

Gorana Mlinarević
Anđela Lalović

**EKONOMSKA I SOCIJALNA PRAVA U
BOSNI I HERCEGOVINI**
Izvještaj

Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu
Fondacija Heinrich Böll, Ured u Sarajevu

Sarajevo, 2010

EKONOMSKA I SOCIJALNA PRAVA U BOSNI I HERCEGOVINI

Izveštaj

Autorice

Gorana Mlinarević

Anđela Lalović

Urednica – Redaktorica

Nina Karać

Lektori

Tamara Sarajlić-Slavnić

Đorđe Slavnić

Fotografija na naslovnici

Meris Turković

Likovno oblikovanje naslovnice

Dalida Karić Hadžiahmetović

Izdavači

Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu

Fondacija Heinrich Böll, Ured u Sarajevu

Za izdavače

Saša Madacki

Mirela Grünther-Đečević

DTP i štampa

Štamparija Fojnica

CIP Katalogizacija u publikaciji

Nacionalna i univerzitetska biblioteka Bosne i Hercegovine

Zapis dostupan pod brojem

COBISS BIH ID= XXXX

ISBN 978-9958-541-XXXXXX



Slobodno smijete: dijeliti — umnožavati, distribuirati i javnosti priopćavati djelo. Sva druga prava pridržana. <http://creativecommons.org/licenses/by-nd/3.0/>

Ova studija ne mora obavezno sadržavati stanovišta Centra za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu ili Fondacije Heinrich Böll. Mišljenja iznesena u izvještaju predstavljaju stavove autora.



Fotografija na naslovnici, pod nazivom *The End*, osvojila je prvo mjesto na natječaju za najbolju PRAVO LJUDSKI fotografiju u sklopu programa ZUMIRAJ PRAVA/ ZOOM RIGHTS 2009 4. Filmskog festivala o ljudskim pravima PRAVO LJUDSKI

Sadržaj

I. UVOD U IZVJEŠTAJ	5
II. UVOD U EKONOMSKA, SOCIJALNA I KULTURNA PRAVA U BiH	7
II.1. Uvod u rasprave o ekonomskim i socijalnim pravima	8
II.2. Opće o BiH	17
II.2.1. <u>Ustavni okvir u pogledu ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava</u>	20
II.2.2. <u>Međunarodni dokumenti za zaštitu ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava koje je ratificirala Bosna i Hercegovina</u>	24
II.2.3. <u>Državni zakoni o nediskriminaciji i ravnopravnosti spolova</u>	38
III. PRAVO NA RAD U BIH (ČLANOVI 6 i 7 MEĐUNARODNOG PAKTA O EKONOMSKIM, SOCIJALNIM I KULTURNIM PRAVIMA)	41
III.1. Pravo na rad	42
III.1.1. <u>Prava u vezi sa pravom na rad koja je Bosna i Hercegovina ratificirala u Evropskoj socijalnoj povelji</u>	47
III.1.2. <u>Opažanja, zaključci i preporuke ostalih UN komiteta u vezi sa ostvarenjem prava na rad u Bosni i Hercegovini</u>	48
III.1.3. <u>Međunarodna organizacija rada (ILO) i Bosna i Hercegovina u vezi sa ostvarivanjem prava na rad</u>	59
III.2. Pravo na rad u zakonodavstvu Bosne i Hercegovine	70
III.3. Implementacija prava na rad u Bosni i Hercegovini	81
IV. PRAVO NA UDRUŽIVANJE U SINDIKATE I PRAVO NA ŠTRAJK U BIH (ČLAN 8 MEĐUNARODNOG PAKTA O EKONOMSKIM, SOCIJALNIM I KULTURNIM PRAVIMA)	99
IV.1. Pravo na udruživanje u sindikate i pravo na štrajk	100
IV.1.2. <u>Međunarodna organizacija rada (ILO) i Bosna i Hercegovina u vezi sa ostvarivanjem prava udruživanje u sindikate i štrajk</u>	104
IV.2. Pravo na udruživanje u sindikate i pravo na štrajk u zakonodavstvu Bosne i Hercegovine	108
V. PRAVO NA SOCIJALNU SIGURNOST U BIH (ČLAN 9 MEĐUNARODNOG PAKTA O EKONOMSKIM, SOCIJALNIM I KULTURNIM PRAVIMA)	117
V.1. Uvod u pravo na socijalnu sigurnost	117
V.2. Pravo na socijalnu sigurnost u zakonodavstvu Bosne i Hercegovine	123
V.2.1. <u>Socijalna zaštita</u>	126
V.2.2. <u>Penzijско-invalidsko osiguranje</u>	129
V.2.3. <u>Nezaposlenost</u>	133

VI. PRAVO NA ZAŠTITU PORODICE

(ZAŠTITA MATERINSTVA I EKSPLOATACIJE DJECE)

(ČLAN 10 MEĐUNARODNOG PAKTA O EKONOMSKIM,

SOCIJALNIM I KULTURNIM PRAVIMA)..... 135

VI.1. Pravo na zaštitu porodice 135

VI.2. Zakonodavstvo Bosne i Hercegovine u pogledu prava na

zaštitu porodice 136

VI.2.1. Zaštita materinstva..... 136

VI.2.2. Zabrana eksploatacije djece 142

VII. PRAVO NA ADEKVATAN ŽIVOTNI STANDARD

(ČLAN 11 MEĐUNARODNOG PAKTA O EKONOMSKIM,

SOCIJALNIM I KULTURNIM PRAVIMA)..... 147

VII.1. Opšte o pravu na adekvatan životni standard..... 147

VII.1.2. Pravo na adekvatno stanovanje..... 148

VII.1.3. Pravo na adekvatnu ishranu 152

VII.2. Pravo na adekvatan životni standard u BiH..... 153

VII.2.1. Pravo na adekvatno stanovanje..... 157

VII.2.2. Pravo na adekvatnu ishranu u BiH..... 161

VIII. PRAVO NA NAJVEĆI MOGUĆI STANDARD ZAŠTITE

FIZIČKOG I MENTALNOG ZDRAVLJA

(ČLAN 12 MEĐUNARODNOG PAKTA O EKONOMSKIM,

SOCIJALNIM I KULTURNIM PRAVIMA) 163

VIII.1. Opšte o pravu na fizičko i mentalno zdravlje 163

VIII.2. Pravo na zdravlje u BiH 166

VIII.2.1. Zdravstvena zaštita 166

VIII.2.2. Zdravstveno osiguranje..... 168

IX. PRAVO NA OBRAZOVANJE

(ČLANOVI 13 I 14 MEĐUNARODNOG PAKTA O EKONOMSKIM,

SOCIJALNIM I KULTURNIM PRAVIMA) 171

IX.1. Pravo na obrazovanje..... 172

IX.2. Pravne odredbe koje reguliraju obrazovanje 174

IX.3. Primjena prava na obrazovanje u praksi 178

X. KRATKI PREGLED KULTURNIH PRAVA

(ČLAN 15 MEĐUNARODNOG PAKTA O EKONOMSKIM,

SOCIJALNIM I KULTURNIM PRAVIMA) 185

X.1. Opšte o kulturnim pravima 185

X.2. Kulturna prava u Bosni i Hercegovini..... 186

I. UVOD U IZVJEŠTAJ

Ovaj izvještaj predstavlja pionirski pokušaj otvaranja diskusije o ostvarivanju ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava u Bosni i Hercegovini. Iako se čini da je priča oko ostvarivanja ovih prava konstatno prisutna u medijima i svuda oko nas, teško je doći do konkretnih zaključaka i podataka o stvarnom stanju u pogledu primjene ovih prava. Naravno, dugoročno zanemarivanje ovih prava od strane organizacija koje se bave ljudskim pravima na uštrb posvećenosti građanskim i političkim pravima je igrao veliku ulogu u potpunom zanemarivanju ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava. Međutim, ovdje treba istaći da ova prava nisu samo namjerno ignorirana zbog nekih ideoloških ubjeđenja već da u svemu tome postoji i faktor nerazumijevanja ovih prava. Ovaj izvještaj predstavlja samo pokušaj otvaranja diskusije po ovim pitanjima. Stoga prva namjena ovog izvještaja jeste edukativnog karaktera i pokušaj približavanja značenja prava koja su klasificirana kao ekonomska, socijalna i kulturna prava.

Inače, pitanja koja se tiču ostvarivanja ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava u Bosni i Hercegovini su uglavnom u zakonodavnim kompetencijama entiteta, Federacije Bosne i Hercegovine (F BiH) i Republike Srpske (RS), te Brčko Distrikta. Nadalje u F BiH, većina pitanja vezana za ostvarivanje ovih prava su dodatno decentralizirana i spuštena na nivoe kantona. Zbog toga je jako teško izraditi i prezentirati detaljan izvještaj. Također, s obzirom da Bosna i Hercegovina, kako zbog činjenice da popis stanovništva nije obavljen od 1991. godine tako i zbog aljkavosti vladajućih struktura, raspolaze jako lošim i nepreciznim statističkim podacima, teško je donosi ikakve precizne zaključke. Stoga, za potrebe ovog izvještaja pokušat ćemo se zadržati na analizi zakonodavstva na entitetskim nivoima gdje god je to moguće. Za detaljniji i precizniji izvještaj naravno bilo bi potrebno analizirati znatno više zakona na svim administrativnim nivoima, kao i sve zakonske i podzakonske akte, te politike i programe raznih administrativnih tijela, kao i konkretne statističke podatke. Na žalost, bez dugogodišnjeg rada koji bi uključivao i samostalno prikupljanje podataka i vođenje statistike, izrada takve detaljne studije je teško izvodiva.

Ovaj izvještaj je podijeljen u jedanaest poglavlja. Od toga prvo poglavlje predstavlja i kratki osvrt o namjeni izvještaja, a zadnje poglavlje daje preporuke za nastavak vođenja diskusija otvorenih ovim izvještajem. Drugo poglavlje predstavlja opći uvod u ekonomska, socijalna i kulturna prava, a ostalih sedam poglavlja obrađuju određena ekonomska i socijalna prava prvenstveno prema Međunarodnom paktu o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima. U desetom poglavlju je naveden samo kratki pregled kulturnih prava jer ova oblast još nije u potpunosti definirana. Svako poglavlje, osim uvoda i zaključka, se sastoji od dijela koji se bavi

relevantnim definicijama određenog prava, odnosno od dijela koji se bavi općenitim definiranjem ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava u drugom poglavlju. Na dalje se analiziraju međunarodni dokumenti koje je ratificirala Bosna i Hercegovina u pogledu određenih prava, te diskusija između UN tijela i Bosne i Hercegovine u vezi implementacije specifičnih prava. Nakon toga slijedi pregled zakonodavnog okvira unutar Bosne i Hercegovine po svakom određenom pravu, te kratki osvrt i analiza implementacije određenog prava u Bosni i Hercegovini.

II. UVOD U EKONOMSKA, SOCIJALNA I KULTURNA PRAVA U BiH

Iako su 1948. godine u Univerzalnoj deklaraciji pobrojana sva do tada priznata ljudska prava zajedno i bez razlike na njihovu naknadno određenu kategoriju, Ujedinjenim nacijama (UN) je trebalo skoro 50 godina da ponove ovo svoje stajalište u Bečkoj deklaraciji i programu za akciju koja je proizašla iz UN-ove Svjetske konferencije o ljudskim pravima održane 1993. godine. Tada su UN ponovo nedvosmisleno zauzele stajalište da su sva ljudska prava univerzalna, nedjeljiva, međusobno zavisna i povezana.

Najvećim dijelom zbog hladnoratovskih odnosa, 16. decembra 1966. godine u Generalnoj skupštini UN-a je došlo do usvajanja dva različita pakta, Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (Međunarodni pakt o GP pravima) i Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (Međunarodni pakt o ESK pravima) kao obavezujućih dokumenata. Oba pakta su stupila na snagu gotovo istovremeno 1976. godine, mada je interesantno napomenuti da je ustvari Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima stupio malo više od dva mjeseca prije Međunarodnog pakta o političkim i građanskim pravima. Dakle, moglo bi se čak reći da je lakše bilo pridobiti 35 država koje su u to vrijeme bile članice UN-a za potpisivanje i ratificiranje Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, a samim tim i priznavanje prava koja su se u to vrijeme smatrala ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, nego za priznavanje onih prava koja su smatrana građanskim i političkim. S obzirom da je pristup, ovim u hladnoratovsko doba određenim, dvjema kategorijama prava tokom pisanja paktova očigledno bio različit, bitno je napomenuti i to da su prava priznata u Međunarodnom paktu o političkim i građanskim pravima napisana na način da su lakše mogla biti testirana na sudovima u do sada razvijenim sudskim sistemima bilo globalnim, regionalnim ili lokalnim, dok je način na koji su definirana prava iz Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima otežavao mogućnost testiranja ovih prava na sudovima.

S obzirom da historijski potičemo iz zemlje koja je gotovo 50 godina funkcionirala unutar socijalističke ideologije, za očekivati bi bilo da ekonomska, socijalna i kulturna prava kod nas zauzimaju prominentnu ulogu (iako je činjenica da je SFRJ ustvari istovremeno pristupila i jednom i drugom paktu potpisujući ih 8. augusta 1967. godine i ratificirajući ih 1. juna 1971. godine). Na žalost, usljed političkih i ideoloških previranja, ulaska u «tranziciju» (ma šta ona značila), smjene političkih režima i činjenice da su vladajuće strukture odlučile ignorirati sve vrijednosti iole povezane sa socijalizmom, u javnom diskursu je naglo dat primat političkim pravima, na uštrb ekonomskih, socijalnih, kulturnih pa čak i građanskih prava. Čak

i unutar organizacija ljudskih prava u Bosni i Hercegovini kategorija definirana kao ekonomska, socijalna i kulturna prava dobila je naziv “druge generacije ljudskih prava”, što je automatski impliciralo manju važnost ovih prava od političkih i građanskih prava kao prava “prve generacije”. Nadalje, činjenica je da i pored toga što se u javnom diskursu u Bosni i Hercegovini konstantno govori o političkim a donekle i građanskim pravima ni ona još nisu ni minimalno osigurana. Međutim, sama činjenica da su ekonomska, socijalna i kulturna prava gotovo u potpunosti cijelu deceniju i pol bila izbačena iz javnog diskursa u Bosni i Hercegovini nagovještava da su svi aspekti njihovog ostvarivanja potpuno stavljeni u zaborav.

Iako je u principu teško odvajati ljudska prava na kategorije, u nekim situacijama gotovo i nemoguće (kao što su to mnoge naknadno usvojene konvencije - bilo na globalnom ili regionalnom nivou - pokazale)¹, to je ovdje ipak urađeno zbog pokušaja privlačenja pažnje na neka od ljudskih prava zaboravljenih u javnom diskursu Bosne i Hercegovine. Međutim, ovdje se želi naglasiti pozicija sa koje ovaj izvještaj polazi jeste da su ekonomska, socijalna i kulturna prava integralni dio sistema ljudskih prava. Svjesni političkih implikacija u podjeli na kategorije također želimo istaći da «negativan» odnos spram prava definiranih kao ekonomska, socijalna i kulturna prava potiče i iz činjenice da su u mnogim segmentima života ova prava neophodna (naročito ona prava koja se klasificiraju kao ekonomska i socijalna prava od kojih su neka, ali ne sva, definirana tako da prevazilaze dihotomiju između javne i privatne sfere života) za ostvarivanje ženskih ljudskih prava i osnaživanje žena što za patrijarhalni sistem u kojem živimo (gledano globalno, regionalno i lokalno) predstavlja značajan problem.

II.1. Uvod u rasprave o ekonomskim i socijalnim pravima

Globalno gledajući, pozicija i tretman ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava u nametnutom hijerarhijskom redoslijedu prava nije se značajno promijenila ni nakon 1993. godine, mada se u zadnjih nekoliko godina mogu primijetiti pojačane aktivnosti različitih aktera ka osiguranju implementiranja ovih prava. Značajan korak je napravljen kada je 2001. godine Amnesty International, kao jedna od vodećih međunarodnih organizacija za promociju političkih i građanskih prava, odlučila svoje aktivnosti usmjeriti i ka osiguravanju ekonomskih, socijalnih

¹ Vidi na primjer Konvenciju o eliminaciji diskriminacije nad ženama, Konvenciju o pravima djeteta ili nedavno usvojenu Konvenciju o pravima osoba sa invaliditetom, pa čak i Evropsku konvenciju o ljudskim pravima i osnovnim slobodama.

i kulturnih prava², što je uz sličnu promjenu politike Human Rights Watcha donekle stavilo problematiku ESK prava u javni diskurs na globalnoj razini³. U zadnjih nekoliko godina i mnoge druge međunarodne organizacije koje se bave promocijom ljudskih prava su počele sva prava promatrati kao uniformnu cjelinu⁴. Kako primjećuje Amnesty International⁵ trenutno veliki broj pojedinaca/ki i organizacija pokušavaju ponovo vratiti važnost ESK pravima koja su do nedavno na globalnom nivou bila marginalizirana.

Na žalost, smetnje za brže integriranje promocije ESK prava sa već prilično razrađenim sistemom promocije građanskih i političkih prava su se pojavile sa ponovnim izbijanjem u prvi plan pitanja za koja se mislilo da su «prevaziđena», prvenstveno pitanje zabrane mučenja koje je ponovo aktualizirano Guantanamo i Abu Graibom. Međutim, pozitivno je to što, iako su se ponovo morale suočavati sa velikim silama po pitanju zabrane mučenja, organizacije poput Amnesty International i Human Rights Watch nisu odustale od svoje posvećenosti ESK pravima i ostale su dosljedne svojoj doktrini i rezonovanju koje su Eide i Rosas prepoznali u svojoj knjizi *Economic, Social and Cultural Rights*:

Napori koji se ulažu kako bi se okončali mučenje, proizvoljno oduzimanje slobode i smrtna kazna su za svaku pohvalu i imaju našu punu podršku. Ali, da budemo malo provokativni, kakvo je tu trajno postignuće kada se ljudi nakon što se spase od mučenja izloženi smrti od gladi ili bolesti koje su mogle biti spriječene da je bilo volje i odgovarajuće kontrole?»⁶

² str. 204-5, Curt Goering, "Amnesty International and Economic, Social and Cultural Rights", Daniel A. Bell and Jean-Marc Coicaud (Eds.), *Ethics in Action: The Ethical Challenges of International Human Rights Nongovernmental Organizations*, New York: Cambridge University Press, 2007, pp. 204-218.

³ Human Rights Watch, *About Us: Our History*, 2008, dostupno na <http://www.hrw.org/en/node/75134>; pristupljeno 14. februara 2009.

⁴ vidi npr. aktivnosti International NGO Coalition for an Optional Protocol to the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (Međunarodna NVO koalicija za Opcionalni protokol uz Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima), kao i aktivnosti ESCR-Net: International Network for Economic, Social and Cultural Rights (Međunarodna mreža za ekonomska, socijalna i kulturna prava).

⁵ str.7, Amnesty International, *Human Rights for Human Dignity: A primer on economic, social and cultural rights*, London: Amnesty International Publications, 2005, dostupno na <http://www.amnestyusa.org/escr/report/report.pdf>, pristupljeno 14. februara 2009.

⁶ str. 7, Asbjorn Eide and Allan Rosas, "Economic, Social and Cultural Rights: A Universal Challenge", A. Eide et al. (eds.) *Economic, Social and Cultural Rights: A Textbook*, 2nd ed., The Hague: Kluwer Law International, 2001, 3-7.

Ova novoformulirana predanost se osjetila unapređenjem normi za zaštitu ESK prava.

Tako su konačno, 10. decembra 2008. godine, nakon nekoliko decenija rada na uspostavljanju adekvatnog pravnog instrumenta za zaštitu ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava aktivisti/kinje preko NVO-a, svojih vlada i UN agencija uspjeli/e osigurati usvajanje Opcionalnog protokola na Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima tačno na 60-tu godišnjicu od usvajanja Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima i 42 godine nakon što je sličan mehanizam usvojen uz Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima. Kao što su u svojoj izjavi povodom usvajanja ovog protokola istakli članovi/ce NVO koalicije za usvajanje Opcionalnog protokola uz Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima,

usvajanje Opcionalnog protokola predstavlja historijsko postignuće za ljudska prava ... [a] onima koji trpe kršenja njihovih ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava konačno je dodijeljen jednak status i priznato im je pravo na efikasan pravni lijek, što je u skladu sa Univerzalnom deklaracijom. Opcionalni protokol će žrtvama kršenja ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava koje ne mogu osigurati efikasan pravni lijek u svom domaćem pravnom sistemu pružiti mogućnost zadovoljenja na međunarodnom nivou.⁷

Usvajanje Protokola je osiguralo razvoj međunarodnog mehanizma za individualne žalbe koji može “pomoći u razvoju sadržaja ESK prava i pripadajućih obaveza države, te dati uputstva državnim sudovima i institucijama ljudskih prava.”⁸

Inače, kako je već uveliko poznato i diskutirano na globalnom nivou, poteškoću za implementaciju ESK prava predstavlja način na koji su ova prava formulirana naročito u Paktu, a što se odnosi na formulaciju progresivne realizacije prava. Ova formulacija je iskomplicirala konceptualizaciju ESK prava kao i sam proces nadgledanja njihove implementacije. Prepoznavši ove probleme UN Komitet za ESKP je odmah nakon svog osnivanja 1985. godine počeo razvijati praksu u smislu tumačenja i razumijevanja ESK prava putem svojih zaključnih opservacija na izvještaje država i generalnih komentara. UN Komitet za ESKP je do sada

⁷ OP-ICESCR Coalition, NGOs Celebrate Historic Adoption of Optional Protocol for Economic, Social and Cultural Rights at United Nations, 10. decembar 2008. dostupno na: <http://www.opicescr-coalition.org/PressReleaseDecember10.pdf>; pristupljeno 15. februara 2009.

⁸ OP-ICESCR Coalition, NGOs Worldwide Welcome the Adoption of Optional Protocol for Economic, Social and Cultural Rights!, dostupno na <http://www.opicescr-coalition.org/>; pristupljeno 15. februara 2009.

objavio 21 generalni komentar u vezi sa različitim tematskim pitanjima koja se tiču tumačenja sadržaja odredbi vezanih za određena prava iz Međunarodnog pakta o ESK pravima. U pogledu pitanja progresivne realizacije prava UN Komitet za ESKP se oglasio već 1990-te na svojoj petoj sjednici u svom Generalnom komentaru 3 istaknuvši da iako termin “progresivna realizacija” jeste “neophodno sredstvo fleksibilnosti koje reflektira realnosti stvarnog svijeta i poteškoće sa kojima se svaka zemlja susreće u ostvarivanju potpune realizacije ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava”⁹ on ipak ne smije biti pogrešno tumačen u smislu odstupanja od krajnjeg cilja Pakta već se treba shvatit da je država članica dužna “napredovati što je brže i efikasnije moguće”¹⁰ ka ostvarivanju potpune realizacije prava u pitanju. Ovim komentarom je potvrđeno stajalište po pitanju “progresivne realizacije” prava zauzeto 1986. godine u Limburškim principima o implementaciji Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima¹¹ koje su usvojili grupa svjetski istaknutih stručnjaka/inja. Također unutar samog Pakta postoje i odredbe koje od države zahtijevaju trenutnu akciju, kao što je na primjer osiguranje nediskriminacije u pogledu ostvarivanja svih priznatih prava.

Također, ovaj kao i svi generalni komentari i zaključne observacije koji ga slijede, te Matriška uputstva o kršenju ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava¹² koja su usvojena kao elaboracija Limburških principa i nedavno usvojena Nova uputstva za izvještavanje ističu da svaka država ima obavezu bez obzira na svoj stadij razvoja poštovati, štiti i ispunjavati ekonomska, socijalna i kulturna prava s tim da svaka obaveza u sebi sadrži elemente djelovanja i rezultata. Prema Matriškim uputstvima “obaveza djelovanja zahtijeva radnju razumno izračunatu kako bi se ostvarilo uživanje određenog prava”¹³, dok “obaveza rezultata zahtijeva od država da postignu određene ciljeve kako bi zadovoljile određeni nezavisni standard.”¹⁴ Iako

⁹ Office of the High Commissioner for Human Rights, UN Committee on Economic, Social and Cultural Rights, The nature of States parties obligations (Art. 2, par.1) : . 14/12/90., CESCR General comment 3. , Contained in document E/1991/23. dostupno na: <http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/099b725fe87555ec8025670c004fc803/94bdbaf59b43a424c12563ed0052b664?OpenDocument#%20Contained%20i>; pristupljeno 15. februara 2009.

¹⁰ Ibidem.

¹¹ Commission of Jurists the Faculty of Law of the University of Limburg and the Urban Morgan Institute for Human Rights University of Cincinnati, The Limburg Principles on the Implementation of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, UN doc. E/CN.4/1987/17, Annex. dostupno na <http://www.fao.org/righttofood/kc/downloads/vl/EN/details/212296.htm>; pristupljeno 15. februara 2009.

¹² Commission of Jurists the Faculty of Law of the University of Limburg and the Urban Morgan Institute for Human Rights University of Cincinnati, “The Maastricht Guidelines on Violations of Economic, Social and Cultural Rights”, *Human Rights Quarterly*, Vol. 20 (1998), pp. 691-705.

¹³ Član 7, The Maastricht Guidelines, ibidem.

¹⁴ Ibidem.

je državama dozvoljena margina diskrecije u odabiru sredstava za implementaciju svojih obaveza, postoje univerzalni minimalni standardi i zajedničko shvatanje obima, prirode i ograničenja ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava tako da država mora pokazati pravi vidljiv progres prema potpunoj realizaciji ovih prava: “Država ne može koristiti odredbe ‘progresivne realizacije’ iz člana 2 Pakta kao izgovor za nepoštivanje”.¹⁵ Također, u kontekstu obaveze ispunjavanja ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, kako primjećuje Amnesty International, država mora paziti da ne učini jedno od sljedećeg:

- **nazadovanje**, koje podrazumijeva:
- *razvijanje i implementiranje novih politika koje se udaljavaju od punog ostvarenja prava*
- *veliko povlačenje ulaganja iz socijalnih servisa koji nisu opravdani općom ekonomskom krizom*
- *realokaciju resursa namijenjenih za ekonomska, socijalna i kulturna prava u druge oblasti, kao što su neovlašteno i prekomjerno trošenje za vojne potrebe*
- **diskriminacijsko neispunjavanje**.
Nediskriminacija je neposredna obaveza koja presijeca sve obaveze poštivanja, zaštite i ispunjavanja prava. Usvajanje zakona, politika i praksi koje nisu dosljedne principu nediskriminacije predstavlja kršenje ljudskih prava.
- **neprioritiziranje minimalnih temeljnih obaveza**,
*naročito onih koji se tiču najranjivijih, kada se poduzima neka akcija koja se tiče ispunjavanja prava predstavlja kršenje ljudskih prava.*¹⁶

U kontekstu Bosne i Hercegovine u odnosu na gore navedeno recimo pitanje povećanja plata parlamentaraca/ki na svim administrativnim nivoima u situaciji kada nisu zadovoljene ni minimalne potrebe ranjivih grupacija automatski izbija u prvi plan kao jedan od primjera potencijalnog kršenja obaveza ispunjavanja ESK prava.

