalbu jer već dugi niz godina čekaju na priključak vode u ovom naselju uz koju i prilažu ugovore o priključenju na vodovodnu mrežu kao i obračun radnog naloga od Javnog komunalnog preduzeća Čapljina. Ombudsmeni su izdali odgovarajuću preporuku.

## **Ekologija i zaštita okoliša**

Tokom 2019. godine u vezi ekologije i zaštite okoliša, u Instituciji ombudsmena zaprimljeno je 20 žalbi, a izdato je 6 preporuka. Ombudsmeni su tokom 2020. godine zaprimili 15 žalbi koje su se odnosile na oblast ekologije, odnosno zaštite okoliša, a izdata je jedna preporuka.

I pored donošenja velikog broja zakona u Bosni i Hercegovini nije jasno definisana politika djelovanja na ovom području, što otvara pitanja ispunjavanja preuzetih obaveza na međunarodnom planu.

Pored rada na predmetima, Ombudsmeni su u svojstvu organizatora i/ili učesnika dali doprinos u radu konferencija o životnoj sredini, od kojih se posebno izdvajaju:

- Regionalni sastanak – konferencija pod nazivom: „Zaštita životne sredine – Uloga Ombudsmana“, u organizaciji Institucije ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine, Banja Luka, 27-28. februar 2019. godine;
- 4. Međunarodna konferencija: „Okolje in človekove pravice. Sodelovanje javnosti v okoljskih zadevah“, Ljubljana, 15. septembar 2017. godine.