Kako je to u svom Generalnom komentaru 3 istakao Komitet za ESK prava, a onda u naknadnim komentarima u vezi sa specifičnim pravima dalje razradio, postoje “minimalne temeljne obaveze”, minimalni nivo svakog prava koje država mora osigurati svima bez diskriminacije i bez obzira na dostupnost resursa zemlje u

¹⁵ član 8, ibidem.

¹⁶ str 25, Amnesty International, ibidem.

pitanju ili postojanje bilo kojeg drugog faktora ili poteškoća¹⁷. Tako na primjer u kontekstu prava na rad Komitet smatra da su minimalne temeljne obaveze svake države barem:

- (a) Osigurati pravo pristupa zapošljavanju, naročito ugroženim i marginaliziranim osobama i grupama, dozvoljavajući im da žive dostojanstvenim životom;
- (b) Izbjegavati bilo kakve mjere koje rezultiraju diskriminacijom i nejednakim tretmanom ugroženih i marginaliziranih osoba i grupa u privatnoj i javnoj sferi ili u slabljenju mehanizama za zaštitu takvih osoba i grupa;
- (c) Usvojiti i implementirati državnu strategiju i plan akcije za zapošljavanje koji su zasnovani, i koji oslovljavaju probleme svih radnika, na osnovu participativnog i transparentnog procesa koji uključuje organizacije kako poslodavaca/kinja tako i radnika/ca. Takva strategija i plan akcije za zapošljavanje trebaju biti posebno usmjereni ka ugroženim i marginaliziranim osobama i grupama i trebaju sadržati indikatore i pokazatelje uz pomoć kojih se može mjeriti i perodično nadgledati napredak u odnosu na pravo na rad.¹⁸

Dakle, Komitet direktno insistira na djelotvornoj implementaciji zakona, a ne samo na formalnom usvajanju zakona.

Nadalje, za ostvarivanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava bitno je napomenuti da je Komitet zauzeo stav da, kao što je gore već pomenuto, nedostatak ili neadekvatni resursi nisu izgovor za nedjelovanje države u osiguranju najšireg mogućeg stepena uživanja ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava za sve bez diskriminacije u datim okolnostima, pa čak i u “vrijeme ozbiljnih ograničenja resursa, bilo da su uzrokovani procesom prilagođavanja, ekonomskom recesijom, ili nekim drugim faktorima, ranjivi/e članovi/ce društva mogu i zaista moraju biti zaštićeni usvajanjem relativno niskobudžetskih programa”.¹⁹ Također, čak i tokom oružanog sukoba ili nekih vanrednih situacija kada države u nekim situacijama mogu privremeno suspendirati svoje garancije za zaštitu nekih ljudskih prava

¹⁷ član 10, Generalni komentar 3, ibidem.

¹⁸ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, The Right To Work, General comment No. 18, Adopted on 24 November 2005, UN doc. E/C.12/GC/18 6 February 2006, dostupno na [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/E.C.12.GC.18.En?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/E.C.12.GC.18.En?OpenDocument); pristupljeno 15 februara 2009.

¹⁹ član 12, Generalni komentar 3, ibidem.

ne postoji odredba koja dozvoljava odstupanje od obaveza preuzetih iz Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima ili drugih temeljnih dokumenata koja štite ova prava. Kao i općenito sa ljudskim pravima, prema međunarodnom pravu i u saglasnosti sa legitimnim ciljem, dozvoljena su samo razumna i proporcionalna ograničenja na ostvarivanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava.²⁰

Dakle, bez obzira na političko-ekonomsku situaciju u kojoj se država nalazi, prioritet mora biti zaštita prava ranjivih grupa.

U kontekstu Bosne i Hercegovine, koja se zbog nemanja adekvatnih podataka usljed činjenice da popis stanovništva nije obavljen od 1991. godine ne može pohvaliti da pridaje dovoljnu pažnju izradi korektnih statističkih podataka, bitno je napomenuti da tokom analize izvještaja države i analize predanosti u implementaciji ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, Komitet također koristi kvalitativne i kvantitativne indikatore. U Novim uputstvima za izvještavanje Komitet traži od države da u svom izvještaju pored ostalog uključi:

bilo koje mehanizme koji su postavljeni radi nadgledanja napretka prema potpunom ostvarenju prava iz Pakta, uključujući identifikaciju indikatora i njima odgovarajućih državnih pokazatelja u vezi sa svakim pravom iz Pakta, pored informacija u skladu sa prilogom 3 harmoniziranih uputstava i uzimajući u obzir okvir i tabele ilustrativnih indikatora koje je skicirao UN-ov Ured Visokog komesara za ljudska prava (OHCHR) (HRI/MC/2008/3);²¹.

Svrha indikatora, kako je primjetila Katarina Tomaševski, je identificiranje “dva ključna faktora: volje i kapaciteta vlade da štiti i promovira ljudska prava.”²² Kako bi se ocijenilo kako država ispunjava svoje obaveze u pogledu implementacije

²⁰ str 26, Amnesty International, ibidem.

²¹ stav 3 tačka (b) UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Guidelines on Treaty-Specific Documents to be Submitted by States Parties Under Articles 16 and 17 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, UN Doc. No. E/C.12/2008/2, 13 januar 2009, dostupno na <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cescr/docs/E.C.12.2008.2.doc>, pristupljeno 1 marta 2009.

²² str. 532, Katarina Tomaševski, “Indicators”, A. Eide et al. (eds.) *Economic, Social and Cultural Rights: A Textbook*, 2nd ed., The Hague: Kluwer Law International, 2001, 531-543.

prvenstveno ekonomskih i socijalnih prava preko indikatora se treba ustanoviti u kojoj mjeri država stvarno nema kapaciteta za ispunjavanje određenih prava, a u kolikoj mjeri je to ustvari njena nespремnost i odbijanje da promovira i zaštiti određena prava²³. Raspravljajući o korištenju indikatora u praksi Komiteta za ESK prava, Eide²⁴ primjećuje da, pored usvajanja zakona, Komitet od država članica zahtijeva da nadgledaju stvarnu situaciju po pitanju svakog pojedinačnog prava te da prikupljaju odgovarajuću statistiku sa prikladno grupiranim podacima. Pored toga potrebno je postaviti mjerljive ciljeve za unaprjeđenje situacije onih koji su u najlošijem položaju u pogledu uživanja nekog od prava, a odabir i prioritiziranje ciljeva predstavljaju kvalitativne indikatore predanosti ljudskim pravima.²⁵ Polazeći od činjenice da svaka država mora pokazati da daje sve od sebe da sve osobe pojedinačno imaju podjednak pristup uživanju svih prava, Komitet je u svojim generalnim komentarima posebnu pažnju posvetio uputstvima državama kako da ispunjavaju ovaj zahtjev u pogledu ranjivih grupa kao što su osobe sa invaliditetom²⁶, starije osobe²⁷, te je posebno ukazao da žene i muškarci imaju jednaka prava da uživaju ekonomska, socijalna i kulturna prava²⁸.

Konačno, ali nikako manje bitno, treba istaknuti važnost promjene percepcije kako globalno, a tako i u različitim regijama, da se ekonomska, socijalna i kulturna prava ne mogu testirati na sudu. Do sada je doneseno nebrojeno mnogo sudskih odluka vezanih za uživanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava kako na lokalnim i državnim sudovima, tako i na međunarodnim tribunalima²⁹. Nadalje, usvajanje Opcionalnog protokola je samo dodatni korak u osiguravanju efikasnih pravnih lijekova za osobe čija su ekonomska, socijalna i kulturna prava prekršena.

Na kraju ovog uvoda koji prvenstveno služi u edukativne svrhe treba istaknuti da su ekonomska, socijalna i kulturna prava pored Međunarodnog pakta o

²³ ibidem.

²⁴ str. 548-549, Asbjorn Eide, "The Use of Indicators in the Practice of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights", A. Eide et al. (eds.) *Economic, Social and Cultural Rights: A Textbook*, 2nd ed., The Hague: Kluwer Law International, 2001, 545-551.

²⁵ ibidem.

²⁶ Generalni komentar 5.

²⁷ Generalni komentar 6.

²⁸ Generalni komentar 16.

²⁹ Dobra baza podataka o ovim predmetima je dostupna na ESCR-Net-u , ESCR-NET Caselaw Database koju su razvile u suradnji Centar za pravne i društvene studije iz Argentine (Centre for Legal and Social Studies - CELS), Centar za prava na dom i evikcije iz Ženeve (Centre on Housing Rights and Evictions - COHRE) i Centar za promoviranje socijalnih prava iz Kanade (Social Rights Advocacy Centre - SRAC); dostupno na <http://www.escr-net.org/caselaw>; pristupljeno 16. februara 2009.

ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima sadržana i u drugim obavezujućim međunarodnim ugovorima kao što su Konvencija o eliminaciji diskriminacije nad ženama, Konvencija o pravima djeteta ili pak Konvencija o pravima osoba sa invaliditetom. Neke specijalizirane agencije kao što su Međunarodna organizacija rada (ILO) ili Organizacija UN-a za obrazovanje, nauku i kulturu (UNESCO) su detaljnije razvile međunarodne standarde za određena prava unutar svojih mandata. Unutar referentne regije za Bosnu i Hercegovinu treba istaći da su neka od ovih prava sadržana i u Evropskoj konvenciji o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, a znatno kompletnija lista se nalazi u Evropskoj socijalnoj povelji. Također, s obzirom na aspiracije koje u javnom diskursu izjavljuju svi vodeći politički akteri u BiH, bitno je pomenuti i Povelju o osnovnim pravima Evropske Unije koja sadrži neke od ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava i kojoj je data pravna snaga kroz Lisabonski Ugovor. Povelja potencijalno može biti postavljena kao uvjet ulaska u EU.

U ovom izvještaju prednost se daje definicijama ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava iz Međunarodnog pakta o ESK pravima nad definicijama iz Evropske socijalne povelje, iako bi se u kontekstu Bosne i Hercegovine kao članice Vijeća Evrope očekivalo da efektivnije dejstvo imaju obaveze iz Evropske socijalne povelje, prvenstveno iz razloga što je Bosna i Hercegovina ovoj Povelji pristupila tek u oktobru 2008. godine. Unutar svakog pojedinačnog prava posebna pažnja će se posvetiti pristupu određenih ranjivih grupa uživanju tog prava. S obzirom na prirodu cjelokupnog izvještaja ovaj izvještaj o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima u BiH predstavljat će analizu jednog od indikatora volje države da osigura uživanje ovih prava svim osobama koje se nalaze na njenoj teritoriji ili pod njenom jurisdikcijom³⁰ a to su usvojena relevantna legislativa i dati stepen efikasnosti ostvarivanja prava u domaćem pravnom poretku³¹.

³⁰ član 3, Generalni komentar 1: Office of the High Commissioner for Human Rights, Reporting by State parties: CESCR General Comment 1, 24 February 1989, Contained in the document UN E/1989/22, dostupno na:
[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/38e23a6ddd6c0f4dc12563ed0051cde7?](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/38e23a6ddd6c0f4dc12563ed0051cde7?Opendocument)
Opendocument pristupljeno 8. marta 2009. godine

³¹ Generalni komentar 9: UN Economic and Social Council, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, The domestic application of the Covenant: CESCR General Comment 9, 3 December 1998, document No. UN E/C.12/1998/24, dostupno na:
[http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/4ceb75c5492497d9802566d500516036?](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/4ceb75c5492497d9802566d500516036?Opendocument)
Opendocument pristupljeno 8. marta 2009. godine

II.2. Opće o BiH

Kada govorimo o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima u Bosni i Hercegovini neophodno je reći da je Bosna i Hercegovina zemlja koja se već duže vrijeme nalazi u fazi “tranzicije” čak do te mjere da bi se to stanje moglo nazvati i “permanentnom tranzicijom”, odnosno da se nalazi barem u “trostrukoju tranziciji”. Od kraja 1980-tih i početka 1990-tih Bosna i Hercegovina je ušla u “tranziciju” iz jednog društvenog sistema u drugi, kao i u ekonomsku “tranziciju” iz planske socijalističke u tržišnu ekonomiju. Još jedna “tranzicija” nastupa nakon četvorogodišnjeg rata (1992-1995) koji je usljed svog iznimno destruktivnog karaktera obilježen masovnim promjenama u društvenoj i ekonomskoj arhitekturi zemlje. Kako je 2004. godine primjetila Sevima Sali-Terzić³², u Bosni i Hercegovini tranziciju obilježavaju ekstremno teška ekonomska situacija, značajna prisutnost sive ekonomije, siromaštvo i masovna nezaposlenost, spor proces privatizacije i jako rasprostranjena korupcija i oraganizirani kriminal, koji su još izraženiji zbog nedovoljno razvijenih institucija i nedostatka vladavine prava. Do jeseni 2010. godine situacija se nije mijenjala na bolje, a u nekim segmentima koji utiču na ekonomska i socijalna prava se još značajno i pogoršala. Na primjer, prema Transparency International indeksu percepcije korupcije³³ za 2009. godinu našli smo se na 99 mjestu, zauzimajući najlošiju poziciju u regionu. Ove godine, 2010., Bosna i Hercegovina je napravila blagi napredak i zauzela je 91 mjesto na tabeli indeksa percepcije korupcije.³⁴ Poređenja radi 2009. godine CPI rezultat je iznosio 3, dok je ove godine neznatno poboljšan i iznosi 3,2 na skali od 1-10. Pretpostavlja se da je pomak najviše napravljen zbog usvajanja zakona koji su bili preduvjet za viznu liberalizaciju unutar EU. Ove godine po prvi put je u Indeks percepcije korupcije uvršteno Kosovo, te samo zbog toga pozicija Bosne i Hercegovine nije više najlošija u regionu. Također, Bosna i Hercegovina je svrstana među 60 zemalja svijeta u Indeksu neuspjelih zemalja za 2010. godinu časopisa Foreign Policy i Fonda za mir iz SAD-a i okarakterizirana je kao nestabilna i zemlja u opasnosti³⁵.

³² str. 47. Sevima Sali-Terzić “Bosnia and Herzegovina” u Lukac-Koritnik, G. (Ed.) *Economic and Social Rights Country Reports: Albania, Bosnia and Herzegovina, Bulgaria, Croatia, Hungary, Macedonia, Moldova, Romania, Turkey, Yugoslavia (Serbia & Montenegro)*, Zagreb: BaBe, 2004

³³ Transparency International, Corruption perception index 2009, dostupno na: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2009, pristupljeno 1. septembra 2010.

³⁴ Transparency International, Corruption perception index 2010, dostupno na: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010/results, pristupljeno 26. oktobra 2010. godine.

³⁵ vidi Foreign Policy, 2010 Failed States Index, dostupno na: http://www.foreignpolicy.com/articles/2010/06/21/2010_failed_states_index_interactive_map_and_rankings, pristupljeno 1. septembra 2010. godine.

Inače u pogledu osiguravanja ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava “tranzicija” ne bi trebala biti izgovor s obzirom da je nakon rata u Bosnu i Hercegovinu uloženo preko 14 milijardi američkih dolara³⁶ radi demokratizacije i obnove zemlje putem raznih međunarodnih donacija. Kako je Komitet napomenuo u tački 13 Generalnog komentara 3, minimalne temeljne obaveze nisu ograničene samo na resurse dostupne u zemlji već se za njihovo ispunjenje moraju koristiti i resursi dostupni putem međunarodne saradnje i pomoći. Stoga, ako država nema dovoljno svojih resursa ona mora dokazati da je tražila međunarodnu pomoć kako bi ispunila svoje obaveze prema najranjivijim grupama³⁷. Nažalost, novac koji je uloženo u obnovu Bosne i Hercegovine nije pokrenuo ekonomiju, niti je osigurao socijalnu sigurnost ranjivim kategorijama stanovništva niti općenito stanovništvu Bosne i Hercegovine. S obzirom na trenutnu globalnu ekonomsku krizu već je vidljivo da se i ovi resursi iz međunarodne pomoći povlače i uskoro bi mogli biti u potpunosti uklonjeni tako da će se stanovništvo Bosne i Hercegovine naći u još težoj situaciji.

Posebno u kontekstu ekonomskih i socijalnih prava treba također istaknuti i činjenicu da je trostruka “tranzicija” u Bosni i Hercegovini stvorila veliki broj različitih ranjivih grupa u koje se usljed političke i ekonomske situacije u Bosni i Hercegovini može svrstati oko 80% od ukupnog stanovništva Bosne i Hercegovine. Pored “standardnih” ranjivih grupa za sve zemlje kao što su osobe sa invaliditetom ili pripadnici manjinskih etničkih skupina, tu su i veći broj nezaposlenih i veći broj penzionera nego je to slučaj u zemljama koje nisu u “tranziciji”, te obespravljeni radnici koji najčešće usljed neefikasnosti politika privatizacije ostaju bez redovnog ili ikakvog dohotka. Ratne destrukcije su stvorile i dodatne ranjive kategorije kao što su izbjeglice, raseljena lica, civilne žrtve rata, povratnici, ratni vojni invalidi i demobilizirani borci. U ovom kontekstu je bitno pomenuti kategoriju demobiliziranih boraca, koja je kreirana zbog kupovine socijalnog mira vladajućih elita, a koja je prilično brojna. Umjesto da je nakon demobilizacije ovim osobama omogućena prekvalifikacija, te sistematski osiguran način na koji bi oni došli do zaposlenja, njima su date određene naknade socijalne pomoći i od njih se stvorila nova socijalna ranjiva kategorija. Sada, u situaciji kada Međunarodni monetarni fond zahtijeva od Bosne i Hercegovine da smanji javnu potrošnju, ova kategorija se našla na udaru. Međutim, sada su sve to ljudi u svojim srednjim i poznim srednjim godinama bez adekvatnih kvalifikacija za rad i radnog iskustva, te su nekonkurentni na tržištu rada. U situaciji velike nezaposlenosti dovedeni su na

³⁶ Sofia Sebastian, FRIDE, *Assessing Democracy Assistance: Bosnia*, dostupno na: http://www.fride.org/download/IP_WMD_Bosnia_ENG_jul10.pdf , pristupljeno 08. novembra 2010. godine.

³⁷ str 549, Asbjorn Eide, “The Use of Indicators in the Practice of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights”, *ibidem*.

rub egzistencije i postali su ovisni o socijalnoj pomoći. Nadalje, kako je primijetila Sevima Sali-Terzić³⁸, u okruženju kakvo je Bosna i Hercegovina, pozicija žena je isto tako zabrinjavajuća jer usljed svih tranzicija, među kojima je i ekonomska transformacija koja uključuje tranziciju na tržišnu ekonomiju, pozicija žena u bosanskohercegovačkom društvu još se više pogoršava i samo vodi ka daljnjim diskriminacijama nad ženama u svim sferama društva, a naročito onim koje utiču na ekonomska, socijalna i kulturna prava žena.

Ova situacija je daleko više usložnjena komplikovanim državnim sistemom, nezainteresiranošću vlasti za ispunjavanje svojih obaveza barem po pitanju ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, te činjenicom da iako je država ta koja je preuzela obavezu poštivanja, zaštite i ispunjenja ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, ova prava su ustvari u nadležnosti manjih administrativnih jedinica (bilo entiteta, distrikta ili kantona). Čak je i Komitet o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, u svojim Zaključnim napomenama izdatim nakon razmatranja izvještaja koji mu je dostavila Bosna i Hercegovina u skladu sa članovima 16 i 17 Međunarodnog pakta o ESK pravima napomenuo da je institucionalni okvir u BiH jedan od faktora i poteškoća koji ometaju implementaciju Pakta, odnosno da

*ustavni okvir za Bosnu i Hercegovinu koji je nametnuo Dejtonski mirovni sporazum, koji dijeli državu članicu na dva entiteta (decentraliziranu Federaciju BiH koju čini 10 kantona i centraliziranu Republiku Srpsku), te jedan distrikt (Brčko Distrikt), daje ograničenu odgovornost i ovlasti Vladi na državnom nivou, posebno u području ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, te stvara složenu administrativnu strukturu, koja često rezultira nepostojanjem usklađenosti i implementacije zakona i politika koji se odnose na jednako uživanje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava za stanovnike dva entiteta, kantona u Federaciji BiH i općina istog ili različitih entiteta*³⁹.

Dakle, iako je država potpisnica značajnih dokumenata koja osiguravaju poštivanje, zaštitu i ispunjenje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava na cijelom teritoriju Bosne i Hercegovine, zbog administrativne podijeljenosti nadležnosti

³⁸ str. 48, Sevima Sali-Terzić, ibidem

³⁹ stav 8, UN Doc, Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights : Bosnia and Herzegovina. (Concluding Observations/Comments) No. E/C.12/BiH/CO/1. 24 januar 2006. dostupno na: [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/E.C.12.BiH.CO.1.En?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/E.C.12.BiH.CO.1.En?Opendocument), pristupljeno 1 marta 2009.

ova prava nisu osigurana bez diskriminacije na cijelom teritoriju. Problem je usložen i time što Ustav BiH, u svom članu II/4 garantira nediskriminaciju uživanja prava i sloboda predviđenih članom II Ustava BiH i 15 međunarodnih sporazuma navedenih u Aneksu I Ustava BiH (među kojima je i Pakt o ESKP) svim licima u Bosni i Hercegovini samo po osnovama kao što su spol, rasa, boja, jezik, vjera, političko i drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, povezanost sa nacionalnom manjinom, imovina ili rođenje, dakle direktno ne navodeći prebivalište na teritoriji BiH, mada bi se ono moglo možda svrstati u definiciju “drugog statusa”. Ovo je djelimično razmatrano u odluci Ustavnog suda U 12/09⁴⁰, ali u specifičnoj situaciji vezanoj za mjesto isplate naknada za porodijsko odsustvo u institucijama Bosne i Hercegovine i način kako je to bilo regulirano članom 35. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine⁴¹ i Odlukom Vijeća ministara o načinu i postupku ostvarivanja prava na naknadu za porodijsko odsustvo u institucijama Bosne i Hercegovine.⁴²

II.2.1. Ustavni okvir u pogledu ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava

Kako je već napomenuto Bosna i Hercegovina nema u potpunosti jedinstven ustavni okvir u pogledu osiguranja pristupa ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima. Zbog direktne primjene Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, unutar samog Ustava BiH u članu II/3. izlistana su sva prava priznata u Evropskoj konvenciji do dana usvajanja Ustava BiH (odnosno potpisivanja Dejtonskog mirovnog sporazuma), a samim tim i neka prava koja se obično svrstavaju u grupu ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, kao što je to na primjer slučaj sa pravom na obrazovanje.

Pored toga u Aneksu I na Ustav BiH izlistano je 15 dodatnih međunarodnih dokumenata koji će se primjenjivati u Bosni i Hercegovini. Među njima je izlistan i Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, kao i neke konvencije koje sadrže kombinaciju GP i ESK prava kao što je to na primjer Konvencija o ukidanju svih oblika diskriminacije nad ženama, Konvencija o pravima djeteta, Međunarodna konvencija o zaštiti prava svih radnika/ca migranata/ica i članova/ica njihovih porodica. Međutim njihova primjena nije baš jasno definirana Ustavom BiH, i ovi dokumenti nemaju isti status kao Evropska

⁴⁰ vidi Odluka o dopustivosti i meritumu, U 12/09 od 28. maja 2010. godine, dostupno na http://ccbh.ba/bos/odluke/povuci_pdf.php?pid=303276 pristupljeno 1. oktobra 2010. godine.

⁴¹ Zakon o plaćama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine (“Službeni glasnik BiH” br. 50/08 i 35/09).

⁴² Odluka Vijeća ministara o načinu i postupku ostvarivanja prava na naknadu za porodijsko odsustvo u institucijama Bosne i Hercegovine (“Službeni glasnik BiH” broj 58/09).

konvencija o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, kao ni zagarantiranu direktnu primjenu. Primjena ovih međunarodnih dokumenata moguća je jedino u kontekstu nediskriminacije u članu II/4. Ustava BiH, koji kao što je već pomenuto, osigurava uživanje prava i sloboda iz međunarodnih dokumenata nabrojanih u Aneksu I Ustava BiH "svim licima u Bosni i Hercegovini bez diskriminacije po bilo kojem osnovu kao što je spol, rasa, boja, jezik, vjera, političko i drugo mišljenje, nacionalno i socijalno porijeklo, povezanost sa nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status"⁴³. Ovakvom zaključku vodi nas i donedavna praksa Ustavnog suda BiH koji npr. u predmetu broj AP-1219/07, u kojem se apelant žalio na pravo na rad, pravo na uslove rada, pravo na zaradu i pravo na penzijsko i invalidsko osiguranje, zajamčene čl. 6, 7. i 9. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, zaključuje da navedena prava

„nisu zagarantovana Ustavom Bosne i Hercegovine, niti Evropskom konvencijom, koja se prema članu II/2. Ustava Bosne i Hercegovine direktno primjenjuje u Bosni i Hercegovini. Međutim, u Aneksu I tačka 8. Ustava Bosne i Hercegovine - Dodatni sporazumi o ljudskim pravima koji će se primjenjivati u Bosni i Hercegovini, između ostalog je naveden i Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (iz 1966. godine), gdje je u čl. 6. i 7. zagarantovano pravo na rad i pravo na uživanje povoljnih uslova rada, a u članu 9. pravo na socijalno osiguranje. Uživanje ovog prava bez diskriminacije je garantirano članom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine - «Nediskriminacija». S obzirom da apelant ne navodi da je diskriminiran u uživanju prava na rad, na uvjete rada, prava na zaradu i prava na penzijsko i zdravstveno osiguranje ili drugih sličnih prava, a takva diskriminacija nije očigledna iz činjenica koje je apelant predočio, Ustavni sud je zaključio da je apelacija nedopuštena, jer je ratione materiae inkompatibilna sa Ustavom Bosne i Hercegovine.“⁴⁴

Dakle, osim nediskriminacije u pogledu uživanja ESK prava navedenih u Konvencijama pobrojanim u Aneksu I Ustava Bosne i Hercegovine, ustavni okvir Bosne i Hercegovine čini se ne garantira uživanje ovih prava.

⁴³ član II/4 Ustava BiH.

⁴⁴ Ustavni sud BiH, Odluka o dopustivosti broj AP-1219/07 od 13. maja 2008. godine.

Doduše, ovdje treba istaći da je ovaj do sada čvrst stav Ustavnog suda BiH, nedavno izmijenjen u odluci suda AP 1999/08 na sjednici održanoj 13. oktobra 2010. godine. U ovoj odluci Ustavni sud je odbacio zahtjeve apelanata kao očigledno (*prima facie*) neosnovane jer je smatrao da “nema ništa što ukazuje da apelant ima «opravdan zahtjev» koji pokreće pitanje prava na imovinu iz Ustava Bosne i Hercegovine ili Evropske konvencije koje bi trebalo meritorno razmotriti”. Međutim u pogledu zahtjeva apelanta vezanih za ostvarivanje ESK prava iz Međunarodnog pakta, Ustavni sud je izmijenio svoj dosadašnji stav u pogledu *ratione materia* inkompatibilnosti sa Ustavom. U predmetu AP 1999/08 apelant se između ostaloga žalio na povredu prava na rad. S tim u vezi Ustavni sud je ukazao

*da pravo na rad nije zagarantovano Ustavom Bosne i Hercegovine, niti Evropskom konvencijom, koja se prema članu II/2. Ustava Bosne i Hercegovine direktno primjenjuje u Bosni i Hercegovini. Međutim, u Aneksu I tačka 8. Ustava Bosne i Hercegovine-Dodatni sporazumi o ljudskim pravima koji će se primjenjivati u Bosni i Hercegovini, je između ostalog naveden i Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (1969). Ovim paktom je u čl. 6. i 7. zagarantirano pravo na rad i pravo na uživanje povoljnih uvjeta rada. U konkretnom slučaju Ustavni sud smatra da su garancije ovog prava obuhvaćene garancijama prava na pravično suđenje u pogledu čega je već donesen zaključak, pa posebno ispitivanje ovog dijela apelacije nije potrebno.*⁴⁵

Dakle, u ovom slučaju Ustavni sud je ušao u tumačenje određenog člana iz Međunarodnog pakta o ESK pravima, bez obzira na činjenicu da se navod nije ticao direktno pitanja diskriminacije nego konkretnog ostvarenja prava na rad. Međutim, o ovom pitanju se još nije meritorno razmatralo, tako da je teško donositi bilo kakve konkretne zaključke po pitanju izmijenjenog stava Ustavnog suda BiH. Također, Ustavni sud BiH još uvijek nije razmatrao neki predmet nakon zauzimanja novog stava u kojem je pravo na rad postavljeno samostalno (bez da je apelant naveo povredu drugih prava iz Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama), te stoga još uvijek ne može ni pretpostaviti buduća tumačenja Ustavnog suda BiH u ovom pogledu.

U kontekstu entitetskih Ustava, treba napomenuti da Ustav Federacije Bosne i

⁴⁵ Ustavni sud BiH, Odluka o dopustivosti broj AP-1999/08 od 13. oktobra 2010. godine.

Hercegovine u članu II/A.2 predviđa širi spektar prava čiju primjenu je Federacija BiH dužna osigurati nego je to slučaj sa Ustavom BiH. Tako da su tu pored prava zaštićenih Ustavom BiH pobrojana i dodatna ekonomska, socijalna i kulturna prava kao što su pravo na socijalnu zaštitu, na zdravstvenu zaštitu, prehranu, utočište i zaštitu manjina i potencijalno ugroženih grupa. Također i Aneks I Ustava F BiH koji sadrži listu međunarodnih dokumenata za zaštitu ljudskih prava ne samo da je širi od Aneksa I Ustava BiH već pobrojanim dokumentima daje pravnu snagu ustavnih odredaba. Prema članu II/A.6 Ustava F BiH "svi sudovi, organi uprave, institucije koje vrše javna ovlaštenja i drugi organi federalne vlasti primjenjivat će i poštivati prava i slobode predviđene aktima navedenim u Aneksu"⁴⁶. Na žalost, već u samom Ustavu Federacije BiH, u članu IV/C.10, Ustavni sud Federacije BiH nije dobio nadležnost za nadgledanje implementacije ovih prava.

U pogledu ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava Ustav Republike Srpske donekle priznaje širi spektar prava nego Ustav Bosne i Hercegovine, ali ne bez ograničenja koja se mogu regulirati zakonom ili zadatim obavezama licima koja su predmetom tih prava. Iz tog razloga je tačkama od 1 do 3 Amandmana LVII izvršena intervencija u smislu:

U slučaju različitosti u odredbama o pravima i slobodama između Ustava Republike Srpske i Ustava Bosne i Hercegovine, primjenjuju se one odredbe koje su za pojedinca povoljnije.

Odredbe članova 10, 21, 30, 32, 33, 34, 38 i 43 Ustava o pravima i slobodama građana tretiraju se kao odredbe o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i odnose se na sve, a ne samo na građane.

Odredbe članova 13, 22, 23, 24, 25, 26, 28 i 30 Ustava o pravima i slobodama ostvarit će se u skladu sa odgovarajućim odredbama članova od 8 do 11 Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda.⁴⁷

U odnosu na sudsku zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda istaknut je neodređeni član 48 koji glasi: "Osigurava se sudska zaštita sloboda i prava zajamčenih ovim ustavom.

Ko se ogriješio o ljudska prava i osnovne slobode zajamčene ovim ustavom, lično je odgovoran za to i ne može se pravdati ničijim naređenjem."⁴⁸ Ustavni sud RS, kao ni Ustavni sud F BiH nema nadležnost nadgledanja implementacije ljudskih prava.

⁴⁶ član II/A.6 Ustava Federacije BiH.

⁴⁷ Amandman LVII na Ustav RS .

⁴⁸ član 48 Ustava RS.

Konačno u kontekstu složenosti Bosne i Hercegovine treba pomenuti Distrikt Brčko koji je jedinstvena administrativna jedinica lokalne samouprave koja je pod suverenitetom Bosne i Hercegovine i koji funkcioniše u skladu sa Statutom Distrikta Brčko. Iako se u članu stavu 4 člana 1 ističe da “Ustav Bosne i Hercegovine, kao i važeći zakoni i odluke institucija Bosne i Hercegovine, direktno su primjenjivi na cijeloj teritoriji Distrikta”⁴⁹ i da „[z]akoni i odluke svih vlasti Distrikta moraju biti u skladu sa važećim zakonima i odlukama institucija Bosne i Hercegovine”⁵⁰ u kontekstu zaštite ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava treba istaći da se ova prava uglavnom ostavruju putem funkcija i ovlasti Distrikta Brčko koje su definirane članom 9 Statuta Distrikta Brčko. U pogledu nadgledanja implementacije zaštite ljudskih prava situacija je ista kao i sa dva entiteta.

Zbog gore navedenog, postavlja se pitanje nadgledanja i osiguravanja implementacije zaštite, poštivanja i ispunjenja ljudskih prava, naročito u pogledu ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava. Ustavni sud BiH je jedino nadležno tijelo za ovaj vid nadgledanja, međutim kao što je već rečeno njegova nadležnost se svodi na prava iz Evropske konvencije, dok implementacija svih ostalih prava koja je država Bosna i Hercegovina priznala pristupanjem raznim međunarodnim dokumentima, te pobrajnjem u Aneksu I Ustava ili izlistavanjem u entitetskim Ustavima nema efikasnu kontrolu unutar Bosne i Hercegovine.

II.2.2. Međunarodni dokumenti za zaštitu ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava koje je ratificirala Bosna i Hercegovina

Iako se stvarno zalaganje za zaštitu ljudskih prava ne može mjeriti po broju ratificiranih dokumenata u oblasti ljudskih prava,⁵¹ ipak se može smatrati da je ratifikacija određenog dokumenta pokazatelj volje neke države da prizna određena ljudska prava.⁵² U pogledu ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, kao što je već pomenuto, Bosna i Hercegovina je potpisala i ratificirala mnoge međunarodne dokumente koji se bave zaštitom ovih prava. Za ovaj izvještaj najznačajniji je Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima kojem je Bosna i Hercegovina pristupila sukcesijom 6. marta 1992. godine. Nadalje, Bosna i Hercegovina je pristupila sukcesijom Međunarodnoj konvenciji o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije 16. jula 1993., Konvenciji o ukidanju svih oblika

⁴⁹ član 4 Statuta Distrikta Brčko.

⁵⁰ *ibidem*

⁵¹ str. 534, Katarina Tomaševski, *ibidem*.

⁵² str. 545, Asbjorn Eide, „The Use of Indicators in the Practice of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights”, *ibidem*.

diskriminacije nad ženama 1. oktobra 1993., te Konvenciji o pravima djeteta 6. marta 1992. godine. Ovi međunarodni dokumenti su uvršteni i u Aneks I Ustava Bosne i Hercegovine. Iako je Međunarodna konvencija o zaštiti prava svih radnika/ca migranata/ica i članova/ica njihovih porodica bila uvrštena u listu iz Aneksa I Ustava BiH, Bosna i Hercegovina je ovu konvenciju ratificirala tek 1. jula 2003. godine. Također, tokom zadnje dvije godine Bosna i Hercegovina je potpisala i ratificirala UN-ovu Konvenciju o pravima osoba sa invaliditetom i Opcionalni protokol uz Konvenciju iz 2006. godine nakon lobiranja nevladinih organizacija, te 12. jula 2010. godine potpisala Opcionalni protokol na Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima koji je otvoren za potpise od marta 2009. godine.

Nadalje, iako se još u aprilu 2002. godine, kada je pristupila Vijeću Evrope, Bosna i Hercegovina obavezala ratificirati revidiranu Evropsku socijalnu povelju, to se desilo tek 7. oktobra 2008. godine. Povelja je na snagu stupila 1. decembra 2008. godine. U Federaciji Bosne i Hercegovine, Evropska socijalna povelja iz 1961. godine i njen dopunski protokol su bili već ranije uvršteni u Aneks Ustava Federacije Bosne i Hercegovine.

Pored ovih UN-ovih dokumenata i dokumenata Vijeća Evrope, Bosna i Hercegovina je ratificirala 76 konvencija Međunarodne organizacije rada (ILO). Od toga je 66 konvencija ustvari ratificirano tokom pristupanja ILO 1993. godine, od kojih su kasnije 3 koje se tiču ribarstva otkazane 4. februara 2010. godine zbog pristupanja Konvenciji broj 188, Rad u ribarstvu iz 2007. godine, te 18. januara 2010. otkazana konvencija broj 103 o zaštiti majčinstva uslijed ratifikacije revidirane Konvencije o zaštiti majčinstva pod brojem 183. 14 ILO konvencija je naknadno ratificirano i to čak 11 konvencija tokom 2010. godine. Bosna i Hercegovina je pored ostalog ratificirala sve temeljne ILO konvencije u oblasti ljudskih prava koje se odnose na primjenu principa slobode udruživanja i kolektivnih pregovora (ILO konvencije broj 87 i 98), eliminaciju prinudnog ili obaveznog rada (ILO konvencije broj 29 i 105), eliminaciju diskriminacije u pogledu zapošljavanja i zanimanja (ILO konvencije broj 100 i 111), te ukidanje dječijeg rada (ILO konvencije broj 138 i 182) i regulacije rada u kući (ILO konvencija broj 177). U toku analize pojedinih ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava u ovom izvještaju referirat će se i na neke obaveze iz ratificiranih ILO konvencija.

Međutim, kako je već pomenuto, Komitet za ESK prava od država članica Međunarodnog pakta o ESK pravima očekuje i da nadgledaju situaciju u pogledu implementacije ovih prava. Bosna i Hercegovina u tom pravcu nije baš razvila neke efikasne mehanizme. Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH, ministarstvo koje je na državnom nivou, u nizu svojih nadležnosti izlistanih u članu 12

Zakona o ministarstvima i drugim organima uprave Bosne i Hercegovine⁵³ ima i nadležnost da prati i provodi međunarodne konvencije i druge dokumente iz oblasti ljudskih prava i osnovnih sloboda. Ministarstvo ima širok spektar nadležnosti, za čije ispunjavanje nikako ne uspijeva osigurati konzistentan budžet. Dok Ministarstvo odbrane BiH (odobreni budžet za 2010. godinu iznosi 334.576.000 KM) i Ministarstvo sigurnosti BiH (odobreni budžet za 2010. godinu iznosi 11.666.300 i povećan je za 722.000 KM u odnosu na prethodnu godinu) kontinuirano iz godine u godinu dobivaju budžetska uvećanja (doduše budžet Ministarstva odbrane za 2010. godinu je prikazan umanjeno za 36.667.000 KM, ali uz napomenu da postoji aneks budžeta u kojem se traži dodatnih 59.825.707 KM), država ima nekonzistentnu budžetsku politiku prema Ministarstvu za ljudska prava i izbjeglice. Samo u zadnje četiri godine fluktuacije u stavci Budžeta institucija BiH namijenjene za Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice su značajne. Dok u 2008. godini ovo Ministarstvo dobiva nevjerojatno povećanje od 35.814.750 KM u odnosu na prethodnu godinu (dakle sa 5.848.949 KM za 2007. godinu budžet Ministarstva za ljudska prava BiH narasta na 41.663.699 KM za 2008. godinu)⁵⁴, tako isto njegov budžet biva najviše smanjen u Budžetu institucija BiH za 2009. godinu (sa 27.903.699 KM manje u odnosu na prethodnu 2008. godinu)⁵⁵. Budžet Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice za 2010. godinu je dodatno smanjen za 818.000 KM⁵⁶. Iako bi se moglo reći da je budžet Ministarstva za 2010. godine (12.727.000 KM) u odnosu na 2007. godinu i dalje nego dvostruko veći u odnosu na budžet iz 2007. godine, nekonzistentna budžetska politika države ne dozvoljava ovom Ministarstvu kontinuiran i planski rad.⁵⁷ Nadalje, i pored nekonzistentne budžetske politike i velikog obima nadležnosti, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH ima nadležnost implementacije dokumenata, pa samim tim ne može biti mehanizam za kontrolu te implementacije.

U pogledu ESK prava, kao što je već pomenuto, Ustavni sud BiH i entitetski ustavni sudovi nemaju mehanizme kontrole implementacije ovih prava osim potencijalno na nivou nediskriminacije. Teško se može izboriti da se bilo kakva rasprava o pristupu ESK pravima ili uživanju ESK prava pojavi na bosanskohercegovačkim sudovima. Rasprava u vezi nediskriminacije za neke kategorije nije relevantna. Za ostvarivanje ESK prava ranjivim grupama je obično potreban neki vid pozitivne

⁵³ Službeni glasnik BiH br. 5/03, 42/03, 26/04, 42/04, 45/06 i 88/07.

⁵⁴ Zakon o Budžetu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine za 2008. godinu (Službeni glasnik BiH br. 17/08).

⁵⁵ Zakon o Budžetu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine za 2009. godinu (Službeni glasnik BiH br. 7/09).

⁵⁶ Zakon o Budžetu institucija Bosne i Hercegovine i međunarodnih obaveza Bosne i Hercegovine za 2010. godinu (Službeni glasnik BiH br. 103/09).

⁵⁷ što nije slučaj sa Ministarstvima odbrane i sigurnosti.

diskriminacije što automatski ne podliježe pod nadzor ustavnih sudova. Dakle, zaista ostaje otvoreno veliko pitanje ko ustvari nadgleda implementaciju ESK prava u Bosni i Hercegovini, jer ako se niko ne bavi time pitanje je postoji li onda mogućnost da građani i građanke ove zemlje uživaju i mali djelić ESK prava koja se država Bosna i Hercegovina obavezala poštivati.

Doduše Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH donekle uspijeva podnositi izvještaje nadležnim UN tijelima o sprovođenju određenih međunarodnih dokumenata za zaštitu ljudskih prava kojima je Bosna i Hercegovina pristupila. U pogledu međunarodnih instrumenata vezanih za ostvarivanje ESK prava do sada je Bosna i Hercegovina predala dva izvještaja o implementaciji Međunarodnog pakta o ESKP.

Inicijalni izvještaj o implementaciji Međunarodnog pakta o ESKP predat je 21. jula 2004. godine. Ovaj Izvještaj je razmotren u novembru 2005. godine što je dovelo do Zaključnih opažanja Komiteta za ESK prava broj E/C.12/BIH/CO/1. S obzirom da nije bilo dodatnih izvještaja u sjeni koje bi kritizirali vladin izvještaj ne čude neke od opservacija Komiteta kao što su «pohvale» na račun toga što se «na entitetskom i kantonalnom nivou daje prioritet preventivnim zdravstvenim strategijama, npr. kroz obuku i promoviranje aktivne uloge porodičnih ljekara koji pružaju primarnu zdravstvenu zaštitu i obavještavaju pacijente o zdravstvenim rizicima».⁵⁸ Međutim i pored oslanjanja samo na vladin izvještaj Komitet je uspio uočiti mnoge propuste u implementaciji Međunarodnog pakta o ESK pravima u Bosni i Hercegovini, između kojih su visoka stopa nezaposlenosti, «posebno među mladima, ženama, posebno nositeljicama domaćinstava, siromašnim i marginaliziranim grupama kao što su osobe sa invaliditetom, Romi i pripadnici drugih etničkih manjina»;⁵⁹ nedostatak «sredstava i kvalificiranog osoblja centara za socijalnu zaštitu koji su zaduženi za socijalnu zaštitu, između ostalog, djece bez roditeljskog staranja, nositeljica domaćinstava, osoba sa invaliditetom, žrtava trgovine ljudima, posebno žena i djece»⁶⁰ (tačka 17); velikom razmjerom «siromaštva u državi članici, posebno u ruralnim područjima i među sljedećim pojedincima i grupama: raseljene osobe, manjinski povratnici, nositeljice domaćinstava, žrtve seksualnog nasilja pretrpljenog za vrijeme oružanog sukoba, djeca bez roditeljskog staranja, starije osobe, penzioneri, osobe sa invaliditetom,

⁵⁸ tačka 6, Economic and Social Council, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 35. Session, Consideration of Reports submitted by state parties under Articles 16 and 17 of the Covenant: Bosnia and Herzegovina – Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 24 January 2006, UN Doc. E/C.12/BIH/CO/1, dostupno na: [http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/e28e94adf2d0abdc12571100030f0d1/\\$FILE/G0640201.pdf](http://www.unhcr.ch/tbs/doc.nsf/898586b1dc7b4043c1256a450044f331/e28e94adf2d0abdc12571100030f0d1/$FILE/G0640201.pdf), pristupljeno 8. marta 2009. godine

⁵⁹ tačka 14, ibidem.

⁶⁰ tačka 17, ibidem.

Romi i pripadnici drugih nacionalnih manjina»⁶¹ (tačka 23); nepostojanje «na državnom nivou stambenog zakona i državne stambene strategije kojima bi se rješavale stambene potrebe stanovništva», te nepostojanje «socijalnih stanova, posebno za osobe sa nižim primanjima, siromašne i marginalizirane grupe»⁶² (tačka 24); i nepostojanje «pristupa pitkoj vodi u nekim dijelovima Republike Srpske, lošom kvalitetom vode koju imaju mnoga domaćinstva, te nedovoljnom kontrolom kvaliteta vode»⁶³ (tačka 27).

Sa malo više od mjesec dana zakašnjenja, Bosna i Hercegovina je 13. augusta 2010. godine predala Drugi periodični izvještaj o primjeni Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima⁶⁴ čiji rok za predaju je bio 30. juni 2010. godine. Naravno ovo kašnjenje je zanemarivo, ako se uzme u obzir da je Inicijalni izvještaj kasnio više od 9 godina, tako da barem što se tiče obaveza izvještavanja ne može se više reći da država u potpunosti ne ispunjava preuzete obaveze. U ovom izvještaju taksativno su pobrojani odgovori na sugestije i preporuke iz Zaključnih opažanja Komiteta za ESK prava broj E/C.12/BIH/CO/1. Neke od tačaka su detaljno obrađene, dok su neke druge zbog nedostatka aktivnosti po tim pitanjima samo površno dotaknute. Međutim, iako je prilikom izrade izvještaja potrebno slijediti Nova uputstva za izvještavanje Komiteta za ESK prava,⁶⁵ Drugi periodični izvještaj uopće ne sadrži zajednički osnovni dokument koji „sadrži opće informacije o zemlji koja podnosi izvještaj, opći okvir za zaštitu i promociju ljudskih prava, kao i informacije o nediskriminaciji i jednakosti, te efektivnim pravnim lijekovima, u skladu sa harmoniziranim uputstvima“⁶⁶ niti ostatak dokumenata specifičnih za Pakt koja pored odgovora na prethodne sugestije i preporuke Komiteta sadrže i „specifične informacije koje se odnose na implementaciju, zakonsku i činjeničnu, članova 1 do 15 Pakta, uzimajući u obzir generalne komentare Komiteta, kao i informacije o nedavnom razvoju zakona i prakse koji utiču na potpunu realizaciju prava priznatih u Paktu.“⁶⁷ Kako je Komitet istakao u Novim uputstvima pored informacija o poduzetim koracima u

⁶¹ tačka 23, ibidem.

⁶² tačka 24, ibidem.

⁶³ tačka 27, ibidem.

⁶⁴ Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine, Drugi periodični izvještaj Bosne i Hercegovine o primjeni Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, juni 2010. godine, dostupno na: http://www.mhrr.gov.ba/ljudska_prava/Periodicni_izvjestaj.pdf, pristupljeno 1. septembra 2010. godine.

⁶⁵ UN, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Guidelines on Treaty-Specific Documents to be Submitted by States Parties Under Articles 16 and 17 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights, UN Doc. No. E/C.12/2008/2, ibid

⁶⁶ tačka 1 Novih uputstava, ibidem.

⁶⁷ tačka 2 Novih uputstava, ibidem.

vezi sa pitanjima koje je Komitet postavio u svojim Zaključnim opservacijama na prethodni izvještaj, u novom izvještaju država treba također pružiti i informacije o konkretnim mjerama koje su poduzete sa ciljem postizanja potpunog ostvarenja prava iz Pakta. Ovo nije vidljivo iz dokumenta pod nazivom Drugi Periodični izvještaj Bosne i Hercegovine o primjeni Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima koje je Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine predočilo javnosti. Zaključnim opažanjima Komiteta za ESK prava na prvi izvještaj kao i o bosanskohercegovačkom Drugom izvještaju ćemo se vratiti kasnije u ovom izvještaju kada budemo razmatrali pojedinačna prava. Datum kada će Komitet za ESK prava razmatrati Drugi izvještaj još nije utvrđen.

Nadalje, Bosna i Hercegovina je uspjela predati i kombinirani inicijalni izvještaj sa drugim, trećim, četvrtim, petim i šestim izvještajima o implementaciji Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije u novembru 2005. godine. Izvještaj je razmatran 23. februara 2006. godine, što je dovelo do Zaključnih razmatranja Komiteta za ukidanje rasne diskriminacije (CERD komiteta) broj CERD/C/BiH/CO/6. Između ostalog CERD Komitet je izrazio svoju zabrinutost zbog «činjenice da popis ljudskih prava i osnovnih sloboda sadržanih u članu II/3 Ustava Bosne i Hercegovine, a koja su pokrivena zabranom diskriminacije u članu II/4, ne uključuje sva građanska, kulturna, ekonomska, politička i socijalna prava zaštićena po članu 5. Konvencije (član 2(1)(c))»,⁶⁸ te zbog male «zastupljenosti etničkih manjina, posebno Roma, na tržištu rada (član 5(e) (i))».⁶⁹ Bosna i Hercegovina je u novembru 2007. godine dala svoje komentare na Zaključna razmatranja, a sredinom 2008. godine predala je i svoj Sedmi i Osmi periodični izvještaj o primjeni Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije u Bosni i Hercegovini. Komitet se oglasio po ovim izvještajima na svojoj 77. sjednici održanoj 27. augusta 2010. godine.⁷⁰

Ovdje je bitno napomenuti da iako su nevladine organizacije predale alternativni izvještaj, nisu insistirale na pitanjima iznesenim u kritici Komiteta iz tačke 10,

⁶⁸ tačka 10, Committee on the Elimination of Racial Discrimination, 68 Session, Consideration of Reports submitted by state parties under Article 9 of the Convention: Bosnia and Herzegovina – Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, 11 April 2006, UN Doc. CERD/C/BiH/CO/6, dostupno na: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=4537797be>, pristupljeno 8. marta 2009. godine.

⁶⁹ tačka 19, ibidem.

⁷⁰ UN, CERD, Consideration of reports submitted by the States parties under article 9 of convention, Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, advanced unedited version, 27 August 2010, Doc. No. CERD/C/BiH/CO/7-8, dostupno na: http://www2.ohchr.org/english/bodies/cerd/docs/co/CERD-C-BiH-CO-7_8.doc, pristupljeno 3 septembra 2010. godine.

dozvolivši time da se pogrešno tumačenje Ustava BiH koje Ministarstvo za izbjeglice i ljudska prava BiH ističe u svojoj odbrani u vezi sa gore citiranom kritikom provuče neopaženo. Naime, iako se analizom prakse Ustavnog suda BiH, koja ukazuje da se zaštita prava iz međunarodnih dokumenata izlistanih u Aneksu I Ustava BiH može ostvariti samo dovođenjem u vezu sa diskriminacijom, dolazi do zaključka da ta prava nemaju istu „ustavnu moć“ kao prava izlistana u članu II/3 Ustava BiH, Ministarstvo u svom periodičnom izvještaju tvrdi suprotno:

U tački 10. zaključnih napomena se prigovara Državi što u Ustavu Bosne i Hercegovine, u članu II/3., koji sadrži katalog ljudskih prava i sloboda, nisu pobrojana sva građanska, kulturna, ekonomska, politička i socijalna prava zaštićena po članu 5. Konvencije. Ovo je pogrešna interpretacija Ustava Bosne i Hercegovine jer u Ustavu Bosne i Hercegovine katalog ljudskih prava obuhvata ne samo ono što je sadržano u članu II/3, već uključuje i Evropsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (član II/2. Ustava Bosne i Hercegovine), kao i 15 međunarodnopravnih mehanizama za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda. Svi ti elementi čine tzv. materijalno ustavno pravo, koje se primjenjuje u punom kapacitetu. Među tih 15 međunarodnopravnih mehanizama za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda spada i Konvencija (tačka 6. Aneks I na Ustav Bosne i Hercegovine). Samim tim, i član 5. pomenute konvencije je garantovan u punom kapacitetu.⁷¹

S obzirom da CERD komitet u svojim Zaključnim opservacijama ne pominje ovo pitanje te se čini da je prihvatio ovo pogrešno tumačenje ustavnih odredbi, država će biti oslobođena odgovornosti uvrštavanja ESK prava u član II/3. Ustava BiH. To pokazuje važnost alternativnih izvještaja u sjenci različitim međunarodnim tijelima jer u suprotnom izgleda da je u Bosni i Hercegovini stanje u pogledu zaštite ljudskih prava, uključujući i ekonomska, socijalna i kulturna prava, na zaista zavidnom nivou.

Doduše, u kontekstu ESK prava treba napomenuti da je CERD komitet istakao

⁷¹ tačka 19, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine, Sedmi i osmi periodični izvještaj o primjeni Međunarodne konvencije o eliminisanju svih oblika rasne diskriminacije (CERD) u Bosni i Hercegovini, juni 2008, dostupno na: <http://www.mhrr.gov.ba/PDF/LjudskaPrava/PeriodicnilizvjestajCERDbos.pdf>; pristupljeno 8. marta 2009. godine.

nekoliko zabrinutosti koje se prvenstveno odnose na još uvijek veliki broj osoba raseljenih tokom rata koje su u nemogućnosti da se vrate u svoje domove i da se efikasno integriraju u svoje bivše ili nove zajednice⁷², probleme sa segregiranim obrazovanjem i sistemom tzv. „dvije škole pod jednim krovom“⁷³, te problem sa registracijom novorođene romske djece što ima ozbiljne posljedice na njihov pristup zdravstvenom osiguranju, socijalnoj pomoći i upisu u školu⁷⁴. U vezi sa raseljenim osobama, ohrabrujući državu da nastavi sa implementacijom mjera kako bi ubrzala održivi povratak izbjeglica i interno raseljenih lica u njihova mjesta porijekla unaprjeđujući uvjete prijema u tim mjestima, Komitet je preporučio da se poduzmu dalje aktivnosti „kako bi se unaprijedila socio-ekonomska integracija osoba koje su se vratile, osiguravajući im jednaka uživanja ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava, naročito u oblasti socijalne zaštite i penzije, zdravstvene njege, jednakog zaposlenja i jednakog obrazovanja“⁷⁵. U pogledu pitanja obrazovanja, primjećujući da segregirano obrazovanje na teritoriji Bosne i Hercegovine održava „ne-integraciju, nepovjerenje i strah od ‘drugog’“⁷⁶, CERD komitet je ponovio svoju preporuku da država mora ukinuti „segregirani sistem mono-etničkih škola, te osigurati da se isti osnovni kurikulum predaje svoj djeci promovirajući toleranciju među različitim etničkim grupama u državi i uvažavajući njihove specifičnosti.“⁷⁶ Konačno, primjećujući kontinuirano prisustvo diskriminacije protiv Roma i probleme ostvarivanja ESK prava, Komitet je još jednom preporučio državi da „osigura da svi Romi imaju pristup ličnim dokumentima koji su im neophodni za uživanje njihovih građanskih i političkih prava, kao i njihovih ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava.“⁷⁷ Nadalje, Komitet je preporučio da država u potpunosti implementira svoje već postojeće strategije i akcione planove sa posebnom pažnjom usmjerenom ka osiguranju adekvatnog smještaja, zdravstvene njege, zaposlenja, socijalne sigurnosti i obrazovanja Roma⁷⁸. Od države je traženo da u svom narednom izvještaju posebnu pažnju posveti pitanjima povratka raseljenih osoba i registracije Romske djece prilikom rođenja⁷⁹.

⁷² tačka 8, UN, CERD, Consideration of reports submitted by the States parties under article 9 of convention, Concluding observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, *ibidem*.

⁷³ tačka 11, *ibidem*.

⁷⁴ tačka 12, *ibidem*.

⁷⁵ tačka 8, *ibidem*.

⁷⁶ tačka 11, *ibidem*.

⁷⁷ tačka 12, *ibidem*.

⁷⁸ *ibidem*.

⁷⁹ tačka 20, *ibidem*.

Što se tiče izvještavanja o primjeni Konvenciji o ukidanju svih oblika diskriminacije nad ženama u BiH, kombinirani inicijalni, drugi i treći izvještaj podnesen je 22. decembra 2004. godine. Pored zvaničnog izvještaja grupa ženskih NVO je predala i Izvještaj u sjenci. Izvještaj je razmatran 16. maja 2006. godine, te je Komitet za ukidanje diskriminacije nad ženama (CEDAW Komitet) izdao Zaključna razmatranja broj CEDAW/C/BiH/CO/3 u kojima, između ostalog, izražava zabrinutost zbog

niske zastupljenosti žena na tržištu rada, visokog stepena nezaposlenosti obrazovanih žena i uvriježenih obrazaca prakse direktne i indirektno diskriminacije žena u državnim i privatnim preduzećima u pogledu zapošljavanja, unaprjeđivanja, plaćanja, zaštite materinstva i otkaza, kao i seksualnog uznemiravanja i zlostavljanja... zbog velike koncentracije zapošljavanja žena u određenim sektorima, u kojima su plaće niže nego u onima u kojim dominiraju muškarci, i na poslovima koji su općenito manje plaćeni, kao i zbog značajne zastupljenosti žena u neformalnoj "sivoj ekonomiji" i malim poljoprivrednim preduzećima, što se negativno odražava na njih u smislu sticanja prava na socijalnu i zdravstvenu zaštitu,⁸⁰ te zbog

stanja zdravlja žena i ograničenog pristupa žena zdravstvenim uslugama općenito, i pristupa nezaposlenih žena, žena angažiranih u sivoj ekonomiji i drugih ugroženih ženskih grupa... [te] da regulativa i finansijska sredstva u pogledu pristupa i dobijanje usluga iz oblasti zdravstvene zaštite variraju među entitetima, kao i među kantonima Federacije Bosne i Hercegovine, što, između ostalog, izgleda doprinosi većem stepenu smrtnosti porodilja... [te] zbog nedostaka obrazovanja u oblasti planiranja porodice i poteškoća u pristupu kontraceptivnim sredstvima, što rezultira velikim brojem abortusa i trudnoća kod maloljetnih djevojčica.⁸¹

Komitet je pozvao državu članicu da «podnese četvrti periodični izvještaj, za koji je rok oktobar 2006. godine, te svoj peti periodični izvještaj, za koji je rok oktobar 2010. godine, u kombiniranom izvještaju 2010. godine»⁸². U momentu

⁸⁰ tačka 33, Committee on the Elimination of the Discrimination Against Women, 35 Session, Concluding Comments of the Committee on the Elimination of the Discrimination Against Women: Bosnia and Herzegovina, 2 June 2006, UN Doc. CEDAW/C/BiH/CO/3, dostupno na: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N06/384/85/PDF/N0638485.pdf?OpenElement>, pristupljeno 8. marta 2009. godine.

⁸¹ tačka 35, ibidem.

⁸² tačka 45, ibidem.

pisanja ovog izvještaja Kombinirani četvrti i peti izvještaj o primjeni Konvencije o ukidanju svih oblika diskriminacije nad ženama u BiH još nije bio završen.

Inicijalni izvještaj o primjeni Konvencije o pravima djeteta u BiH je podnesen 14. maja 2004. godine. Izvještaj je razmatran 19. maja 2005. godine nakon čega je Komitet za prava djeteta (CRC Komitet) objavio svoja Zaključna razmatranja broj CRC/C/15/Add.260. CRC Komitet je između ostalog izrazio zabrinutost zbog «činjenice da se dječija prava i dalje zanemaruju i da se ne izdvajaju dovoljna sredstva za programe i politike koje se tiču djece»,⁸³ te zbog «činjenice da složen politički ustroj države i neusaglašenost zakona i politika sve više otežavaju ravnopravan pristup sve djece uslugama zdravstvene zaštite».⁸⁴ Nadalje, Komitet je istakao da iako «pozdravlja poduzimanje raznih zakonskih mjera u cilju zaštite djece sa invaliditetom (...) sa zabrinutošću primjećuje da i dalje postoje diskriminatorne prakse i predrasude prema osobama sa invaliditetom, uključujući i djecu, kao i da tim osobama nedostaje zadovoljavajuća medicinska njega i odgovarajuće mogućnosti za obrazovanje».⁸⁵ U pogledu zdravlja adolescenata, Komitet je izrazio svoju zabrinutost «zbog činjenice da veliki broj adolescenata konzumira duhan i alkohol, i primjećuje da u državi članici ne postoji dovoljna promocija zdravog načina života, naročito u oblastima kao što su ishrana, pušenje, alkohol, HIV/AIDS, seksualno obrazovanje, te održavanje kondicije i lične higijene».⁸⁶ Rok za predaju kombiniranog od drugog do četvrtog izvještaja je bio 5. mart 2009. godine, a Bosna i Hercegovina je izvještaj predala 5. januara 2010. godine.

U Kombinovanom drugom, trećem i četvrtom periodičnom izvještaju Bosne i Hercegovine o provođenju Konvencije o pravima djeteta, detaljno je opisana situacija o pravima djece u BiH. Poredeći ovaj izvještaj sa Drugim periodičnim izvještajem o primjeni Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima stiče se dojam da Ministarstvo ne tretira isto sve konvencije i da očigledno nekim pravima posvećuje više pažnje od drugih. Međutim, u pogledu opservacija iz Zaključnih razmatranja CRC komiteta na inicijalni izvještaj, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine ističe siromaštvo kao veliki problem za realizaciju ESK prava djece i onda navodi šta

⁸³ tačka 16, Committee on the Rights of the Child, 39 Session, Consideration of Reports submitted by state parties under Article 44 of the Convention, Concluding observations: Bosnia and Herzegovina, 21 September 2005, UN Doc. CRC/C/15/Add.260, dostupno na: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/440/39/PDF/G0544039.pdf?OpenElement>, pristupljeno 8. marta 2009. godine.

⁸⁴ tačka 47, ibidem.

⁸⁵ tačka 44, ibidem.

⁸⁶ tačka 50, ibidem.

bi se sve trebalo uraditi kako bi se taj problem oslovio.⁸⁷ Također, podaci na koje se Ministarstvo poziva i na kojim zasniva svoje tvrdnje, nisu cjelokupni statistički podaci države Bosne i Hercegovine već su podaci izvučeni iz uzorka UNICEF-ovog istraživanja Multiple Indicator Survey – MICS (Klastersko istraživanje višestrukih pokazatelja).⁸⁸ Pitanje je koliko ovi podaci, odnosno uzorak, mogu odražavati pravu situaciju. Također MICS podaci korišteni u ovom izvještaju su uglavnom iz 2006. godine iako je izvještaj iz novembra 2009. godine. Tokom rasprave o pojedinačnim pravima u daljem toku izvještaja pozivat će se na referentne podatke predstavljene u Kombinovanom drugom, trećem i četvrtom periodičnom izvještaju Bosne i Hercegovine o provođenju Konvencije o pravima djeteta.

Jako bitno je napomenuti da svi gore pomenuti UN komiteti u svojim završnim opservacijama iako svjesni «napora» koje Bosna i Hercegovina ulaže u prikupljanje podataka izražavaju svoju zabrinutost zbog toga što je posljednji popis stanovništva sproveden 1991. godine, te što među različitim vladinim tijelima ne postoji jasna podjela odgovornosti za prikupljanje, konsolidaciju i analizu podataka. Komiteti smatraju da to rezultira ograničenom dostupnosti statističkih podataka o stanovništvu BiH, a naročito onog dijela stanovništva koje pripada najugroženijim grupama, te «otežava izračunavanje osnovnih pokazatelja ljudskog razvoja, kao što su stopa smrtnosti novorođene djece, postotak pismene odrasle populacije, stopa nezaposlenosti i siromaštvo».⁸⁹ Nadalje, svi komiteti ističu problem implementacije čak i dobro formuliranih zakona zbog političke i administrativne rascjepkanosti Bosne i Hercegovine, kao i činjenicu da ustroj Bosne i Hercegovine «nije pogodan za optimalnu realizaciju ograničenih raspoloživih sredstava».⁹⁰ Sva gore navedena zaključna razmatranja ističu zabrinutost UN komiteta zbog nejednakog i neadekvatnog pristupa zdravstvenim uslugama, socijalnoj zaštiti, pristupu zapošljavanja i lošeg ekonomskog i socijalnog položaja ranjivih grupa, te njihovog teškog pristupa ostvarivanju ESK prava.

Konačno, treba pomenuti i činjenicu da je Inicijalni izvještaj o primjeni Međunarodne konvencije o zaštiti prava svih radnika/ca migranata/ica i članova/

⁸⁷ tačka 23, Ministarstvo ljudskih prava i izbjeglica Bosne i Hercegovine, Kombinovani drugi, treći i četvrti periodični izvještaj Bosne i Hercegovine o provođenju Konvencije o pravima djeteta, novembar 2009. godine, dostupno na: <http://www.mhrr.gov.ba/PDF/LjudskaPrava/Finalna%20verzija%20CRC.pdf>, pristupljeno 1. septembra 2010. godine.

⁸⁸ Ibidem:

⁸⁹ tačka 18, Committee on the Rights of the Child, 39 Session, *Consideration of Reports submitted by state parties under Article 44 of the Convention, Concluding observations: Bosnia and Herzegovina*, 21 September 2005, ibidem.

⁹⁰ tačka 16, ibidem.

ica njihovih porodica⁹¹ koji je trebao biti podnesen 1. jula 2004. godine, upućen sredinom 2007. godine. Komitet je 16. decembra 2008. godine Bosni i Hercegovini uputio na pojašnjenje listu pitanja u vezi sa razmatranjem Inicijalnog izvještaja⁹², na šta je država odgovorila pismeno 25. marta 2009. godine⁹³, te usmeno 23 i 24. aprila 2009. godine⁹⁴. Nakon razmatranja izvještaja i prepiske sa Bosnom i Hercegovinom u vezi nekih nerazjašnjenih pitanja, Komitet za zaštitu prava svih radnika/ca migranata/ica i članova/ica njihovih porodica (CMW komitet) je 3. juna 2009. godine usvojio Zaključna opažanja⁹⁵. Opet su naglašeni problemi sa prikupljanjem podataka, kao i nedostatak adekvatnih informacija. Tako CMW komitet izražava zabrinutost što prilikom prikupljanja podataka u vezi sa priliplom migranata/ica postoji nekoliko različitih baza podataka koje sadrže slične podatke što ometa pokušaje za efikasnim upravljanjem tim informacijama⁹⁶. Također, problem je uočen i kod nedostatka adekvatnih informacija o tranzitnim

⁹¹ vidi Vijeće Ministara Bosne i Hercegovine, Inicijalni izvještaj o sprovođenju odredaba Međunarodne konvencije o zaštiti prava svih radnika migranta i njihovih porodica u Bosni i Hercegovini, 2003-2006. godina, juni 2007. godine, dostupno na: <http://www.mhr.gov.ba/PDF/IZVJESTA%20-%20S.pdf>, pristupljeno 8. marta 2009. godine.

⁹² UN Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, Consideration of Reports Submitted by States Parties Under Article 73 of the Convention: List of issues to be taken up in connection with the consideration of the initial report of Bosnia and Herzegovina (CMW/C/BIH/1), UN Doc. CMW/C/BIH/Q/1, 16 December 2008, dostupno na: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cmw/docs/AdvanceVersions/CMW-C-BIH-Q1.doc>, pristupljeno 1. oktobra 2010.

⁹³ UN Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, Written Replies by the Government of Bosnia and Herzegovina Concerning the List of Issues (Cmw/C/Bih/Q/1) Received by the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families Relating to the Consideration of the Initial Report of Bosnia and Herzegovina (Cmw/C/Bih/1), UN Doc. CMW/C/BIH/Q/1/Add.1, 25 March 2009, dostupno na: <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cmw/docs/AdvanceVersions/CMW.C.BIH.Q.1.Add1.pdf>, pristupljeno 1. oktobra 2010. godine.

⁹⁴ Dragutin Čegar's address at the session of the UN Committee on Migrant Workers held on 23 and 24 April 2009. in Geneva, Initial Report of BiH on the Rights of All Migrant Workers and Members of their families, dostupno na: http://www2.ohchr.org/english/bodies/cmw/docs/statement/Bosnia_Herzegovina_Statement42.pdf, pristupljeno 1. oktobra 2010. godine.

⁹⁵ UN Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, Consideration of Reports Submitted by States Parties Under Article 74 Of the Convention: Concluding observations of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families - Bosnia and Herzegovina, UN Doc. CMW/C/BIH/CO/1, 3 June 2009 dostupno na <http://www2.ohchr.org/english/bodies/cmw/cmws10.htm>, pristupljeno 1. oktobra 2010.

⁹⁶ tačka 15, ibidem.

migracijskim obrascima⁹⁷. Nadalje, nedostatak adekvatnih informacija je uočen i u pogledu efikasnosti zakonskih odredbi u zaštiti prava radnika/ca migranata/ica od diskriminacije;⁹⁸ opsega uživanja prava radnika/ca migranata/ica i članova/ica njihovih porodica predviđenih u dijelu III CMW konvencije (građanska, ekonomska, socijalna, kulturna i donekle politička);⁹⁹ o procedurama ili institucijama preko kojih se može saznati o posebnim potrebama, težnjama i obavezama radnika/ca migranata/ica i članova/ica njihovih porodica porijeklom iz Bosne i Hercegovine koji rade u inostranstvu;¹⁰⁰ o broju sezonskih radnika zaposlenih u državi i sistemu njihove zaštite.¹⁰¹ Vrlo je bitno pomenuti da je CMW komitet izrazio zabrinutost o fenomenu trgovine ljudima u Bosni i Hercegovini koji je prisutan bez obzira na mjere prevencije koje je država poduzela¹⁰². I pored nedostatka informacija Komitet je uočio probleme i izrazio zabrinutost u pogledu kršenja prava migrantskih radnika na pravo na pravni lijek, i to naročito u vezi sa oduzimanjem državljanstva i odlukama o deportaciji;¹⁰³ u pogledu uvjeta smještaja u imigracionim centrima, naročito u pogledu adekvatnog smještaja porodica;¹⁰⁴ kao i u vezi sa postojanjem nekoliko agencija zaduženih za pitanja radne migracije čije se nadležnosti često preklapaju.¹⁰⁵ Na kraju je jako bitno napomenuti da je CMW komitet izrazio žaljenje zbog neaktivnosti nevladinih organizacija kako u pogledu njihovog učešća u pisanju Inicijalnog izvještaja, tako i u aktivnostima vezanim za implementaciju CMW konvencije.¹⁰⁶

Međutim, u pogledu ovog izvještaja i njegovog razmatranja pred CMW komitetom bitno je napomenuti da se konačno aktivirala i Institucija ombudsmena/ombudsmana za ljudska prava Bosne i Hercegovine i da su i oni podnijeli svoj izvještaj o Implementaciji Međunarodne konvencije o zaštiti prava svih radnika/ca migranata/ica i članova/ica njihovih porodica, Inicijalni izvještaj Bosne i

⁹⁷ Ibidem.

⁹⁸ tačka 19, ibidem.

⁹⁹ tačka 23, ibidem.

¹⁰⁰ tačka 31, ibidem.

¹⁰¹ tačka 33, ibidem.

¹⁰² tačka 37, ibidem.

¹⁰³ tačka 21, ibidem.

¹⁰⁴ tačka 25, ibidem.

¹⁰⁵ tačka 36, ibidem.

¹⁰⁶ tačka 40, ibidem.

Hercegovine: Izjava Ombudsmana Bosne i Hercegovine¹⁰⁷. Značaj njihovog izvještaja može se vidjeti u činjenici da su sve zabrinutosti iznesene u njihovom izvještaju uvrštene u konačna Zaključna razmatranja CMW komiteta. Ovdje treba napomenuti da rad Institucije Ombudsmana u ovom smjeru ni u kojoj mjeri ne umanjuje značaj aktiviranja nevladinih organizacija po pitanju ESK prava, niti ih oslobađa odgovornosti za pasivnost u pogledu ESK.

Sve u svemu, činjenica da je Bosna i Hercegovina članica mnogih međunarodnih instrumenata putem kojih se štite ESK prava daje mogućnost građanima Bosne i Hercegovine da insistiraju na svojim pravima i da uživaju ta prava. Međutim, u Bosni i Hercegovini još uvijek nije sazrela svijest da bi putem lobiranja i pisanja izvještaja u sjeni mogli ostvariti i stvarne pomake u implementaciji ESK prava. Pored toga što ne postoji instrument na državnom (ili barem entitetskom nivou) za nadgledanje implementacije ESK prava, ni civilno društvo u Bosni i Hercegovini nije pokazalo pretjerani interes za nadgledanje implementacije ovih prava. Pored izvještaja koji je u februaru 2008. godine ALDI u potpunosti posvetio ekonomskim i socijalnim pravima,¹⁰⁸ te dva Izvještaja Inicijative civilne akcije o primjeni Evropske socijalne povelje kroz zakone i praksu u BiH iz 2009.¹⁰⁹ i 2010.¹¹⁰ godine, kao i ponekog tematski ciljanog regionalnog izvještaja o ljudskim pravima koji ponekada obuhvati i neko od prava koja se smatraju ESK pravima¹¹¹, teško da se može naći neki konkretan dokumenat civilnog društva koji se bavi ovom tematikom. Vrlo bitno je pomenuti da tokom predizbornih kampanja za opće izbore u BiH u 2010., ne samo da su političke partije ignorirale priču o ESK pravima u svojim predizbornim govorima i programima stranaka, već ni civilni sektor koji je pratio i učestvovao u

¹⁰⁷ Ombudsmen za ljudska prava Bosne i Hercegovine, Implementacija Međunarodne konvencije o zaštiti prava svih radnika migranata i članova njihovih porodica, Inicijalni izvještaj Bosne i Hercegovine: Izjava Ombudsmana Bosne i Hercegovine, dostupno na: <http://www.ombudsmen.gov.ba/odjeli/podnesak%20komitetu.pdf>, pristupljeno 1. oktobra 2010. godine:

¹⁰⁸ vidi Agencija za lokalne razvojne inicijative (ALDI), Ko krši naša prava? Izvještaj o napretku Bosne i Hercegovine u poštivanju i razvoju ekonomskih i socijalnih prava u 2007. godini u okviru procesa EU integracija sa preporukama, februar 2008, dostupno na: http://www.aldi.ba/files/ALDI_Ekonomsko-socijalna_prava_2007.pdf, pristupljeno 8. marta 2009. godine.

¹⁰⁹ ICVA, Primjena Evropske socijalne povelje kroz zakone i praksu u BiH, juni 2009., dostupno na: <http://www.icva-bh.org/userimages/Primjena%20Evropske%20socijalne%20povelje%20kroz%20zakone%20i%20praksu%20u%20BiH.pdf>, pristupljeno 10. oktobar 2010. godine.

¹¹⁰ ICVA, Primjena Evropske socijalne povelje kroz zakone i praksu u BiH i standardi za donošenje Zakona o finansijskoj socijalnoj pomoći, mart 2010. dostupno na: <http://www.icva-bh.org/bos/publications.wbsp>, pristupljeno 10. oktobra 2010. godine

¹¹¹ kao na primjer godišnji regionalni izvještaji o ljudskim pravima koje izdaje Balkan Human Rights Network ili regionalni izvještaj o ekonomskim i socijalnim pravima sa posebnom pažnjom na ženska ljudska prava kako su to 2004. godine uradile BaBe iz Zagreba..

predizbornim kampanjama nije previše pažnje pridavao ESK pravima (možda sa izuzetkom pitanja zapošljavanja).

II.2.3. Državni zakoni o nediskriminaciji i ravnopravnosti spolova

U kontekstu gore pomenutog, bitno je, također, istaći značaj usvojenog Zakona o zabrani diskriminacije¹¹² na državnom nivou. Ovaj jedinstveni zakon za cijeli teritorij Bosne i Hercegovine koji nudi mehanizme za zaštitu od diskriminacije na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine i za sva lica koja žive u Bosni i Hercegovini usvojen je 23. jula 2009. godine. Njegov značaj je u tome što utvrđuje odgovornosti i obaveze svih nivoa vlasti (zakonodavne, sudske i izvršne), kao i pravnih lica i pojedinaca koji vrše javna ovlaštenja da svojim djelovanjem omoguće zaštitu, promoviranje i stvaranje uslova za jednako postupanje.¹¹³ Zakon garantira nediskriminaciju svim osobama, pojedinačno ili grupno, na teritoriji Bosne i Hercegovine po osnovu rase, boje kože, jezika, vjere, etničke pripadnosti, nacionalnog ili socijalnog porijekla, veze s nacionalnom manjinom, političkog ili drugog uvjerenja, imovnog stanja, članstva u sindikatu ili drugom udruženju, obrazovanja, društvenog položaja i spola, spolnog izražavanja ili orijentacije, „kao i svaka druga okolnost koja ima za svrhu ili posljedicu da bilo kojem licu onemogući ili ugrožava priznavanje, uživanje ili ostvarivanje na ravnopravnoj osnovi prava i sloboda u svim oblastima javnog života.“¹¹⁴ Međutim, kao što se može vidjeti iz citata, zabrana diskriminacije se odnosi samo na oblasti javnog života, ali ne i privatnog (gdje znamo da postoji velika diskriminacija prvenstveno nad ženama, ali i djecom).

U kontekstu ESK prava treba napomenuti da Zakon eksplicitno zabranjuje diskriminaciju u javnom i privatnom sektoru u oblastima zaposlenja, članstva u profesionalnim organizacijama, obrazovanja, obuke, stanovanja, zdravstva, socijalne zaštite, dobara i usluga namijenjenih javnosti i javnim mjestima, te obavljanja privrednih aktivnosti i javnih usluga.¹¹⁵ Zabrana diskriminacije se primjenjuje na sve javne organe kao i na sve fizičke i pravne osobe. Zakon također pruža mogućnost afirmativne akcije naročito za pripadnike ugroženih grupa poput lica sa invaliditetom, pripadnika nacionalnih manjina, žena, trudnica, djece, omladine, starijih lica i drugih društveno isključenih lica, civilnih žrtava rata, žrtava u krivičnim postupcima, raseljenih lica, izbjeglica i azilanata.¹¹⁶

¹¹² Zakon o zabrani diskriminacije, Službeni glasnik BiH 59/09.

¹¹³ član 1 stav 2, Zakona o zabrani diskriminacije, Službeni glasnik BiH 59/09.

¹¹⁴ član 2 stav 1, ibidem.

¹¹⁵ član 2 stav 2 i član 6 ibidem.

¹¹⁶ član 5, alineja a), ibidem.

Međutim, naročito u kontekstu zapošljavanja, Zakon sadrži neke odredbe u vezi sa izuzecima od principa jednakog postupanja koje su nejasne i samim tim upitne. Zakon još treba biti testiran pred sudovima, kada će se moći konkretnije ocijeniti njegova vrijednost.

Također, u kontekstu ostvarivanja ESK prava bez diskriminacije bitno je pomenuti i Zakon o ravnopravnosti spolova u Bosni i Hercegovini. Prva verzija zakona je usvojena 22. aprila 2003. godine¹¹⁷ i tada se smatralo kako Bosna i Hercegovina ima najnapredniji zakon o ravnopravnosti spolova u regiji, ako ne i šire. Međutim, kada je došlo do pokušaja testiranja ovog zakona na sudovima pokazalo se da pojedine neodređene odredbe mogu biti arbitrarno tumačene na nižim sudovima¹¹⁸. Na žalost, niti jedan slučaj nije došao pred Ustavni sud BiH kako bi se mogla ocijeniti proizvoljna primjena zakona od strane sudova. Zakon je izmijenjen i dopunjen 15. decembra 2009. godine¹¹⁹, a u aprilu 2010. godine objavljen je prečišćeni tekst Zakona u Službenom glasniku br. 32/10. Bitna stavka ovog zakona jeste da regulira ravnopravnost spolova u javnoj i privatnoj sferi društva i uređuje zaštitu od diskriminacije po osnovu spola u svim oblastima društva od kojih su eksplicitno navedene oblasti obrazovanja, ekonomije, zapošljavanja i rada, socijalne i zdravstvene zaštite, sporta, kulture, javnog života i medija i to bez obzira na bračno i porodično stanje. U kontekstu ESK prava bitno je pomenuti i to da se Zakon direktno fokusira na pitanja nekih od ESK prava kao što su zapošljavanje i rad, socijalna zaštita i zdravstvena zaštita. Mediji su dobili zadatak da kroz programske koncepte razvijaju svijest o ravnopravnosti spolova.¹²⁰ Također, zakon predviđa da svi statistički podaci i informacije koje se prikupljaju u svim državnim i javnim ustanovama na svim nivoima, kao i u državnim i privatnim preduzećima moraju biti prikazani po spolu i biti sastavni dio statističke evidencije i dostupni javnosti.¹²¹ Što se tiče sudske zaštite ovaj Zakon se veže uz odredbe Zakona o zabrani diskriminacije, a također predviđa i mogućnost pokretanja parničnog postupka za naknadu štete za žrtve diskriminacije.¹²² Svi nivoi vlasti su obavezani sprovesti odredbe propisane ovim Zakonom.¹²³ Također, ovaj Zakon direktno

¹¹⁷ Zakon o ravnopravnosti spolova u Bosni i Hercegovini, Službeni glasnik BiH 16/03.

¹¹⁸ vidi slučaj Vlado Adamović pred Općinskim sudom u Sarajevu, presuda broj 065-0-K-06-001676 od 8. marta 2007 godine, a naročito pred Kantonalnim sudom u Sarajevu, presuda broj 009-0-Kžk-07*000004 od 30. novembra 2007. godine.

¹¹⁹ Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o ravnopravnosti spolova u Bosni i Hercegovini, Službeni glasnik BiH 102/09.

¹²⁰ član 21, stav 3, Zakon o ravnopravnosti spolova u Bosni i Hercegovini – Prečišćeni tekst, Službeni glasnik BiH 32/10.

¹²¹ član 22, ibidem.

¹²² član 23, ibidem.

¹²³ član 24, ibidem.

imenuje Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH kao odgovorno tijelo za nadzor implementacije ovog Zakona,¹²⁴ te definira obaveze i nadležnosti Agencije za ravnopravnost spolova Bosne i Hercegovine,¹²⁵ te entitetskih tijela - Gender centra Federacije Bosne i Hercegovine i Gender centra Republike Srpske.¹²⁶ U članu 2 stav 4 Zakon dozvoljava afirmativnu akciju ističući da se diskriminacijom ne smatra „uvođenje, donošenje i sprovođenje privremenih posebnih mjera s ciljem otklanjanja postojeće neravnopravnosti, promoviranja jednakosti i zaštite ravnopravnosti spolova.“¹²⁷ Međutim, problematično je što postoji i ogradujuća odredba koja ističe da se diskriminacijom po osnovu spola ne smatra „norma, kriterijum ili praksa koju je moguće objektivno opravdati postizanjem zakonitog cilja, proporcionalnog preduzetim nužnim i opravdanim mjerama.“¹²⁸ S obzirom da je ova odredba prilično neodređena može lako biti zloupotrijebljena. I ovaj zakon još treba biti testiran pred sudovima.

¹²⁴ član 25, ibidem.

¹²⁵ član 26, ibidem.

¹²⁶ član 27, ibidem.

¹²⁷ član 2 stav 4, ibidem.

¹²⁸ član 2 stav 5, ibidem.

III. PRAVO NA RAD U BIH

(ČLANOVI 6 I 7 MEĐUNARODNOG PAKTA O EKONOMSKIM,
SOCIJALNIM I KULTURNIM PRAVIMA)

Članovi 6. i 7. Međunarodnog pakta o ekonomskim,
socijalnim i kulturnim pravima glase:

Član 6

1. Države članice ovoga Pakta priznaju pravo na rad koje uključuje pravo svakoga na mogućnost da živi od slobodno izabranog ili prihvaćenog rada, i poduzet će odgovarajuće mjere kako bi zaštitile to pravo.

2. Mjere koje neka država članica ovoga Pakta primjenjuje radi punog ostvarenja ovoga prava moraju uključivati programe, politike i postupke tehničkog i stručnog usmjeravanja i obuke, kako bi se postigao stalan ekonomski, socijalni i kulturni razvoj te puna i korisna zaposlenost u uvjetima u kojima se pojedincu/ki jamče temeljne političke i ekonomske slobode.

Član 7

Države članice ovoga Pakta priznaju svakome pravo da uživa pravedne i povoljne uvjete rada kojima se naročito osigurava:

a) naknada koja svim radnicima omogućuje barem:

(i) pravedne plaće i jednaku naknadu za rad iste vrijednosti bez ikakvog razlikovanja i osobito ženama jamči radne uvjete jednake onima koje uživaju muškarci, uz jednaku naknadu za isti rad;

(ii) pristojan život za njih i njihove porodice u skladu s odredbama ovoga Pakta;

b) sigurni i zdravi radni uvjeti;

c) svakome jednaka mogućnost unaprjeđenja u zaposlenju na odgovarajući viši nivo, uzimajući u obzir samo navršene godine službe i sposobnosti;

d) odmor, slobodno vrijeme, razumno smanjenje radnih sati i povremeni plaćeni neradni dani, kao i naknada za državne praznike.

III.1. Pravo na rad

Pravo na rad je pravo koje još uvijek nije u potpunosti definirano, kako zbog hladnoratovskih političko-ideoloških previranja, tako i zbog sadašnjeg globalnog tržišta i investicija. Kako primjećuje Tomaševski¹²⁹ čak ni ILO ne svrstava pravo na rad kao osnovno ljudsko pravo zbog nedostatka tačnih kriterija po pitanju šta podrazumijeva pojedinačno pravo na rad i koje su specifične obaveze javnih vlasti. Generalno gledajući i iz definicija ponuđenih u članovima 6 i 7 Međunarodnog pakta o ESK pravima možda bi više odgovaralo ovo pravo nazvati pravo na zaposlenje jer su bitne odrednice definicije slobodno odabrano zaposlenje uz naknadu koja je dovoljna za pristojan život svakog/e pojedinca/ke i njegove/njene porodice.¹³⁰

Komitet za ekonomska, socijalna i kulturna prava je 2005. godine napravio korak naprijed u definiranju ovog prava posvetivši svoj Generalni komentar 18 isključivo pravu na rad, odnosno definiranju obaveza države u ispunjavanju prevashodno člana 6 Pakta. Na Komitetu je ostalo da na sličan način obradi i član 7 Pakta. U svom Generalnom komentaru 18 Komitet se pozivao i na rad ILO-a, posebno na ILO konvencije broj 111, 122 i 158 što nas upućuje da je pri analizi prava na rad neophodno konsultirati i ILO standarde.

U normativnom dijelu svog Generalnog komentara 18 Komitet za ESK prava naglašava da pravo na rad podrazumijeva «pravo svakog ljudskog bića da slobodno prihvati ili izabere posao (...) da ne bude primoran/a na bilo koji način da radi ili bude zaposlen/a, te pravo pristupa sistemu zaštite koji garantira svakom/oj radniku/ci pristup zaposlenju», kao i pravo da im posao ne smije biti nepravedno oduzet.¹³¹ Komitet naglašava da rad mora biti pristojan rad što podrazumijeva poštivanje osnovnih prava svake osobe (koja pored ostalog podrazumijevaju poštivanje fizičkog i mentalnog integriteta radnika/ce u obavljanju svog posla), kao i prava radnika/ca na sigurne uvjete rada i adekvatnu naknadu za rad koja omogućava radniku/ci da izdržavaju sebe i svoju porodicu.¹³²

U kontekstu Bosne i Hercegovine izuzetno je bitno naglasiti da u normativnom dijelu u tački 10 Generalnog komentara 18 Komitet ističe da

¹²⁹ str. 536, Katarina Tomaševski, «Indicators».

¹³⁰ str. 23, Richard Lewis Siegel «The right to work: Core Minimum Obligation» u Audrey Chapman i Sage Russell (ur) *Core Obligations: Building a Framework for Economic, Social and Cultural Rights*, Antwerp-Oxford-New York: Intersentia, 2002, str. 21-49.

¹³¹ tačka 6, Generalni komentar 18.

¹³² tačka 7, Generalni komentar 18.

*su visoka nezaposlenost i nedostatak sigurnog zaposlenja uzroci koji navode radnike/ce da traže zaposlenje u neformalom ekonomskom sektoru. Države članice moraju poduzeti neophodne mjere, zakonodavne ili neke druge, kako bi smanjile što je više moguće broj radnika/ca izvan formalne ekonomije, radnika/ca koji kao rezultat te situacije nemaju nikakvu zaštitu. Ove mjere treba da prisile poslodavce/kinje da poštuju radno pravo i prijave svoje uposlenike/ce, omogućavajući uposlenicima/cama da uživaju sva radna prava (...) Ove mjere moraju odražavati činjenicu da ljudi koji žive u neformalnoj ekonomiji rade to najvećim dijelom zbog potreba preživljavanja, prije nego li zato što su to izabrali/e. Nadalje, rad u kućama i poljoprivredi mora biti pravilno reguliran državnim zakonodavstvom tako da radnici/e koji/e rade u kućama i poljoprivredi uživaju isti nivo zaštite kao i drugi/e radnici/e.*¹³³

Kako bi se ostvarilo pravo na rad u svim svojim oblicima i na svim nivoima neophodno je postojanje i implementacija međusobno zavisnih elemenata raspoloživosti (postojanja specijaliziranih servisa za zapošljavanje), dostupnosti (tržište rada mora biti otvoreno svima koji se nalaze pod jurisdikcijom države članice), te prihvatljivosti i kvaliteta (pravo radnika/ce na pravedne i povoljne uvjete rada, naročito na sigurne radne uvjete, pravo na formiranje sindikata, pravo da slobodno izabere i prihvati posao).¹³⁴

Konačno, ali ne manje bitno, u normativnom dijelu Komitet posvećuje pažnju i određenim ranjivim grupama kao što su žene, omladina, djeca, starije osobe, osobe sa invaliditetom, te radnici migranti. Ističući da se mora izgraditi sveobuhvatan sistem zaštite kojim bi se borilo protiv rodne diskriminacije te osigurala jednake mogućnosti i tretmani među muškarcima i ženama u odnosu na pravo na rad, osigurala jednaka plata za jednak rad, osigurali jednaki uvjeti (kao što je jednak pristup obrazovanju) koji bi ženama osigurali jednak pristup zapošljavanju i napredovanju u poslu, Komitet napominje da trudnoća ne smije biti prepreka pri zapošljavanju niti razlog za gubitak posla¹³⁵. Nadalje, Komitet ističe važnost kreiranja poticanja prvog zaposlenja za mlade, naročito mlade žene,¹³⁶ važnost

¹³³ tačka 10, Generalni komentar 18.

¹³⁴ tačka 12, Generalni komentar 18.

¹³⁵ tačka 13, Generalni komentar 18.

¹³⁶ tačka 14, Generalni komentar 18.

osiguranja djece od bilo kojeg oblika ekonomske eksploatacije i prinudnog rada, kao i bilo kakvog rada koji može uzrokovati poteškoće u njihovom razvoju, fizičkom i mentalnom zdravlju, obrazovanju i obuci.¹³⁷ Pozivajući se na svoje prethodne generalne komentare 5 i 6, Komitet ističe posebnu pažnju zabrani diskriminacije na osnovu životne dobi pri zapošljavanju i biranju zanimanja,¹³⁸ te na obavezu države članice «da poduzme mjere kojima bi omogućila osobama sa invaliditetom da osiguraju i zadrže odgovarajuće zaposlenje i da napreduju u oblastima koje su odabrali kao svoje zanimanje i na taj način im asistirala u njihovoj integraciji ili reintegraciji u društvo.»¹³⁹ Država također ima obavezu, u skladu sa članom 2.2 Pakta i članom 7 Međunarodne konvencije za zaštitu radnika/migranata/ica i članova/ca njihovih porodica, da pripremi državne planove akcije osmišljene tako da putem odgovarajućih mjera, zakonodavstva ili drugih načina poštuju i promoviraju principe nediskriminacije u odnosu na mogućnosti za zapošljavanje migranata/ica i članova/ica njihovih porodica.¹⁴⁰

U pogledu obaveza država članica, Komitet je istakao da direktna obaveza država u odnosu na pravo na rad jeste osiguranje nediskriminacije u vezi uživanja prava na rad po bilo kojem osnovu za sve osobe pod jurisdikcijom te države, kao i obaveza da poduzmu korake koji su svjesni, konkretni i namijenjeni punom ostvarenju prava na rad.¹⁴¹ Progresivna realizacija znači da države imaju određenu i kontinuiranu obavezu da se što brže i efikasnije pomjeraju ka ostvarenju pune realizacije prava na rad,¹⁴² gdje retrogresivne mjere nisu u principu dozvoljene osim u izuzetnim slučajevima u kojima država mora dokazati da su te retrogresivne mjere uvedene samo nakon što su sve druge alternative isprobane i nakon što je u kontekstu svih prava iz Pakta država iskoristila maksimum dostupnih resursa.¹⁴³ U pogledu svojih obaveza da poštuju, štiti i ispunjava pravo na rad, država članica mora usvojiti odgovarajuće zakonodavne, administrativne, budžetske, sudske i druge mjere kako bi osigurala puno ostvarenje ovog prava¹⁴⁴ što podrazumijeva efektivnu zabranu prinudnog rada i rada djece mlađe od 16 godina, te suzdržavanje od uskraćivanja ili ograničavanja jednakog pristupa pristojnom poslu svim osobama, a naročito osobama iz ranjivih i marginaliziranih grupa (obaveza

¹³⁷ tačka 15, Generalni komentar 18.

¹³⁸ tačka 16, Generalni komentar 18.

¹³⁹ tačka 17, Generalni komentar 18.

¹⁴⁰ tačka 18, Generalni komentar 18.

¹⁴¹ tačka 19, Generalni komentar 18.

¹⁴² tačka 20, Generalni komentar 18.

¹⁴³ tačka 21, Generalni komentar 18.

¹⁴⁴ tačka 22, Generalni komentar 18.

poštivanja),¹⁴⁵ usvajanje zakona ili poduzimanje drugih mjera za osiguranje jednakog pristupa radu i obuci za rad, te osiguranje da postupci privatizacije ne naruše prava radnika/ca (obaveza zaštite),¹⁴⁶ priznavanje prava na rad u državnom pravnom sistemu, usvajanje državnih politika, detaljnih planova za ostvarivanje i samu implementaciju politika u vezi sa pravom na rad i zapošljavanje, te stimuliranje ekonomskog rasta i razvoja i podizanja životnog standarda (obaveza ispunjavanja – omogućavanja).¹⁴⁷ Država treba osigurati efikasne servise pomoći pri zapošljavanju, tehničkoj i stručnoj obuci,¹⁴⁸ te poduzeti mjere promoviranja prava na rad kao što su informativni i obrazovni programi namijenjeni javnosti.¹⁴⁹

Minimalna temeljna obaveza države u pogledu osiguranja prava na rad jeste osiguranje nediskriminacije i jednake zaštite pri zapošljavanju, te u tom kontekstu osiguranje prava na zapošljavanje naročito osobama iz ranjivih i marginaliziranih grupa, izbjegavanje mjera koje rezultiraju diskriminacijom i nejednakim tretmanom u privatnom i javnom sektoru naročito u odnosu na osobe iz ranjivih i marginaliziranih grupa, te izbjegavanje slabljenja mehanizama za zaštitu osoba iz ranjivih i marginaliziranih grupa, kao i samih tih grupa. Nadalje, minimalna temeljna obaveza države u pogledu osiguranja prava na rad podrazumijeva usvajanje i implementaciju državne strategije i plana akcije za zapošljavanje

koji su zasnovani i koji uslovljavaju probleme svih radnika na osnovu participativnog i transparentnog procesa koji uključuje organizacije kako poslodavaca/kinja tako i radnika/ca. Takva strategija i plan akcije za zapošljavanje trebaju biti posebno usmjereni ka ugroženim i marginaliziranim osobama i grupama i trebaju sadržavati indikatore i pokazatelje uz pomoć kojih se može mjeriti i periodično nadgledati napredak u odnosu na pravo na rad.¹⁵⁰

U kontekstu Bosne i Hercegovine ove minimalne temeljne obaveze su ono što je država već odavno trebala uraditi, ali nažalost nije. Minimalne temeljne obaveze su ustvari, kao što ćemo dalje u tekstu vidjeti, obaveze na kojima država Bosna

¹⁴⁵ tačke 23 i 24, Generalni komentar 18.

¹⁴⁶ tačka 25, Generalni komentar 18.

¹⁴⁷ tačka 26, Generalni komentar 18.

¹⁴⁸ tačka 27, Generalni komentar 18.

¹⁴⁹ tačka 28, Generalni komentar 18.

¹⁵⁰ tačka 31, Generalni komentar 18.

i Hercegovina najviše pada na ispitu u pogledu osiguranja prava na rad. Bez obzira što je zakonodavstvo prilično prihvatljivo na papiru, implementacija tog zakonodavstva je ispit na kojem se konstantno pada.

Prije nego pređemo na analizu zakonodavstva Bosne i Hercegovine u vezi sa ostvarivanjem prava na rad posvetit ćemo još malo prostora Generalnom komentaru 18 koji se odnosi na implementaciju obaveza u vezi sa osiguranjem prava na rad na državnom nivou. Ovo je naročito bitno u kontekstu Bosne i Hercegovine koja je pod raznim međunarodnim pritiscima najviše vezanim uz proces EU integracija, ali i zbog uticaja međunarodnih zvaničnika koji nadgledaju implementaciju Daytonskog mirovnog sporazuma u BiH, usvojila neke od zakona sa prilično visokim standarima poštivanja ljudskih prava, ali se pokazalo da je implementacija tih zakona potpuno zakazala. Dakle, Komitet za ESK ističe da država mora poduzeti «sve neophodne korake kako bi osigurala da su svi zaštićeni od nezaposlenosti i nesigurnosti u zapošljavanju, te da svi uživaju pravo na rad što je to prije moguće.»¹⁵¹ Zato je potrebno da država preduzme određene zakonodavne mjere potrebne za implementaciju prava na rad. Zadatak tih mjera treba biti uspostavljanje državnih mehanizama za nadgledanje implementacije strategija zapošljavanja i državnih planova akcije. Također, zakonodavne mjere trebaju sadržati i odredbe o brojčanim ciljevima i vremenskom okviru implementacije, odredbe koje određuju sredstva za osiguranje saglasnosti sa pokazateljima koji su uspostavljeni na državnom nivou, te odredbe koje osiguravaju uključanje civilnog društva, uključujući stručnjake za radna pitanja, privatni sektor i međunarodne organizacije.¹⁵² Prema Komitetu za ESK pravo kolektivnog pregovaranja je alat od temeljne važnosti za formuliranje politika zapošljavanja.¹⁵³ Dakle, države članice su obavezne razviti i održavati mehanizme nadgledanja napretka vezanog za ostvarenje prava na slobodno odabrano ili prihvaćeno zaposlenje, identificirati faktore i poteškoće koji utiču na stepen poštivanja i ispunjavanja obaveza, usvajati korektivne zakonodavne i administrativne mjere,¹⁵⁴ te svakoj osobi ili grupi čije pravo na rad je povrijeđeno osigurati pristup efektivnom pravnom ili nekom drugom odgovarajućem lijeku na državnom nivou jer sve žrtve kršenja prava imaju pravo na adekvatnu reparaciju bilo u pogledu restitucije, kompenzacije, satisfakcije ili garantiranja neponavljanja.¹⁵⁵ Komitet smatra da sindikati i komisije za ljudska prava na državnom nivou trebaju igrati važnu ulogu u odbrani prava na rad.¹⁵⁶

¹⁵¹ tačka 37, Generalni komentar 18.

¹⁵² tačka 38, Generalni komentar 18.

¹⁵³ tačka 39, Generalni komentar 18.

¹⁵⁴ tačka 45, Generalni komentar 18.

¹⁵⁵ tačka 48, Generalni komentar 18.

¹⁵⁶ *Ibidem*.

III.1.1. Prava u vezi sa pravom na rad koja je Bosna i Hercegovina ratificirala u Evropskoj socijalnoj povelji

Prije analize zakonodavstva i situacije u vezi prava na rad u Bosni i Hercegovini, značajno je osvrnuti se i na prava i određene segmente specifičnih prava koja je Bosna i Hercegovina ratificirala (odnosno koja nije ratificirala) u Evropskoj socijalnoj povelji. Iako Evropska socijalna povelja nije fokus ovog izvještaja, preko analize prava koja Bosna i Hercegovina nije priznala moguće je primijetiti kakav je stvarni odnos BiH prema ESK pravima, a u ovom kontekstu direktno prema pravu na rad. Tako se samo letimičnim pogledom može uočiti da su prava, odnosno segmenti prava na rad, koje je Bosna i Hercegovina odlučila ne priznati u okviru Evropske socijalne povelje ustvari već priznata preko nekih drugih međunarodnih instrumenata kojima je Bosna i Hercegovina ranije pristupila. Iz ovog je očigledno da svoje prethodne potpise država nije ozbiljno shvatila. Nadalje, ovo nam pokazuje neozbiljnost države i njen stav da je neko mora natjerati da ispoštuje obaveze koje je sama preuzela. Naime, iako polako počinju stizati odavno probijene rokove za predaju izvještaja po raznim konvencijama i UN komitetima (mada su ti izvještaji formom još daleko od onih kakve UN komiteti traže), očigledno je da državne institucije u BiH još uvijek UN smatraju prilično nemoćnim ili pak prilično sporim kada je u pitanju primoravanje države da poštuje svoje preuzete obaveze, odnosno primoravanje države da poštuje i promovira ljudska prava. Međutim, kada se ta ista prava razmatraju u kontekstu Vijeća Evrope, država je očigledno opreznija jer su i posljedice nepoštivanja preuzetih obaveza znatno bolnije i brže primjenjive.

Dakle, od 8 članova Evropske socijalne povelje koji se tiču prava na rad¹⁵⁷ Bosna i Hercegovina nije ratificirala član 3 u potpunosti i većinu člana 4. Član 3 se odnosi na pravo na zdrave i sigurne radne uvjete, dok se član 4 tiče prava na pravičnu naknadu za rad. U članu 4 Bosna i Hercegovina je jedino prihvatila obavezu iz stava 3 – da prizna pravo radnika i radnica na jednaku platu za jednak rad. Međutim, Bosna i Hercegovina nije priznala pravo radnika na naknadu koja će njima i njihovim porodicama osigurati pristojan životni standard, pravo radnika na povećan koeficijent naknade za prekovremeni rad, pravo svih radnika da budu unaprijed obaviješteni o prekidanju zaposlenja, niti je pristala da zakonski regulira odbijanja od plata. Iz ovog slijedi da je Bosna i Hercegovina priznala pravo na rad u onom dijelu koji se tiče prava na zapošljavanje, ali nije priznala komponente prava na rad koji se tiču dostojanstvenog zaposlenja. Dakle, jednom kada osoba ostvari pravo na zaposlenje u Bosni i Hercegovini država joj ne garantira pravo da to zaposlenje bude u zdravom i sigurnom okruženju, te da naknada za obavljene rad bude dovoljna za dostojanstven život. Nekim od segmenata priznatih komponenti prava na rad vratit ćemo se u analizi implementacije prava na rad.

¹⁵⁷ članovi 1-8, Evropske socijalne povelje.

III.1.2. Opažanja, zaključci i preporuke ostalih UN komiteta u vezi sa ostvarenjem prava na rad u Bosni i Hercegovini

Pri analizi ostvarivanja prava na rad neophodno je obratiti pažnju na opažanja, preporuke i zaključke koje su UN ugovorna tijela usvojila u vezi sa ostvarenjem prava na rad u Bosni i Hercegovini. Također su značajni i podaci koje je Bosna i Hercegovina prezentirala u izvještajima o implementaciji konvencija, a koji se direktno tiču ostvarenja prava na rad u Bosni i Hercegovini. Iz ovih komunikacija je moguće identificirati probleme, ali i potencijalni napredak koji je Bosna i Hercegovina ostvarila u vezi sa ovim pravom.

Kako je već napomenuto UN komitet o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (ESK komitet) je do sada usvojio prve Zaključne primjedbe u vezi Bosne i Hercegovine u novembru 2005. godine.¹⁵⁸ Bosna i Hercegovina je predala svoj Drugi periodični izvještaj o primjeni Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima u augustu 2010. godine.¹⁵⁹ ESK komitet još uvijek nije uzeo u razmatranje ovaj izvještaj. Inače, u vezi sa pravom na rad u svom izvještaju iz 2005. godine ESK komitet je izrekao tri zabrinutosti i u vezi s tim 4 preporuke, na koje je Bosna i Hercegovina direktno odgovorila u svom Drugom periodičnom izvještaju iz 2010. godine. Bitno je istaći da je u svom Drugom periodičnom izvještaju, a u vezi prava na rad, Bosna i Hercegovina dala iskrene odgovore i informacije koje su Ministarstvu za ljudska prava i izbjeglice BiH bile dostupne. Iz njih se može steći uvid u neke probleme naročito u vezi prikupljanja statističkih podataka i implementacije već usvojenih zakona.

Prva preporuka u vezi sa pravom na rad je bilo pitanje ažuriranih statističkih podataka, raščlanjenih po spolu, etničkoj grupi, socijalnom i drugom relevantnom statusu, o zastupljenosti žena u javnom i privatnom sektoru zapošljavanja, kao i o platama koje žene primaju u poređenju sa muškarcima¹⁶⁰. U vrlo iskrenom odgovoru na ovu preporuku Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH je istaklo da

najveći problem pri sastavljanju sveobuhvatne analize predstavlja činjenica da svi nadležni organi u Bosni i Hercegovini ne ispunjavaju obavezu iz Zakona o ravnopravnosti polova u BiH o dužnosti

¹⁵⁸ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding observations, ibidem.

¹⁵⁹ Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine, Drugi periodični izvještaj Bosne i Hercegovine o primjeni Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, ibidem.

¹⁶⁰ tačka 33, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding observations of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights, ibidem.

razvrstavanja podatka na osnovu pola i vođenja urednih statističkih evidencija na temelju pola. Gender centar RS je, npr. tražio podatke o pristupu finansijskim uslugama i resursima, iz banaka, mikrokreditnih i štedno-kreditnih organizacija, ali ti podaci se ne vode, ne razvrstavaju i ne prikazuju po polu, što je obaveza po Zakonu o ravnopravnosti spolova u BiH. Gender centar Federacije BiH se suočava sa istim problemima. Nepoštivanjem obaveze urednog vođenja i razvrstavanja statističkih podataka se otežava rad i same Agencije i Zavoda za statistiku u BiH. Međutim, postoje i pozitivni primjeri vođenja statistike u oblasti ravnopravnosti polova, prije svega od strane nadležnih Agencija za statistiku, ali i drugih organa. Tako su se Federalni zavod za zapošljavanje i sve kantonalne službe izjasnile da razvrstavaju statističke podatke po polu u oblastima koje pokrivaju, te u prilogu odgovora dostavili svoje mjesečne biltene ili izvode iz biltena – statističke preglede iz kojih je vidljiva gender statistika.¹⁶¹

Ovdje je veoma bitno ukazati na vrlo problematičnu pojavu koju Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH ovdje ispoljava, odnosno na negiranje odgovornosti koju ovo Ministarstvo ima za implementaciju zakonodavstva. Dok se iz ovog citata vidi nemoć Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH da osigura implementaciju zakona u BiH, problem je u tome što se ovo Ministarstvo ponaša samo kao agencija države koja sastavlja izvještaje po Konvencijama, ali ne i kao sastavni dio izvršne vlasti u Bosni i Hercegovini koji posjeduje mehanizme za osiguranje implementacije važećeg zakonodavstva.

Iz podataka kojima Ministarstvo raspolaže, slijedi da je veća stopa aktivnosti i zaposlenosti kod muškaraca nego kod žena, a da je stopa nezaposlenosti najveća među mladim osobama starosti od 15 do 24 godine.¹⁶² Preko podataka publikacije “Gender jaz u bosanskohercegovačkim prihodima” koja je objavljena 2008. godine, Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH dolazi do zaključaka da na svaku zaposlenu ženu dolaze skoro dva zaposlena muškarca, da je tržište rada

¹⁶¹ Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine, Drugi periodični izvještaj Bosne i Hercegovine o primjeni Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, *ibidem*, str. 5-6.

¹⁶² *ibidem*, str. 6.

orijentirano ka muškarcima, da su na tržištu rada u BiH prisutne žene koje su u prosjeku obrazovanije od muškaraca, da je znatan jaz u prihodima muškaraca i žena u korist muškaraca, te da žene imaju manji pristup rukovodnim i drugim visoko plaćenim pozicijama.¹⁶³

U vezi sa iskazanom dubokom zabrinutošću oko visokog stepena nezaposlenosti, naročito među omladinom, ženama (a pogotovo ženama koje vode kućanstva), ugroženim i marginaliziranim grupama kao što su osobe sa invaliditetom, romska populacija i članovi/ce drugih etničkih manjina, te u vezi sa činjenicom da više od jedne trećine radne snage radi u neformalnom sektoru,¹⁶⁴ ESK komitet je izdao preporuku broj 35. U njoj je od države traženo da pojača svoje napore u borbi protiv nezaposlenosti kroz posebno ciljane programe, uključujući programe usmjerene na smanjenje nezaposlenosti među gore identificiranim grupama.¹⁶⁵ Opet je interesantno obratiti pažnju na podatke koje je Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH prezentiralo u svom Drugom periodičnom izvještaju, a u vezi preporuke broj 35. Kao prvo, prezentira podatke o broju zaposlenih i nezaposlenih iz 31. decembra 2009. godine i poredi ih sa podacima iz 31. januara 2010. godine, dakle donosi zaključke o trendovima na osnovu mjesec dana.¹⁶⁶ Dalje, opet donosi zaključke kao obični promatrač, a ne kao izvršno tijelo odgovorno za implementaciju preuzetih obaveza: “sporo otvaranje radnih mjesta i niska tražnja radne snage ključni su problemi nezaposlenosti u BiH, a postojeći nivo kreiranja radnih mjesta ne može apsorbovati priliv radne snage na tržište rada”.¹⁶⁷ Ovdje je odgovornost opet prebačena na neko nevidljivo tijelo. I naravno, opet se pokušava odložiti kritika na račun neaktivnosti vlasti navođenjem aktivnosti vezanih za pripremu strategija. Tako se u izvještaju ističe da se Bosna i Hercegovina “nalazi u procesu pripreme tri strateška dokumenta za period 2010-2014. godina: *Strategije razvoja BiH*, *Strategije socijalnog uključivanja* i *Strategije zapošljavanja*.”¹⁶⁸ Naravno, opet ni ovdje Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice nema nikakvog uticaja već je to, prema ovom izvještaju, u nadležnosti Direkcije za ekonomsko planiranje (DEP).¹⁶⁹ Također,

¹⁶³ ibidem, str. 6-8.

¹⁶⁴ tačka 14, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding observations, ibidem.

¹⁶⁵ tačka 35, ibidem.

¹⁶⁶ Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine, Drugi periodični izvještaj Bosne i Hercegovine o primjeni Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, ibidem, str. 9.

¹⁶⁷ ibidem.

¹⁶⁸ ibidem.

¹⁶⁹ ibidem, str. 10.

iako je Drugi periodični izvještaj pisan tokom 2010. godine niko nije izrazio zabrinutost što su strategije koje su se trebale primjenjivati od početka 2010. godine tek bile u fazi pripreme u 2010. godini.

Kao ranjive grupe na tržištu rada u Bosni i Hercegovini Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH identificira žene, mlade u dobi između 15 i 24 godine, osobe sa invaliditetom i Rome.¹⁷⁰ Izvještaj je posvetio priličnu pažnju aktivnostima koje se poduzimaju kako bi se smanjila stopa nezaposlenosti među ovim grupama. Tako u vezi sa nezaposlenosti žena Ministarstvo nabraja nekoliko istraživanja koja su sprovedena kako bi se identificirali problemi u oblasti rada i zapošljavanja žena na osnovu čega bi se onda identificirala područja djelovanja usmjerena ka povećanju zaposlenosti žena. Međutim, navedeni zaključci istraživanja su toliko opći da i mjere, odnosno predložene aktivnosti u strategijama zapošljavanja su prilično široko i općenito postavljene, te su nemjerljive. Onda se još k tome postavljaju ambiciozni i nerealni ciljevi tj. da se stopa zaposlenosti žena sa 21,1% iz 2008. godine poveća na 40% do kraja 2013. godine u Federaciji BiH, te da se stopa zaposlenosti žena sa 38,3% iz 2009. godine poveća na 46% do kraja 2014. godine.¹⁷¹ S obzirom na općenito lošu situaciju sa zapošljavanjem u Bosni i Hercegovini, teško je očekivati da će se putem općih aktivnosti kao što su podsticanje neaktivnih žena da se prijave na zavod za zapošljavanje, program aktivnih mjera za neaktivne žene, usklađivanje radnih obaveza sa obavezama u porodici, fokusiranje na unaprjeđenje pristupa tržištu rada i povećanja mogućnosti zapošljavanja i samozapošljavanja za nezaposlene i neaktivne žene, itd. ostvariti predviđeni procenat zaposlenja žena unutar navedenog perioda. Konkretno mjere za povećanje stope zaposlenosti žena nisu pomenute, tako da se čini da do 2010. kada je ESK izvještaj pisan nisu još ni identificirane.

U pogledu nezaposlenosti mladih vrlo interesantno je pomenuti da je identificirana ranjiva kategorija na tržištu rada u dobnoj skupini od 15 do 24 godine. Stoga se ovdje prvo trebamo vratiti na činjenicu da je u Generalnom komentaru br.18 ESK komitet istakao da kako bi osigurala puno ostvarenje prava na rad država članica mora usvojiti odgovarajuće zakonodavne mjere, među kojima i efektivnu zabranu rada djece mlađe od 16 godina.¹⁷² Zaista začuđuje zašto se Bosna i Hercegovina u svom izvještaju ESK komitetu odlučila u kategoriju radno sposobnih uvrstiti i osobe mlađe od 16 godina, jer time ne samo da krši pravo na rad već i povećava svoju negativnu statistiku. Doduše, zakonodavstvo u BiH iz samo zakonodavnoj vlasti poznatih razloga predviđa zabranu rada djece mlađe od 15 godina, a ne 16 kako je to predviđeno u ESK konvenciji, te se na taj način sasvim bespotrebno

¹⁷⁰ ibidem.

¹⁷¹ ibidem, str. 10-11.

¹⁷² tačka 22, Generalni komentar 18.

krši ESK konvencija. Zasigurno, dozvola rada djeci od 15 godina se može pravdati siromaštvom i potrebama porodica da što prije radno angažiraju i svoju djecu kako bi se prehranili. Međutim, u Bosni i Hercegovini, za razliku od nekih zemalja Azije i Južne Amerike, u kojima se vodi rasprava šta je manje bolno: dozvoliti djeci da rade i prehranjuju svoje obitelji ili ih pustiti da umru od gladi, teško i da ima ponude rada za osobe mlađe od 16 godina (koje, usput rečeno, još uvijek spadaju i u kategoriju osoba koje podliježu obavezi redovnog pohađanja nastave o čemu će biti riječi u kasnijim poglavljima). Nadalje, prilikom opisivanja preduzetih mjera kako bi se smanjila nezaposlenost mladih u Drugom periodičnom izvještaju se prezentiraju aktivnosti zavoda za zapošljavanje isključivo fokusirane na zapošljavanje mladih sa visokom stručnom spremom.¹⁷³ Međutim, vidljivo je da ove aktivnosti baš i nisu usmjerene ka identificiranoj dobnoj skupini jer se lako može zaključiti da je većina mladih sa visokom stručnom spremom u rijetko mlađa od 22 godine. Samim tim većina mladih sa visokom stručnom spremom i ne potpada pod ovako definiranu ugroženu kategoriju pri zapošljavanju. Također, s obzirom da ostalo radno aktivno stanovništvo popunjava radne pozicije za koje je potrebna srednja stručna sprema i čini najveću skupinu zaposlenih, pretpostaviti je da su radna mjesta za srednju stručnu spremu popunjena, tj. omladina u dobi od 15 (odnosno 16) do 24 godine koja ima srednju stručnu spremu je ugroženija u pogledu zapošljavanja od onih sa visokom stručnom spremom.

U pogledu zapošljavanja osoba sa invaliditetom iz podataka koje je u izvještaju predstavilo Ministarstvo nije baš moguće izvući neke konkretne zaključke. Jedino što se može vidjeti jeste da je u periodu od 1. januara 2006. godine do 31. decembra 2009. godine zaposleno 665 osoba sa invaliditetom (624 muškarca i 41 žene) preko Fonda za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje invalida u Republici Srpskoj, te da je tokom 2009. godine Federalni zavod za zapošljavanje sufinansirao zapošljavanje 90 osoba sa procentom invaliditeta od najmanje 60% i osoba sa invaliditetom sa smetnjama u psihičkom razvoju, te 30 žena žrtava nasilja.¹⁷⁴ Ovo naravno nije nikakav pokazatelj s obzirom da nema drugih podataka sa kojima bi se prezentirani podaci mogli porediti.

Slična situacija je i sa podacima koji se odnose na zapošljavanje Roma. Pored informacije da se prema preliminarnoj evidenciji Roma koju je sproveo Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice krajem 2009. i početkom 2010. godine došlo do podatka da u BiH živi znatno manje Roma nego je to ranije procjenjivano (mada se ne navodi kako je ta evidencija obavljena i koliko su pouzdani rezultati te evidencije), te da svega 3% Roma u BiH ima stalno zaposlenje,¹⁷⁵ podaci su jako

¹⁷³ ibidem, str. 11.

¹⁷⁴ ibidem, str. 12.

¹⁷⁵ ibidem.

šturi. Stoga je veoma teško izvući bilo kakve zaključke u vezi preduzetih mjera za promoviranje zapošljavanja Roma u BiH na osnovu prezentiranog u ovom izvještaju. Obično nedostatak informacija ukazuje na nepostojanje aktivnosti u ovom smjeru.

Nadalje, treba istaći da je EKS komitet izrazio duboku zabrinutost u vezi činjenice da su nakon privatizacije poslodavci/kinje često kršili svoje ugovorne obaveze prema uposlenicima, prvenstveno proizvoljno otpuštajući zaposlenike i/ili neisplaćujući im pravovremeno plaće i/ili doprinose socijalne sigurnosti.¹⁷⁶ Također, zabrinutost je izražena i u vezi nedovoljne opremljenosti inspekcija rada kako osobljem tako i resursima, a u svrhu efikasne borbe protiv kršenja prava radnika.¹⁷⁷ S tim u vezi Komitet je izdao preporuku broj 36 u kojoj se od države traži da preduzme djelotvorne mjere kako bi osigurala da poslodavci/kinje poštuju ugovorne obaveze prema svojim uposlenicima, te da osigura da jedinice inspekcije rada imaju dovoljno kadra i resursa da se djelotvorno bore protiv zloupotrebe radničkih prava.¹⁷⁸ U svom odgovoru na ovu preporuku Ministarstvo opet ne preuzima nikakvu odgovornost implementacije obaveza, niti prezentira ikakve konkretne mjere za sprječavanje kršenja prava radnika. Prvu stvar koju Ministarstvo naglašava jeste da pravo na rad kao osnovno pravo trenutno ne ostvaruje veliki broj državljana BiH¹⁷⁹. Kao posljedica toga realnost je takva da oni državljani koji jesu uposleni, često rade bez redovnih plaća i uplaćenih doprinosa i u nepovoljnim zdravstveno sigurnosnim uvjetima rada, što je klasičan znak eksploatacije radne snage. Druga stvar je insistiranje na činjenici da samo državljani BiH imaju pravo na rad kao osnovno ljudsko pravo, dok ostale osobe koje žive na teritoriji BiH, prema Ministarstvu za ljudska prava i izbjeglice, to pravo nemaju – bez obzira na njihov status (bio on humanitarnog ili nekog drugog zakonski reguliranog karaktera) i činjenicu da zakonodavstvo Bosne i Hercegovine nekim kategorijama osoba koje žive na teritoriji BiH a nemaju BiH državljanstvo priznaje pravo na rad na isti način kao i državljanima/kama Bosne i Hercegovine. Nadalje, u Drugom periodičnom izvještaju Ministarstvo ističe da je u entitetskim zakonima o radu zabranjeno poslodavcu/kinji da samovoljno otpusti radnika/cu sa posla dok se on/a nalzi u određenim okolnostima koji mu/joj daju karakter posebne zaštite. Također, Ministarstvo navodi da je primjetna “manifestacija neuplaćivanja doprinosa radnicima za penziona, socijalno i

¹⁷⁶ tačka 15, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding observations, ibidem

¹⁷⁷ Ibidem.

¹⁷⁸ tačka 36, ibidem.

¹⁷⁹ Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine, Drugi periodični izvještaj Bosne i Hercegovine o primjeni Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, ibidem, str. 13.

zdravstveno osiguranje što je u suprotnosti sa važećim propisima u BiH¹⁸⁰. Kao što se može primijetiti ovo je samo ponavljanje onoga što je ESK komitet istakao. Kao odgovor na ove probleme Ministarstvo ističe da je

uspostavljena šema socijalnog zbrinjavanja kao jedan od načina zaštite prava radnika u slučajevima kad im nije isplaćena plata od strane poslodavca/kinja. Navedenom šemom se ne štite direktno zahtjevi koji se odnose na plate, već se vrši uplata doprinosa, kako bi radnici koji su ostali bez zaposlenja ostvarili pravo na penziju i pravo na novčanu naknadu. Napominjemo, da su u proteklom periodu putem programa socijalnog zbrinjavanja radnika vlade oba entiteta i Vlada Brčko Distrikta BiH odobrili značajna novčana sredstva za izmirenje doprinosa za penziono i invalidsko osiguranje, kao i osiguranje od nezaposlenosti, te putem javnog poziva omogućili odlazak u penziju većeg broja radnika.¹⁸¹

Ovim je faktički dozvoljeno poslodavcu/kinji da samovoljno otpušta radnike/ce, bez ikakvih posljedica, te su čak i ohrabreni da ne vrše uplate za zakonski određene doprinose iz socijalne sigurnosti. Teret samovoljnog ponašanja poslodavaca/kinja snosi država i entiteti i njihovi budžeti, kao i poreski obveznici/e, a nikako poslodavci/kinje koji su se obavezali na ovo u procesu privatizacije. Umjesto da se ovaj novac izdvaja npr. za kreiranje novih radnih mjesta, on se troši kako bi se poslodavac/izrabljivač/robovlasnik/-ca ohrabrio da i dalje nastavi sa izrabljivanjem.

U vezi sa inspekcijama rada u Drugom periodičnom izvještaju navedena je samo njihova nadležnost, kao i činjenica da su tokom 2009. godine organizovani i sprovedeni pojačani inspekcijски nadzori u suzbijanju rada na crno, te da su izrečene propisane kazne tamo gdje je utvrđeno nezakonito zasnivanje radnog odnosa, kao i preventivne mjere za otklanjanje identificiranih nedostataka.¹⁸² U ovom dijelu nisu navedeni nikakvi konkretni statistički podaci, niti je istaknuto koliko su ove mjere efikasne.

Na kraju, u vezi sa zaključnim primjedbama ESK komiteta u vezi sa ostvarivanjem prava na rad u Bosni i Hercegovini treba istaći zabrinutost koju je Komitet izrazio

¹⁸⁰ ibidem.

¹⁸¹ ibidem.

¹⁸² ibidem, str. 14.

u vezi sa činjenicom da se registracija na biroima za zapošljavanje suspendira osobama koje rade u neformalnom sektoru na period od 12 mjeseci.¹⁸³ Zbog ovoga je ESK komitet izdao preporuku broj 37 gdje je Bosni i Hercegovini preporučio da poduzme mjere i ukine sankcije nametnute osobama koje rade u neformalnom sektoru.¹⁸⁴ S tim u vezi Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice je u Drugom periodičnom izvještaju istaklo da je djelimično ispoštovalo preporuku te je suspenzija smanjena sa 12 na 6 mjeseci na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine.¹⁸⁵ Djelimično nepoštivanje preporuke Ministarstvo je pravdalo složenom ekonomskom i privrednom situacijom u BiH. Dok ovo može biti opravdanje, opet je problem da se kažnjavaju osobe koje su primorane raditi u neformalnom sektoru (zbog nepostojanja adekvatnih uslova za zapošljavanje u formalnom sektoru), a ne poslodavac/kinja koji je u biti taj koji krši zakone i radnička prava.

Nadalje, u pogledu komentara UN komiteta u vezi sa ostvarivanjem prava na rad, treba ponovo pomenuti i činjenicu da je tokom 2010. godine CERD komitet objavio svoja Zaključna razmatranja, a u vezi sa kombiniranim 7. i 8. periodičnim izvještajem o primjeni Međunarodne konvencije o eliminiranju svih oblika rasne diskriminacije (CERD) u Bosni i Hercegovini koji je Bosna i Hercegovina predala u julu 2008. godine. U pogledu pitanja ostvarivanja prava na rad u kontekstu Konvencije o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije, CERD komitet je primijetio probleme pri zapošljavanju povratnika, izbjeglica i raseljenih osoba¹⁸⁶, kao i pripadnika Romske populacije¹⁸⁷, te je, s tim u vezi, ohrabrio državu da se posveti implementaciji mjera koje osiguravaju uživanje prava na jednako zaposlenje ovim grupama.

U trenutku pisanja ovog izvještaja u izradi je bio Kombinirani četvrti i peti periodični izvještaj o primjeni Konvencije o ukidanju svih oblika diskriminacije nad ženama u BiH. Međutim, nije zgoroga pomenuti komentare koje je CEDAW komitet istakao u vezi uživanja prava na rad u Bosni i Hercegovini u svojim Zaključnim komentarima na Kombinirani inicijalni, drugi i treći izvještaj Bosne i Hercegovine, a koje je objavio u junu 2006. godine i koji su još uvijek aktuelni. Pored činjenice da je komitet zatražio harmonizaciju zakonodavstva sa Zakonom o ravnopravnosti spolova BiH (Službeni glasnik BiH 16/03), kao i implementaciju

¹⁸³ tačka 16, Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Concluding observations, ibidem

¹⁸⁴ tačka 37, ibidem.

¹⁸⁵ Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice Bosne i Hercegovine, Drugi periodični izvještaj Bosne i Hercegovine o primjeni Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, ibidem, str. 14.

¹⁸⁶ tačka 8, UN, CERD, Concluding observations, ibidem.

¹⁸⁷ tačka 12, ibidem.

istog u svim sferama društva,¹⁸⁸ ovdje prvenstveno treba istaći identificirani problem trgovine ženama i poziv Komiteta na hitno i sveobuhvatno djelovanje u pogledu sprječavanja trgovine ženama koje obuhvata i internu trgovinu žena u Bosni i Hercegovini te se odnosi ne samo na žene kojima se trgovalo zbog prostitucije već i zbog drugih razloga.¹⁸⁹ Također CEDAW komitet je pozvao državu da osigura adekvatno kažnjavanje kriminalaca uključenih u trgovinu žena, kao i adekvatne uslove i podršku za svjedočenje žena žrtava trgovine ljudima.¹⁹⁰ Bosna i Hercegovina je pozvana da poveća mjere društvene podrške, rehabilitacije i reintegracije žena i djevojaka žrtava trgovine ljudima, te da ojača mjere usmjerene na poboljšanje ekonomske situacije žena i poveća osviještenost o ovom problemu kako bi se eliminirala ranjivost žena u ovom pogledu.¹⁹¹ Od Bosne i Hercegovine se zahtjeva da u naredni izvještaj uključi sveobuhvatne informacije i podatke o trgovini ženama i djevojkama, kao i analizu novih oblika trgovine ženama u Bosni i Hercegovini i mjere koje su preduzete u borbi sa novim trendovima.¹⁹²

Kao i ostali komiteti i CEDAW komitet je izrazio svoju zabrinutost u vezi niske zastupljenosti žena na tržištu rada u BiH, visokom stepenu nezaposlenosti obrazovanih žena i dugotrajnih oblika direktnih i indirektnih diskriminatorskih praksi protiv žena u javnom i privatnom sektoru zapošljavanja.¹⁹³ Pored poziva Bosni i Hercegovini da osigura implementaciju Zakona o ravnopravnosti spolova CEDAW komitet je pozvao i na osiguranje implementacije svih drugih strategija i programa usmjerenih ka osiguranju jednakog uživanja prava na rad kako muškaraca tako i žena.¹⁹⁴

Konačno, u ovom dijelu izvještaja još je bitno pomenuti Zaključna opažanja koja je iznio Komitet za zaštitu prava svih radnika/ca migranata/ica i članova/ica njihovih porodica (CMW komitet), a u vezi sa Inicijalnim izvještajem o provođenju CMW konvencije koji je Bosna i Hercegovina predala u augustu 2007. godine. Kao što je već pomenuto CMW komitet je objavio Zaključna opažanja u junu 2009. godine nakon što je razmotrio odgovore države na listu pitanja iniciranih Izvještajem iz 2007. godine, kao i Komentar u vezi implementacije CMW koju mu je dostavio Ured ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine. CMW komitet je istakao

¹⁸⁸ tačka 8, tačke 15-16, tačka 25-26, Committee on the Elimination of the Discrimination Against Women, Concluding, ibidem.

¹⁸⁹ tačka 27-25, ibidem.

¹⁹⁰ Ibidem.

¹⁹¹ Ibidem.

¹⁹² Ibidem.

¹⁹³ tačka 33, ibidem.

¹⁹⁴ tačka 34, ibidem.

probleme usljed nedostatka adekvatnih informacija u vezi sa praktičnim mjerama poduzetim radi implementacije pravnog okvira,¹⁹⁵ te je od države zatraženo da u narednom izvještaju koji treba predati u januaru 2011. godine uključi detaljne informacije o praktičnoj implementaciji pravnog okvira.¹⁹⁶ Nadalje, pozdravljajući napore države da se posveti pravima koja se općenito tiču zapošljavanja, uključujući i prava nedržavljana/ki, a putem usvajanja različitih zakona na državnom i entitetskom nivou, CMW komitet je izrazio svoju zabrinutost zbog nedostataka usklađenosti zakonodavstva, naročito zakona koji u entitetima reguliraju pitanje radnih dozvola i dozvola za boravak, što u konačnici umanjuje sposobnost države da štiti prava radnika/ca migranata/ica.¹⁹⁷ Stoga je Komitet preporučio Bosni i Hercegovini da preduzme sve mjere kako bi uskladila zakonodavstvo sa Konvencijom.¹⁹⁸ Također, Komitet je pozdravio usvajanje Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu¹⁹⁹ koji predviđa zabranu diskriminacije nedržavljana/ki na bilo kojoj osnovi, ali je izrazio zabrinutost zbog nedostatka informacija o efikasnosti pravnog okvira u zaštiti radnika/ca migranata/ica od diskriminacije,²⁰⁰ te je od države zatražio da ove podatke uključi u svoj naredni izvještaj.²⁰¹ CMW komitet je izrazio zabrinutost i zbog nedostatka informacija o tome da li i u kojoj mjeri radnici/ce migranti/ce i članovi/ice njihovih porodica uživaju prava predviđena Konvencijom u slučaju kada nemaju dokumente ili se nađu u situacijama koje nisu regulirane zakonom.²⁰² Bosni i Hercegovini je predloženo da revidira svoje zakonodavstvo kako bi jasno omogućila da i u ovakvim situacijama radnici/ce migranti/ce i članovi/ice njihovih porodica uživaju prava iz Konvencije.²⁰³

S obzirom na činjenicu da je Bosna i Hercegovina uglavnom, zemlja porijekla velikog broja radnika/ca migranata/ica,²⁰⁴ CMW komitet je posvetio pažnju i pitanju pružanja informacija o migracijama. Dok je primijetio postojanje javnog servisa za zapošljavanje koje pruža informacije o migracijama, Komitet je naglasio da samo postojanje takve službe nije dovoljno da bi se osiguralo da radnici/ce migranti/ce budu dovoljno i objektivno informirani o pitanjima koja se tiču

¹⁹⁵ tačka 9, UN Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, Concluding observations, *ibidem*.

¹⁹⁶ tačka 10, *ibidem*.

¹⁹⁷ tačka 11, *ibidem*.

¹⁹⁸ tačka 12, *ibidem*.

¹⁹⁹ Službeni glasnik BiH 36/08.

²⁰⁰ tačka 19, *ibidem*.

²⁰¹ tačka 20, *ibidem*.

²⁰² tačka 23, *ibidem*.

²⁰³ tačka 24, *ibidem*.

²⁰⁴ tačka 3, *ibidem*.

migracije.²⁰⁵ Također je istakao zabrinutost zbog nedovoljne zaštite radnika/ca migranata/ica od pogrešnih informacija koje im pružaju neki posrednici koji imaju interes u ohrabrivanju migracije u bilo kakvom obliku, bez obzira na posljedice za radnike/ce u pitanju.²⁰⁶

CMW komitet je izrazio zabrinutost i u vezi sa netačnim podacima o sezonskim radnicima koji su zaposleni unutar države, te zbog činjenice da neodstatak informacije i kontrole od sezonskih radnika pravi ranjivu kategoriju podložnu zloupotrebi i radu pod nepravednim uvjetima.²⁰⁷ S tim u vezi preporučeno je razvoj sistema registracije i skupljanja podataka o sezonskim radnicima, uspostavljanje bilateralnih i multilateralnih ugovora koji promoviraju pravedne i humane uvjete rada za sezonske radnike/ce migrante, te preduzimanje koraka kako bi se osiguralo da sezonski radnici/ce uživaju ista prava kao i radnici/ce državljani/ke naročito u pogledu naknada i uvjeta rada, te s tim u vezi da se uspostavi odgovarajuće sistemsko nadgledanje ispunjenja međunarodnih standarda.²⁰⁸ Pored toga, CMW komitet je identificirao i problem što je nekoliko različitih agencija i ministarstava odgovorno za implementaciju zakona i politika koje se tiču radnih migracija.²⁰⁹ Ovo uzrokuje preklapanja i dupliranja u planiranju i koordinaciji aktivnosti i odgovornosti u vezi sa pravima radnika/ca migranata/ica.²¹⁰ Komitet je stoga istakao važnost uspostavljanja efikasne koordinacije između ovih tijela, a radi osiguranja mjera zaštite prava radnika/ca migranata/ica i članova/ca njihovih porodica.²¹¹ Na kraju, treba pomenuti i da je CMW komitet izrazio zabrinutost u vezi fenomena trgovine ljudima u Bosni i Hercegovini. Iako je pohvalio napore koje je država poduzela u borbi protiv trgovine ljudima,²¹² CMW komitet je preporučio Bosni i Hercegovini da nastavi sa radom u ovom polju, naročito radeći na mjerama prevencije, ali i pružanja skrbi i rehabilitacije za žrtve trgovine, kao i krivičnim gonjenjem odgovornih.²¹³

Analizom državnih izvještaja, te preporuka, opažanja i zaključaka koje su UN komiteti usvojili u vezi sa pitanjima ostvarenja prava na rad u Bosni i Hercegovini mogu se identificirati glavni problemi u implementaciji ovog prava općenito.

²⁰⁵ tačka 27, *ibidem*.

²⁰⁶ *ibidem*.

²⁰⁷ tačka 33, *ibidem*.

²⁰⁸ tačka 34, *ibidem*.

²⁰⁹ tačka 35, *ibidem*.

²¹⁰ *ibidem*.

²¹¹ tačka 36, *ibidem*.

²¹² tačka 37, *ibidem*.

²¹³ tačka 38, *ibidem*.

Pored velikog broja nezaposlenih, očigledno je postojanje diskriminacije prema određenim grupacijama radno sposobnog stanovništva. Iako postoji adekvatno zakonodavstvo, njegova implementacija je upitna. Također, postoji veliki problem nedostatka sistematiziranog prikupljanja podataka, te neuvezanosti određenih agencija koje su odgovorne za zaštitu prava na rad. Tako, na primjer, u kontekstu borbe protiv trgovine ljudima, čemu je Bosna i Hercegovina posvetila puno pažnje (čak su uloženi značajni naponi za razvoj i implementaciju dva akciona plana, te poduzete obimne zakonodavne i institucionalne reforme kako bi se pokušalo boriti sa ovim fenomenom), nije identificirana povezanost sa zaštitom radnika/ca migranata/ica koji vode porijeklo iz Bosne i Hercegovine (i pružanjem adekvatnih informacija o migracijama pri javnim servisima za zapošljavanje).

III.1.3. Međunarodna organizacija rada (ILO) i Bosna i Hercegovina u vezi sa ostvarivanjem prava na rad

Kada se raspravlja o pravu na rad jako je bitno obratiti pažnju i na komunikaciju koju je Međunarodna organizacija rada (ILO), specijalizirana UN-ova agencija koja je posvećena promociji prava na rad, uspostavila sa državom o kojoj je riječ, u kontekstu ovog izvještaja Bosnom i Hercegovinom.²¹⁴ Dok su UN komitete posvetili pažnju identifikaciji općenitih problema vezanih za ostvarivanje prava na rad, ILO komitete se fokusiraju na specifičnije oblike ostvarenja ovog prava. Preko razvoja međunarodnih radnih standarda ILO je kreirala sveobuhvatni sistem instrumenata o radu i socijalnim politikama. ILO je također kreirala sistem nadzora koji je napravljen tako da oslovljava sve vrste problema koji se pojavljuju u pogledu primjene međunarodnih radnih standarda na državnom nivou.

Kao što je već u uvodu pomenuto, Bosna i Hercegovina je ratificirala 77 konvencija Međunarodne organizacije rada (ILO). Dok je veliki broj konvencija (66) ratificiran prilikom pristupanja ILO 1993. godine, Bosna i Hercegovina je tokom 2010. godine ponovo aktivno pristupila pregovorima sa ILO i ratificirala čak 11 konvencija tokom ove (2010.) godine. Od 1996. godine do danas ILO komitete stručnjaka su izdali 26 individualne primjedbe/opažanja u vezi implementacije 11 ILO konvencija relevantnih za ostvarenje prava na rad. Nadalje, isto u vezi problema implementacije prava na rad, ILO je izdao 101 direktni individualni zahtjev upućen Bosni i Hercegovini, te 12 općih primjedbi koji se tiču Bosne i Hercegovine a koje je izdao komitet stručnjaka ILO-a, kao i 14 općih primjedbi izdatih tokom konferencije komiteta. Neke od ovih primjedbi/opažanja i zahtjeva su se ticali urgencija za predaju izvještaja po određenim konvencijama ili zahtjeva

²¹⁴ za više informacija vidi ILO web-stranicu, dostupno na: <http://www.ilo.org/global/lang-en/index.htm>, pristupljeno 1. oktobra 2010.

da se predaju adekvatniji izvještaji koji sadrže više i detaljnije informacije. Međutim u nekim od primjedbi/opažanja su definirani konkretni problemi implementacije prava na rad. U ovom dijelu će se posvetiti pažnja nekim od problema na koje je ILO ukazao prvenstveno u svojim individualnim primjedbama/opažanjima, kao i nedavno upućenim direktnim zahtjevima.

Tako je u vezi sa Konvencijom broj 14, Konvenciji o sedmičnom odmoru (u industriji) u 2006. i 2009. godini Komitet stručnjaka primijetio ozbiljan problem implementacije radnih zakona na teritoriji Bosne i Hercegovine a u vezi kršenja odredbi o sedmičnom odmoru kako u javnom tako i u privatnom sektoru. Također, vodeći se primjedbama Saveza sindikata Republike Srpske, Komitet je izrazio zabrinutost u vezi sa problemima sive ekonomije i neformalnog sektora za koje se smatra da obuhvataju više od 40% radne snage te u kojim su pitanja kao što su radni sati, sedmični odmor i godišnji odmor u potpunosti neregulirani. Komitet je tražio od države da dá svoje komentare u vezi sa ova dva problema²¹⁵. Država se pravdala da su u općim kolektivnim ugovorima Federacije Bosne i Hercegovine i Republike Srpske predviđene veće satnice za one koji rade tokom dana sedmičnog odmora. Međutim, Komitet je istakao da sama činjenica da se onima koji rade tokom sedmičnih dana odmora nudi kompenzacijska plaća nije dovoljna osnova za odstupanje od općeg pravila o sedmičnom odmoru, niti ona dozvoljava poslodavcima/kinjama da uvedu izuzetke po sopstvenoj želji. Nadalje, Komitet je od države zatražio da pruži dodatne informacije o praktičnoj implementaciji Konvencije uključujući, na primjer, dijelove iz izvještaja o inspekcijama rada koji obuhvataju broj i prirodu prijavljenih kršenja, statistiku o broju radnika koji su obuhvaćeni relevantnim zakonodavstvom, itd²¹⁶.

U pogledu Konvencije broj 81, Konvencija o inspekcijama rada, u periodu od 10 godina (od 2000. do 2010. godine), Komitet se oglasio 7 puta sa direktnim zahtjevima za predaju izvještaja kao i dodatnih informacija. Dok je tokom prvih 5 godina ovog desetogodišnjeg perioda država ignorirala pozive za predaju izvještaja i pružanju konkretnih informacija o uspostavljanju inspekcija rada, čini se da se

²¹⁵ ILO, CEACR: Individual Observation concerning Weekly Rest (Industry) Convention, 1921 (No. 14) Bosnia and Herzegovina (ratification: 1993) Published: 2009, dostupno na: <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/pdconv.pl?host=status01&textbase=iloeng&document=10420&chapter=6&query=Bosnia%40ref&highlight=&querytype=bool>, pristupljeno 1 oktobra 2010.

²¹⁶ ILO, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations Weekly Rest (Industry) Convention, 1921 (No. 14) Bosnia and Herzegovina (ratification: 1993), Direct request, CEACR 2008/79th Session, dostupno na: <http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/appl/appl-displaycomment.cfm?hdorf=1&ctry=0338&year=2008&type=R&conv=C014&lang=EN>, pristupljeno 1. oktobra 2010.

situacija donekle promijenila²¹⁷. Tako je 2008. godine na 79. sjednici Komitet stručnjaka za primjenu konvencija i preporuka primio k znanju informacije koje se tiču zakonodavnog unaprjeđenja u pogledu inspektora rada, kao i informacije o broju inspektora, vozila i ureda kojim raspolažu, te o treninzima kojim su prisustvovali²¹⁸. Međutim, Komitet je primijetio da se pored pažnje koju inspektori posvećuju borbi protiv nelegalnog zapošljavanja, oni također trebaju okrenuti i pitanjima sigurnosti i zdravlja na radnim mjestima. Od države se traži da ovom pitanju posveti više pažnje u narednom izvještaju. Također, s obzirom da nikada nije u potpunosti odgovorila na direktan upit vezan uz zabranu pristupa radnim inspektorima u “Aluminij” i “Soko” Mostar tokom kasnih 1990-tih a povodom ispitivanja navoda o otpuštanju 1.550 radnika na nacionalnoj i religijskoj osnovi, država je ponovo pozvana da u svojim izvještajima posebnu pažnju obrati na informacije u vezi pristupa inspektorima svim radnim mjestima i mogućim opstrukcijama sa kojima se susreću. Dok je Komitet ocijenio da se kvalitet izvještaja popravlja, istakao je da i dalje nedostaju informacije kao što su ukupan broj industrijskih i komercijalnih ustanova koje podliježu inspekciji i broj radnika zaposlenih u njima, a koje su potrebne za adekvatnu ocjenu stanja u pogledu primjene Konvencije o inspekciji rada.²¹⁹

Što se tiče Konvencije broj 100, Konvencije o jednakim naknadama, ILO komitet je 2006. godine izrazio svoje zadovoljstvo usvajanjem Zakona o ravnopravnosti spolova u Bosni i Hercegovini (Službeni glasnik BiH, 16/03). ILO komitet je također izrazio zadovoljstvo zbog činjenice da ovaj Zakon specifično naglašava da “neprimjenjivanje jednake plaće i drugih beneficija za isti rad, odnosno za rad jednake vrijednosti” predstavlja diskriminaciju, kao i zbog činjenice da predviđa

²¹⁷ vidi npr. ILO, CEACR: Individual Observation concerning Labour Inspection Convention, 1947 (No. 81) Bosnia and Herzegovina (ratification: 1993) Published: 2006, dostupno na: <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/pdconv.pl?host=status01&textbase=iloeng&document=8377&chapter=6&query=Bosnia%40ref&highlight=&querytype=bool>, pristupljeno 1. oktobra 2010.

²¹⁸ ILO, CEACR: Individual Observation concerning Labour Inspection Convention, 1947 (No. 81) Bosnia and Herzegovina (ratification: 1993) Published: 2008, dostupno na: <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/pdconv.pl?host=status01&textbase=iloeng&document=9750&chapter=6&query=Bosnia%40ref&highlight=&querytype=bool>, pristupljeno 1 oktobra 2010.

²¹⁹ ILO, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations Labour Inspection Convention, 1947 (No. 81) Bosnia and Herzegovina (ratification: 1993), Direct request, CEACR 2008/79th Session, dostupno na: <http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/appl/appl-displaycomment.cfm?hdoff=1&ctry=0338&year=2008&type=R&conv=C081&lang=EN>, pristupljeno 1 oktobra 2010. godine

da se kolektivni ugovori i entitetsko zakonodavstvo usklade sa ovim Zakonom.²²⁰ Međutim, u svom direktnom zahtjevu upućenom Bosni i Hercegovini tokom 2009. godine, ILO komitet je primijetio nekoliko problema. Prvi problem se tiče zakonodavnih odrednica i definicija ‘rada jednake vrijednosti’²²¹. Tako, na primjer, prema izvještaju o implementaciji konvencije u BiH ILO komitet nije mogao zaključiti kako se definira “rad jednake vrijednosti” u radnom zakonodavstvu Republike Srpske i da li se jednaka naknada specifično tiče i muškaraca i žena. Nadalje, čak i kada je u izvještaju navedeno kako je definiran “rad jednake vrijednosti”, kako je to slučaj u Distriktu Brčko (a i u nacrtu novog Zakona o radu u Federaciji Bosne i Hercegovine), ILO komitet je primjetio da ova definicija (rad za koji se zahtijeva isti nivo stručne spreme, ista radna sposobnost, ista odgovornost i za fizički i intelektualni rad) nije adekvatna i u skladu sa Konvencijom broj 100. Ovom prilikom ILO komitet je istakao važnost osiguranja jednake nakande ne samo za jednak, isti ili sličan rad, već i za rad koji je potpuno drugačije prirode, ali je ipak jednake vrijednosti. S tim u vezi od Bosne i Hercegovine se traži da proširi pravne odredbe definicije “rada jednake vrijednosti” u skladu sa principima Konvencije.

Nadalje, ILO komitet je primijetio da još uvijek svi kolektivni ugovori ne sadrže odredbu kojom se garantira jednaka naknada za muškarce i žene. S tim u vezi, Komitet je izdao preporuku o usklađivanju svih kolektivnih ugovora. Također, od Bosne i Hercegovine je ponovo zatraženo da pruži informacije ILO komitetu o poduzetim koracima na promociji korištenja objektivnih metoda evaluiranja posla u javnom i privatnom sektoru. Konačno od Bosne i Hercegovine je zatraženo da ILO komitetu pošalje primjerak studije “Rodni jaz u zaradi u Bosni i Hercegovini”, te informacije o radionicama o rodno osjetljivoj statistici.

Slično kao što je to slučaj sa Konvencijom broj 14, u [Konvenciji broj 106](#) koja se tiče sedmičnog odmora (u trgovinama i uredima) nakon primjedbi koje su podnijeli Savez nezavisnih sindikata Bosne i Hercegovine i Savez sindikata Republike Srpske, istaknut je problem sprječavanja radnika i radnica da koriste

²²⁰ ILO, CEACR: Individual Observation concerning Equal Remuneration Convention, 1951 (No. 100) Bosnia and Herzegovina (ratification: 1993) Published: 2006, dostupno na: <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/pdconv.pl?host=status01&textbase=iloeng&document=8577&chapter=6&query=Bosnia%40ref&highlight=&querytype=bool>, pristupljeno 1. oktobra 2010. godine:

²²¹ ILO, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Equal Remuneration Convention, 1951 (No. 100) Bosnia and Herzegovina (ratification: 1993), Direct request, CEACR 2009/80th Session, dostupno na: <http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/appl/appl-displaycomment.cfm?hdoff=1&ctry=0338&year=2009&type=R&conv=C100&lang=EN>, pristupljeno 1. oktobra 2010. godine.

svoj sedmični odmor, te nametanje satnica od 260 i više sati mjesečno²²². Ovaj problem naročito pogađa radnice u trgovinama pošto većina trgovina radi non-stop zbog čega zaposlenice (pošto su većina zaposlenih u trgovinama žene) uopće nemaju sedmičnog odmora. Iako se država pravdala činjenicom da svi zaposleni/e imaju pristup tijelima inspekcije, kao i sudovima u slučajevima kršenja radnih prava, Komitet je istakao da pored usklađivanja zakonodavstva država snosi odgovornost primjene tog zakonodavstva u praksi te zbog toga treba preuzeti odgovarajuće mjere (uključujući odgovarajuće inspekcije i sankcije) kako bi osigurala efikasnu implementaciju zakonodavstva i njegovo poštivanje. Dakle, država ne treba očekivati da pojedinci/ke pokreću inspekcije i sudske procese kako bi osigurali implementaciju, već se ona mora pobrinuti za to. Primjećujući da zakonodavstvo na različitim nivoima dozvoljava stalne i privremene izuzetke u vezi sa korištenjem sedmičnog odmora, te da u slučajevima stalnih izuzetaka obavezuje kantone, općine/opštine i druge lokalne jedinice vlasti da odrede različita dnevna i sedmična pravila o radnom vremenu, ILO komitet je od Bosne i Hercegovine zatražio da uz svoj naredni izvještaj komitetu pošalje odgovarajuće lokalne propise i da posebno označi pravne odredbe koje garantiraju da osobe koje podliježu specijalnim šemama sedmičnog odmora imaju pravo na 24 satni odmor tokom perioda od sedam dana.²²³

Najintenzivnija komunikacija sa ILO je bila u pogledu poštivanja i primjene Konvencije broj 111, koja se tiče zabrane diskriminacije prilikom zapošljavanja i odabira profesije. U periodu od 2000 do 2010. godine, ILO komitet stručnjaka je izdao 9 opažanja/primjedbi. Komunikacija se najviše ticala problema otpuštanja radnika/ca isključivo zasnovanog na etničkoj pripadnosti i religijskim shvatanjima. Naime, još tokom 1999. godine različiti sindikati, prvenstveno Unija nezavisnih sindikata Bosne i Hercegovine i Sindikat metalaca Bosne i Hercegovine, su obavijestili ILO komitet o problemima otpuštanja radnika/ca u fabrikama „Aluminij“ i „Soko“ isključivo zasnovanim na etničkoj pripadnosti i

²²² vidi npr. ILO, CEACR: Individual Observation concerning Weekly Rest (Commerce and Offices) Convention, 1957 (No. 106) Bosnia and Herzegovina (ratification: 1993) Published: 2009, dostupno na <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/pdconv.pl?host=status01&textbase=iloeng&document=10833&chapter=6&query=Bosnia%40ref&highlight=&querytype=bool>, pristupljeno 1. oktobra 2010. godine.

²²³ ILO, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations Weekly Rest (Commerce and Offices) Convention, 1957 (No. 106) Bosnia and Herzegovina (ratification: 1993), Direct request, CEACR 2008/79th Session. dostupno na: <http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/appl/appl-displaycomment.cfm?hydroff=1&ctry=0338&year=2008&type=R&conv=C106&lang=EN>, pristupljeno 1. oktobra 2010. godine.

religijskim shvatanjima,²²⁴ dok je tokom 2000. godine Unija nezavisnih sindikata Bosne i Hercegovine zajedno sa drugim sindikalnim organizacijama obavijestila ILO komitet o činjenici da su radnici/e u rudniku „Ljubija“ također otpušteni isključivo radi etničke pripadnosti i religijskih shvatanja.²²⁵ Dok se ova otpuštanja vežu još za ratni period primijećeno je da su se diskriminacija i neangažman ovih ljudi nastavili i nakon rata.

U komunikacijama u periodu od 2000 do 2007. godine ILO komitet je primijetio neka poboljšanja u zakonodavstvu, naročito u vezi zabrane diskriminacije unutar radnog zakonodavstva, te činjenicu da je zakonodavstvo predvidjelo pravo na otpremninu za radnike koji se ne mogu vratiti na posao²²⁶. Međutim, ILO komitet je primijetio da, dok je afirmacija principa jednakosti preko pravnih odredbi važan element nacionalne politike promoviranja jednakih mogućnosti i jednakog tretmana pri zapošljavanju i odabiru profesije, isto toliko je važno preduzimati mjere kako bi se osiguralo da su principi nediskriminacije, i u ovom kontekstu odredbe Konvencije broj 111, u potpunosti primijenjeni u praksi. Zbog toga Komitet konstantno insistira i zahtijeva od Bosne i Hercegovine da u svojim izvještajima pruži informacije o praktičnim mjerama preduzetim kako bi se osigurala primjena Konvencije broj 111 u javnom i privatnom sektoru, uključujući senzitivizaciju i obuku aktera na tržištu rada.

U pogledu konkretnih gore navedenih primjera otpuštanja radnika ILO Komitet je insistirao da Bosna i Hercegovina dostavi Komitetu informacije o napretku koji je ostvaren u pogledu razrješavanja ovih problema uključujući statističke podatke o broju radnika koji su imali koristi od zakonodavnih odredbi u vezi kompenzacije. Komitet je primijetio da se priča o radnicima/cama otpuštenim

²²⁴ ILO, CEACR: Individual Observation concerning Convention No. 111, Discrimination (Employment and Occupation), 1958 Bosnia and Herzegovina (ratification: 1993) Published: 2000, dostupno na: <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/pdconv.pl?host=status01&textbase=iloeng&document=5267&chapter=6&query=Bosnia%40ref&highlight=&querytype=bool>, pristupljeno 1. oktobar 2010. godine:

²²⁵ ILO, CEACR: Individual Observation concerning Convention No. 111, Discrimination (Employment and Occupation), 1958 Bosnia and Herzegovina (ratification: 1993) Published: 2001, dostupno na: <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/pdconv.pl?host=status01&textbase=iloeng&document=5798&chapter=6&query=Bosnia%40ref&highlight=&querytype=bool>, pristupljeno 1. oktobra 2010. godine.

²²⁶ ILO, CEACR: Individual Observation concerning Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958 (No. 111) Bosnia and Herzegovina (ratification: 1993) Published: 2007, dostupno na <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/pdconv.pl?host=status01&textbase=iloeng&document=9322&chapter=6&query=Bosnia%40ref&highlight=&querytype=bool>, pristupljeno 1. oktobra 2010. godine.

radi njihove etničke pripadnosti i religijskih uvjerenja svela na potencijalnu isplatu otpremnina, dok aspekti kompenzacije za štetu koju su radnici/e pretpjeli, isplata zaostataka plaća i drugih beneficija (npr. penziono-invalidsko i zdravstveno osiguranje) ili pak u okviru mogućnosti povratak na njihova radna mjesta bez gubljenja radnog staža nisu baš odgovarajuće oslovljeni. U svojim opažanjima/primjedbama iz 2010. godine ILO komitet je primjetio da je iz komunikacija sa sindikatima vidljivo da pitanja otpuštenih radnika još uvijek nisu riješena.²²⁷

U vezi sa komunikacijama i primjedbama ILO komiteta uz Konvenciju broj 111 bitno je pomenuti i to da je ILO komitet pozdravio usvajanje Zakona o ravnopravnosti spolova u BiH (Službeni glasnik BiH 16/03) za koji je čak primjetio da ima sveobuhvatan pristup zabrani rodne diskriminacije u svim sferama društva.²²⁸ Također, ILO komitet je pohvalio niz pozitivnih aktivnosti usmjerenih ka implementaciji Zakona o ravnopravnosti spolova u BiH (Službeni glasnik BiH 16/03) koje su poduzeli Agencija za ravnopravnost spolova BiH i entitetski gender centri.²²⁹ Međutim i u ovom aspektu ILO komitet traži od Bosne i Hercegovine da pruži informacije o stvarnoj implementaciji ovog zakona u pogledu na ostvarivanje prava na jednake mogućnosti i jednak tretman pri zapošljavanju i u odabiru profesije.²³⁰ Primjećujući da je pripremljen zajednički ugovor sa donatorima oko finansijske podrške implementacije Gender akcionog plana, ILO komitet je uputio zahtjev Bosni i Hercegovini da pošalje nove informacije o sadržaju i statusu projekta predviđenih ovim ugovorom.²³¹ Na kraju je bitno istaknuti i zahtjev ILO komiteta iz 2010. godine u kojem od Bosne i Hercegovine traži da odgovori na pitanja u vezi sa navodima sindikata o diskriminatorskim konkursima za zaposlenje.²³²

²²⁷ ILO, CEACR: Individual Observation concerning Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958 (No. 111) Bosnia and Herzegovina (ratification: 1993) Published: 2010, dostupno na <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/pdconv.pl?host=status01&textbase=iloeng&document=11583&chapter=6&query=Bosnia%40ref&highlight=&querytype=bool>, pristupljeno 1. oktobra 2010. godine

²²⁸ ILO, CEACR: Individual Observation 2010, *ibid.*

²²⁹ ILO, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Discrimination (Employment and Occupation) Convention, 1958 (No. 111) Bosnia and Herzegovina (ratification: 1993), Direct request, CEACR 2009/80th Session, dostupno na: <http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/appl/appl-displaycomment.cfm?hdroff=1&ctry=0338&year=2009&type=R&conv=C111&lang=EN>, pristupljeno 1. oktobra 2010.

²³⁰ ILO, CEACR: Individual Observation 2010, *ibid.*

²³¹ ILO, CEACR Report: Direct request 2009, *ibid.*

²³² ILO, CEACR: Individual Observation 2010, *ibid.*

Nadalje, jako je bitno primijetiti da je ILO komitet od BiH ponovo zatražio i specifične informacije o ostvarenom napretku u implementaciji Zakona o zaštiti prava pripadnika nacionalnih manjina Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH, 12/03 i 76/05), kao i entitetskih zakonodavstava, poduzetim mjerama zaštite manjina i relevantne statistike.²³³ Pozivajući se na zaključne odredbe UN komiteta za zaštitu prava svih radnika/ca migranata/ica i članova/ica njihovih porodica (CMW) ILO komitet je primijetio značajan broj, sa tendencijom daljeg rasta, radnika/ca migranata/ica u tranzitu ili koji žive na teritoriji BiH, te zabrinutost CMW komiteta o nedostatku konzistentnih zakona što narušava zaštitu prava radnika/ca migranata/ica. S tim u vezi ILO komitet je od BiH zatražio specifične informacije o načinu zaštite radnika/ca migranata/ica od diskriminacije.

Također, treba istaći da je ILO komitet posvetio posebnu pažnju te ponovio svoju zabrinutost u vezi sa široko rasprostranjenom diskriminacijom Roma u zapošljavanju i obrazovanju, te posebno podvukao pitanje višestruke diskriminacije sa kojom se suočavaju Romkinje. Komitet je pozitivnim ocijenio neke od poduhvata Bosne i Hercegovine i usvajanje Strategije BiH za rješavanje problema Roma, te Akcionog plana Bosne i Hercegovine za rješavanje problema Roma iz oblasti zapošljavanja, stambenog zbrinjavanja i zdravstvene zaštite, kao i pristupanje BiH Dekadi Roma. Međutim, Komitet je također istakao da je primio i informacije koje je Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice uputilo UN komitetu za eliminaciju rasne diskriminacije (CERD) o problemu u implementaciji Akcionog plana i to u pogledu poduzimanja konkretnih mjera, dovoljne alokacije finansijskih sredstava i mehanizama za nadgledanje. Zbog toga je pozdravio započetu reviziju Akcionog plana posvećenu problemima u implementaciji, te ohrabrio učešće predstavnika romske zajednice u postupku revizije. Od Bosne i Hercegovine je zatraženo da Komitet obavijesti o statusu revizije, te o učinku poduzetih mjera u implementaciji Strategije u pogledu obrazovanja, zapošljavanja i profesije, kao i o statusu strategija o razvoju i socijalnom uključivanju usmjerenih ka rješavanju problema višestruke diskriminacije Romkinja.

U pogledu Konvencije broj 122, Konvencije o politici zapošljavanja, ILO komitet stručnjaka je izdao jednu individualnu primjedbu/opažanje i to 2009²³⁴. U ovoj primjedbi/opažanju komitet je naveo da je primio izvještaj Bosne i Hercegovine u novembru 2007. godine, kao i prvo istraživanje o radnoj snazi u Bosni i Hercegovini koje je sprovedeno u 2006. godini uz finansijsku i srtručnu pomoć

²³³ ILO, CEACR Report: Direct request 2009, *ibid*.

²³⁴ ILO, CEACR: Individual Observation concerning Employment Policy Convention, 1964 (No. 122) Bosnia and Herzegovina (ratification: 1993) Published: 2009, dostupno na: <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/pdconv.pl?host=status01&textbase=iloeng&document=10933&chapter=6&query=Bosnia%40ref&highlight=&querytype=bool>, pristupljeno 1. oktobra 2010. godine.

Svjetske banke, UNDP-a i ILO-a. ILO komitet je primijetio da je na uzorku od 10.000 kućanstava izvještaj pokazao da je zaposlenost u Bosni i Hercegovini niska u poređenju sa susjednim zemljama, da postoji veliki jaz između zaposlenosti muškaraca i žena, te da je 63% žena u radnoj dobi nezaposleno. Stepen nezaposlenosti među omladinom je među najvećim u svijetu (62,3%). Također je primijećeno da jedna trećina svih zaposlenih radi u neformalnoj ekonomiji, kao i to da postoji tendencija dugoročne nezaposlenosti naročito među stanovništvom sa nižim stepenom obrazovanja. Ovdje, naravno treba primjetiti da su ovi zaključci bazirani na istraživanju iz 2006. godine, te s obzirom na globalnu ekonomsku krizu trenutni podaci mogu biti samo lošiji.

Također u svojim individualnim opažanjima/primjedbama iz 2009. godine ILO komitet je, pozivajući se na pregled politike zapošljavanja u Bosni i Hercegovini koji su uradili ILO i Vijeće Evrope u 2008. godini, istakao da glavni prioriteti u politici zapošljavanja u Bosni i Hercegovini predstavljaju razvoj aktivne politike za zapošljavanje, borba protiv neformalne ekonomije, unaprjeđenje obrazovanja i rezultata obuke, modernizacija servisa za zapošljavanje, te ciljani razvoj aktivnih politika na radnom tržištu koje bi se fokusirale na ranjive grupe, pružanje adekvatne podrške tokom nezaposlenosti, osiguranje efikasne i pravične politike o zaradi i promoviranje društvenog dijaloga o zapošljavanju. Međutim, iako je ILO komitet pozdravio ovaj pristup, također je izrazio zabrinutost da je ovo sve samo "mrtvo slovo na papiru" i da je veliko pitanje hoće li Bosna i Hercegovina pratiti ove prijedloge kako bi ostvarila efikasnu i aktivnu politiku dizajniranu da promovira puno, produktivno i slobodno odabrano zaposlenje kao glavni cilj i unutar okvira koordinirane ekonomske i društvene politike. Stoga je Bosna i Hercegovina pozvana da u narednom izvještaju dostavi informacije o tome kako su postojeći podaci o situaciji u zapošljavanju korišteni za usvajanje efikasne politike aktivnog zapošljavanja.

Nadalje, ILO Komitet je u svom direktnom zahtjevu upućenom Bosni i Hercegovini u 2009. godini potvrdio da je u augustu 2009. godine od BiH primio informaciju da je nakon gotovo dvije godine smanjenja stope nezaposlenosti, ova stopa ponovo počela rasti.²³⁵ Komitet je pozdravio razvijene strategije zapošljavanja za period 2009-2013 u Federaciji BiH i Brčko Distriktu koje su se usmjerile ka ostvarenju punog zapošljavanja, unaprjeđenju kvaliteta i produktivnosti radnih

²³⁵ ILO, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations Employment Policy Convention, 1964 (No. 122) Bosnia and Herzegovina (ratification: 1993), Direct request, CEACR 2009/80th Session, dostupno na: <http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/appl/appl-displaycomment.cfm?hdoff=1&ctry=0338&year=2009&type=R&conv=C122&lang=EN>, pristupljeno 1. oktobra 2010. godine.

mjesta i razvoju postojećih ljudskih resursa putem prekvalifikacija i doškoloavanja. U pogledu ranjivih grupa strategije predviđaju specijalne mjere kako bi se povećao stepen učešća žena na tržištu rada (Federacija BiH), te su predviđene mjere sa ciljem povećanja mogućnosti integracije na tržištu rada usmjerene ka omladini, starijim radnicima/cama i drugim grupama radnika/ca sa posebnim potrebama (Federacija BiH i Distrikt Brčko). Komitet je izrazio nadu da će sljedeći izvještaj sadržati detaljne informacije o pravcima razvoja zapošljavanja u vezi sa najranjivijim grupama radnika/ca, te je od BiH zatražio da navede postignute rezultate u pogledu integracije ovih kategorija u tržište rada.

Što se tiče Konvencije broj 132, Konvencija o plaćenim godišnjim odmorima, ILO komitet je do sada izdao dva opažanja/primjedbe nakon predaje prvog izvještaja Bosne i Hercegovine o poštivanju ove Konvencije²³⁶. U obje komunikacije ILO se poziva na primjedbe koje je ILO komitetu poslao Savez Sindikata Republike Srpske, a koji se tiču problema implementacije radnih zakona na cijeloj teritoriji Bosne i Hercegovine. ILO komitet je od Bosne i Hercegovine zatražio da dá svoje komentare u vezi sa tvrdnjama sindikata da radnici često ne mogu uzeti godišnji odmor unutar propisanog vremenskog roka zbog radnih zadataka i da im zbog toga akumulirani dani nekorištenog godišnjeg odmora propadaju pošto poslodavci/kinje odbijaju garantirati bilo kakvo korištenje godišnjeg odmora nakon što rok istekne. Također, zatražen je komentar i u vezi tvrdnje o problemu sive ekonomije i neformalnog sektora u kojima radi oko 40% radne snage, a u kojima pitanja radnog vremena, sedmičnog odmora i/ili godišnjeg odmora uopće nisu regulirani. Ovi zahtjevi su upućeni u 2006. godini, te ponovljeni u 2009. godini pošto do tada Bosna i Hercegovina nije poslala svoje odgovore.

U pogledu Konvencije broj 158, koja se tiče prestanka zaposlenja, ILO komitet je izdao samo jednu individualnu primjedbu/opažanje 2002. godine sa zahtjevom Bosni i Hercegovini da preda izvještaj o implementaciji ove Konvencije.²³⁷ Međutim iz Direktnog zahtjeva upućenog BiH 2009. godine vidljivo je da je prvi izvještaj po ovoj konvenciji BiH predala 2007. godine. Nakon što je primio k znaju da radno zakonodavstvo u Bosni i Hercegovini zabranjuje prekid zaposlenja u

²³⁶ ILO, CEACR: Individual Observation concerning Holidays with Pay Convention (Revised), 1970 (No. 132) Bosnia and Herzegovina (ratification: 1993) Published: 2009, dostupno na: <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/pdconv.pl?host=status01&textbase=iloeng&document=10987&chapter=6&query=Bosnia%40ref&highlight=&querytype=bool>, pristupljeno 1. oktobra 2010. godine.

²³⁷ ILO, CEACR: Individual Observation concerning Convention No. 158, Termination of Employment, 1982 Bosnia and Herzegovina (ratification: 1993) Published: 2002, dostupno na: <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/pdconv.pl?host=status01&textbase=iloeng&document=6513&chapter=6&query=Bosnia%40ref&highlight=&querytype=bool>, pristupljeno 1 oktobra 2010. godine.

slučajevima kada neko obavlja dužnost radničkog predstavnika/ce, kada je neko pokrenuo sudski postupak protiv poslodavca/kinje radi navodnog kršenja zakona ili propisa, te radi rase pripadnosti, boje kože, spola, bračnog stanja, porodičnih odgovornosti, trudnoće, religije, političkog mišljenja, nacionalnog porijekla ili društvene pripadnosti, odsutnosti sa posla zbog porodijskog odsustva, privremenog odsustva sa posla zbog bolesti ili povrede, dok se opravdanim razlogom za prekid zaposlenja smatra kada zaposlenik/ca nije više u stanju da obavlja posao, odnosno kada zaposlenici nisu u stanju ispuniti obaveze koje proističu iz ugovora o zaposlenju²³⁸. U pogledu procedure prije otpuštanja ILO komitet je primijetio da zakonske odredbe od poslodavca/kinje zahtijevaju da dozvoli uposleniku/ci da prezentira svoju odbranu u slučaju kada se radi o otpuštanju uzrokovanom ponašanjem ili radnim učinkom uposlenika/ce, te da po mogućnosti razmotri mišljenje radnog savjeta ili sindikata. Što se tiče otpremnine, primijećeno je da otpušteni radnici koji su sa poslodavcem/kinjom bili u radnom odnosu manje od dvije godine nemaju pravo na otpremninu, ali da imaju pravo na određenu novčanu naknadu, zdravstveno osiguranje i djelimično penziono osiguranje tokom vremena nezaposlenosti. S ovim u vezi ILO komitet je od Bosne i Hercegovine zatražio informacije o sudskim postupcima i primjere o načinu kako su ove odredbe primijenjene u oba entiteta i Brčko Distriktu.

Gore prikazana razmatranja ILO komiteta predstavljaju samo djelimičnu komunikaciju koju ILO vodi sa Bosnom i Hercegovinom. Ovdje je veća pažnja posvećena individualnim opažanjima/primjedbama i direktnim zahtjevima izdatim u zadnjih dvije do tri godine koja se tiču još uvijek aktualnih problema. S obzirom da se rad ILO zasniva na trojnom dijalogu između vlada, poslodavaca/kinja i radnika/ca ovo je tijelo UN-a koje se nekako čini najblažim u pogledu mehanizama "primoravanja" države da poštuje prihvaćene obaveze. Ali ipak čak i u ovakvom obliku bitno je naglasiti da se čini da i dijaloška forma može polako uticati na neke promjene u odnosu države prema svojim obavezama. Tako, na primjer, može se primijetiti da je Bosna i Hercegovina polako počela ispunjavati svoje obaveze izvještavanja o implementiranju ILO konvencija kojima je pristupila. Nadalje, iako ne baš pretjerano organizirane i složne sindikalne organizacije iz Bosne i Hercegovine (o čemu ćemo malo više pisati u narednom poglavlju) koliko toliko uspijevaju identificirati i artikulirati neke probleme u vezi sa ostvarivanjem prava na rad u Bosni i Hercegovini. Međutim, kao što se može

²³⁸ ILO, Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations Termination of Employment Convention, 1982 (No. 158) Bosnia and Herzegovina (ratification: 1993) Direct request , CEACR 2009/80th Session, dostupno na: <http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/appl/appl-displaycomment.cfm?hydroff=1&ctry=0338&year=2009&type=R&conv=C158&lang=EN>, pristupljeno 1. oktobra 2010. godine.

primjetiti iz gore navedenih ILO komunikacija, bez obzira koliko zakonodavni okviri bili usklađeni sa ILO konvencijama, Bosna i Hercegovina je jako daleko od stvarne implementacije zakonskih odredbi.

III.2. Pravo na rad u zakonodavstvu Bosne i Hercegovine

Kako je već pomenuto, Bosna i Hercegovina je složena država, zbog čega su standardi i primjena ljudskih prava neujednačeni. U odnosu na ostvarivanje prava na rad problem je još izraženiji s obzirom na činjenicu da pravo na rad, kao i većina ostalih ESK prava, ne spada u ona prava koja su direktno garantirana Ustavom Bosne i Hercegovine. Naime pravo na rad nije obuhvaćeno katalogom prava izlistanih u članu II/3 Ustava Bosne i Hercegovine, a koji inače prati listu prava zaštićenih Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda. Međutim, u Aneksu I tačka 8. Ustava Bosne i Hercegovine - U Dodatnom sporazumu o ljudskim pravima koji se primjenjuje u Bosni i Hercegovini je, između ostalog, naveden i Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima iz 1966. godine koji svojim članovima 6. i 7. priznaje pravo na rad i pravo na uživanje pravednih i pogodnih uvjeta za rad, te obavezuje državu da progresivno osigura ova prava. Ovi članovi se obično tumače samo u vezi sa članom II/4 Ustava BiH koji osigurava uživanje prava i sloboda, predviđenih u članu II Ustava Bosne i Hercegovine ili u međunarodnim sporazumima navedenim u Aneksu I Ustava, svim licima u Bosni i Hercegovini bez diskriminacije po bilo kojem osnovu kao što je spol, rasa, boja, jezik, vjera, političko i drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, povezanost sa nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status, mada je Ustavni sud BiH u gore pomenutoj odluci AP 1999/08 otvorio vrata za potencijalno drugačije tumačenje prava na rad kao ustavne kategorije.

S ovim u vezi, a u pogledu ranjivih i marginaliziranih grupa treba napomenuti da neka vrsta afirmativne akcije s ciljem preduzimanja konkretnih koraka, a radi omogućavanja zapošljavanja osoba koje pripadaju ovim grupama i poništavanja efekata historijskih diskriminacija nije specifično predviđena u Ustavu BiH. U skladu sa članom II/5 Ustava Bosne i Hercegovine, a u vezi sa Aneksom 7 Općeg okvirnog sporazuma za mir u BiH, afirmativna akcija mogla bi biti primjenjljiva u pogledu prava na rad, a specifično na zapošljavanje povratnika. Također, s obzirom na međunarodne ugovore iz Aneksa I Ustava BiH, moglo bi se tumačiti da je afirmativna akcija u pogledu prava na rad moguća još u odnosu na žene i nacionalne i etničke manjine.

Kako je već pomenuto u drugom poglavlju, usvajanjem Zakona o zabrani diskriminacije u Bosni i Hercegovini 2009. godine Bosna i Hercegovina garantira

nediskriminaciju svim osobama, pojedinačno ili grupno, na njenoj teritoriji. Međutim, bitno je istaći da ovaj Zakon²³⁹ u članu 5 (Izuzeci od principa jednakog postupanja) dozvoljava i afirmativnu akciju u određenim slučajevima, odnosno zakonska mjera i radnja zasnovana na objektivnoj i razumnoj opravdanosti kada se njome ostvaruje legitiman cilj i ako postoji razuman odnos proporcionalnosti između sredstava koja se koriste i cilja koji se nastoji realizirati. Dakle, kako su to naveli autori Komentara Zakona o zabrani diskriminacije, svi navedeni izuzeci iz člana 5 „moraju biti tako uspostavljeni da ne dovode do indirektno diskriminacije“.²⁴⁰ Na osnovu člana 5 alineja a) dozvoljeno je sprovođenje ili donošenje privremenih posebnih mjera s ciljem sprječavanja ili nadoknade štete koja lica trpe zbog postojeće neravnopravnosti i to sa posebnim naglaskom za „pripadnike ugroženih grupa poput lica sa invaliditetom, pripadnika nacionalnih manjina, žena, trudnica, djece, omladine, starijih lica i drugih društveno isključenih lica, civilnih žrtava rata, žrtava u krivičnim postupcima, raseljenih lica, izbjeglica i azilantata; odnosno da se omogući njihovo puno učešće u svim oblastima života.“²⁴¹ Naravno, ovo je opća klauzula za afirmativnu akciju i ne odnosi se direktno na pravo na rad te stoga afirmativna akcije za neke od gore navedenih grupa u kontekstu prava na rad nije moguća.

Međutim, u kontekstu člana 5 i izuzetaka od principa jednakog postupanja navedene su neke situacije koje se direktno tiču prava na rad. Tako na primjer jako je pozitivan izuzetak iz člana 5 alineja f) koji se odnosi na realizaciju razumnih prilagođavanja s ciljem da se obezbijedi princip jednakog postupanja u odnosu na lica sa invaliditetom: „Poslodavci su stoga prema potrebi u konkretnom slučaju dužni da preduzmu odgovarajuće mjere, radi omogućavanja da lice sa invaliditetom ostvari pristup, učestvuje, ili napreduje u zaposlenju, odnosno da učestvuje u obuci, ako takve mjere ne nameću nesrazmjerni teret poslodavcu.“²⁴² Međutim, postoje i problematične odredbe u ovom članu koje se direktno tiču prava na rad. Iako su izuzeci dozvoljeni samo ako su zasnovani na objektivnoj i razumnoj opravdanosti radi ostvarenja legitimnog cilja i uz razuman odnos proporcionalnosti između sredstava koja se koriste i cilja koji se nastoji realizirati, ipak neke od formulacija u članu 5 nisu baš ohrabrujuće, naročito zato što su nerazumljive i mogu biti protumačene na više načina. Zabrinutost oko mogućeg proizvoljnog tumačenja ovih odredbi postaje još veća ako ovoj nerazumljivosti dodamo činjenicu da će se diskriminacija testirati po prvi put na svim sudskim nivoima u Bosni i Hercegovini.

²³⁹ Zakon o zabrani diskriminacije, Službeni glasnik BiH 59/09.

²⁴⁰ Vehabović, Faris, Midhat Izmirlija i Adnan Kadribašić, „Komentar Zakona o zabrani diskriminacije sa objašnjenjima i pregledom prakse u uporednom pravu“, Sarajevo: Centar za ljudska prava Univerziteta u Sarajevu, 2010, str. 20.

²⁴¹ član 5 alineja a) Zakona o zabrani diskriminacije, Službeni glasnik BiH 59/09.

²⁴² član 5 alineja f), ibidem.

Tako, na primjer, najjasnija među nejasnim je odredba iz člana 5 alineja b) koja ističe da se mjere izuzetaka od principa jednakosti ne smatraju diskriminatornim ako „su zasnovane na obilježju koje se odnosi na bilo koji od osnova navedenih u članu 2. ovog zakona kada, u ograničenim okolnostima, zbog prirode konkretnih profesionalnih aktivnosti koje su u pitanju ili konteksta u kojem se izvršavaju, takvo obilježje predstavlja stvarni i određujući uslov u pogledu odabira zvanja. Ovaj izuzetak će biti predmet povremenih preispitivanja.“²⁴³ U Komentaru Zakona o zabrani diskriminacije autori ovaj izuzetak smatraju stvarnim određujućim kriterijem za zaposlenje, tj. smatraju da ovaj izuzetak (ali prema njihovom stavu i ostali izuzeci navedeni u ovom članu) dopušta poslodavcima/kinjama da „ustopave stvarne kriterije koje oni smatraju određujućim za određeno zaposlenje.“²⁴⁴ Ovi kriteriji su takvi da omogućuju samo osobama npr. određene rase, spola ili starosti da obavljaju određene poslove.“²⁴⁵ Kako bi ovo pojasnili autori komentara navode primjer rediteljske dodjele uloga u predstavama gdje pretpostavljaju da je npr. spol glumca/glumice unaprijed određen dramskim tekstom koji se postavlja na scenu. Također, ovdje autori Komentara napominju da „isto tako ukoliko je ovo prihvatljiv izuzetak za ovo zaposlenje to ne opravdava diskriminaciju po nekom drugom osnovu, recimo seksualnoj orijentaciji.“²⁴⁶ Ovdje je jako bitno pomenuti i napomenu autora komentara da ustaljene pretpostavke „recimo da je za posao recepcionera potrebno primiti ‘mladu osobu ženskog spola’“ (a koje se često vide u oglasima za posao, kako je to primijećeno čak i u ILO individualnom opažanju/primjedbi uz ILO konvenciju broj 111 iz 2010. godine) nisu prihvatljive.²⁴⁷ Međutim, problem sa „ustaljenim pretpostavkama“ je takav da su one često „kulturološki prihvatljive“ te se stoga odredba se također lako može zloupotrijebiti i odnositi na neku profesiju za koju se „kulturološki“ smatra da je može obavljati samo određena grupa ljudi, kao npr. pitanje zabrane pristupa ženama u borbenim vojnim jedinicama ili pilotiranju.

Nadalje, dva izuzetka koje autori Komentara ne pominju jesu odredbe koje su vezane uz vjerske zajednice. Problem je što su obje odredbe (alineje c) i h) člana 5 Zakona) prilično široko postavljene i nejasno napisane (naročito odredba iz alineje h). Dok je sasvim uredu da se pazi da ne dođe do povrede vjerskih osjećanja pripadnika/ce neke vjeroispovjesti ili vjere, također se mora paziti da ne dođe do zloupotrebe dozvole za „razlikovanje, isključenje ili davanje prednosti u vezi sa zapošljavanjem“ ili „uključivanje u članstvo“ prilikom zasnivanja u radni odnos.

²⁴³ član 5 alineja b), ibidem.

²⁴⁴ Vehabović i dr., ibidem.

²⁴⁵ Ibidem.

²⁴⁶ Ibidem.

²⁴⁷ Ibidem.

S obzirom da se radi i o tumačenju vjerskih doktrina ove dvije odredbe će se jako teško moći testirati pred sudovima.

Također, u kontekstu državnih zakona ovdje je jako bitno pomenuti i Zakon o ravnopravnosti spolova čiji je prečišćeni tekst usvojen u martu 2010. godine.²⁴⁸ U članu 2 stav 2. ovog Zakona puna ravnopravnost spolova se garantira u svim oblastima društva, uključujući između ostalog i oblast zapošljavanja i rada. Također, kako je već napomenuto, Zakon dozvoljava uvođenje privremenih posebnih mjera s ciljem otklanjanja postojeće neravnopravnosti, promoviranja jednakosti i zaštite jednakosti spolova. U pogledu prava na rad bitno je istaći da je peti dio ovog Zakona (članovi 12-15) direktno posvećen pitanjima zapošljavanja, rada i pristupu svim oblicima resursa. Zakon osigurava ravnopravnost svih u procesu zapošljavanja bez obzira na njihov spol.²⁴⁹ Član 13 Zakona pruža sveobuhvatnu listu postupaka koji se smatraju diskriminatornim po osnovu spola u radu i radnim odnosima. Tako član 13 osigurava jednake plaće i beneficije za rad jednake vrijednosti,²⁵⁰ jednake uvjete za napredovanje u poslu,²⁵¹ obrazovanje, osposobljavanje i stručno usavršavanje,²⁵² isti status bez obzira na spol ili bračni status prilikom organiziranja posla, podjele zadataka ili na drugi način određivanja uvjeta rada, te otkazivanja radnog odnosa.²⁵³ Ovdje treba napomenuti da Zakon ne nudi definicije “rada jednake vrijednosti”, te se i ovdje pojavljuje problem identificiran u ILO direktnom zahtjevu iz 2009. godine upućenom BiH u vezi sa definiranjem ove fraze u skladu sa ILO Konvencijom broj 100. Također, član 13 zabranjuje različit tretman zbog trudnoće, porođaja ili korištenja prava na porodiljsko odsustvo, različit tretman muškarca i žena u vezi sa donošenjem odluke o korištenju odsustva nakon rođenja djeteta,²⁵⁴ te bilo koji nepovoljni tretman roditelja ili staratelja u usklađivanju obaveza iz porodičnog i profesionalnog života.²⁵⁵ S ovim u vezi treba primijetiti da važeći zakoni o radu moraju biti adekvatno usklađeni s obzirom da to sada nije slučaj. Zakon zahtijeva od poslodavca/kinja da osigura sve efikasne mjere radi sprječavanja uznemiravanja, seksualnog uznemiravanja i diskriminacije zasnovane na spolu u radu i radnim odnosima.²⁵⁶ Zakon nalaže usklađivanje

248 Zakon o ravnopravnosti spolova u Bosni i Hercegovini – prečišćeni tekst, Službeni glasnik BiH 32/10.

249 stav (1), član 12, ibidem.

250 alineja (a), član 13, ibidem.

251 alineja (b), član 13, ibidem.

252 alineja (c), član 13, ibidem.

253 alineja (g), član 13, ibidem.

254 alineja (e), član 13, ibidem.

255 alineja (f), član 13, ibidem.

256 stav (2), član 13, ibidem.

svih općih i posebnih kolektivnih ugovora sa odredbama ovog Zakona, te ističe važnu ulogu sindikata i udruženja poslodavaca/kinja u osiguranju jednake zaštitne prava na rad bez obzira na spol.²⁵⁷ Znamo da je prethodna verzija Zakona bila loše testirana pred sudovima i preostaje nam se nadati da će prečišćeni tekst biti uspješnije testiran pred sudovima.

S obzirom da su Zakon o zabrani diskriminacije u Bosni i Hercegovini i Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o ravnopravnosti spolova u Bosni i Hercegovini usvojeni tokom 2009. godine (odnosno prečišćeni tekst Zakona o ravnopravnosti spolova tokom 2010. godine) harmonizacija zakonodavstva sa ovim zakonima tek predstoji na svim nivoima vlasti i unutar javnog i privatnog sektora. Poučeni iskustvom spore harmonizacije prve verzije Zakona o ravnopravnosti spolova, naročito zakonodavstva i propisa na nižim nivoima, te sporosti usvajanja i mijenjanja radnog zakonodavstva, očigledno je da će ovaj proces harmonizacije potrajati. Također, ovdje treba napomenuti da je, s obzirom na složenost Bosne i Hercegovine i podjele nadležnosti na više nivoa, korpus radnog zakonodavstva u Bosni i Hercegovini zaista veliki, te će i ova činjenica sigurno igrati ulogu u sporijoj implementaciji Zakona o zabrani diskriminacije i nove verzije Zakona o ravnopravnosti spolova.

Dakle, kada govorimo o zakonodavstvu iz oblasti radnih odnosa ono je gotovo isključivo u nadležnosti entiteta, odnosno Brčko Distrikta. Izuzetak su pitanja imigracije i izbjeglica (član III/1.f) Ustava BiH), te reguliranje radnih odnosa za uposlenike unutar institucija Bosne i Hercegovine. U pogledu radnih odnosa zakonodavstvo na državnom nivou se tako svodi na Zakon o radu u institucijama Bosne i Hercegovine²⁵⁸ i Zakon o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine.²⁵⁹ U odnosu na ranjive i marginalizirane grupe bitno je naglasiti da oba zakona sadrže odredbe o zabrani diskriminacije prilikom zapošljavanja i to u članu 6. Zakona o radu u institucijama Bosne i Hercegovine i članu 23. Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine. Za razliku od člana II/4 Ustava Bosne i Hercegovine, tjelesne poteškoće, odnosno invalidnost, su direktno nabrojani kao osnov po kojem je zabranjena diskriminacija u oba zakona. Starosna dob, kao osnov po kojem je zabranjena diskriminacija, navedena je u Zakonu o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine. Dok je seksualna/spolna orijentacija kao osnov po kojem je zabranjena diskriminacija bila samo navedena u Zakonu o radu u institucijama Bosne i Hercegovine, ovo je izmijenjeno zadnjim Izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi iz 2009. godine. U članu 8.

²⁵⁷ član 14, ibidem.

²⁵⁸ Službeni glasnik BiH 26/04, 7/05, 48/05, 50/08 i 60/10.

²⁵⁹ Službeni glasnik BiH 12/02, 19/02, 08/03, 35/03, 04/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 02/06, 32/07, 50/08 i 43/09.

stav 9. Zakona istaknuto je da struktura uposlenika okvirno treba odražavati etničku strukturu stanovništva Bosne i Hercegovine prema posljednjem popisu. Osobe mlađe od 18 godina se ne mogu zaposliti u institucijama Bosne i Hercegovine prema članu 10. stav 1. alineja a). Zakon o radu u institucijama Bosne i Hercegovine u članu 14. stav 2. posebno zabranjuje poslodavcu/kinji da traži od žene koja se prijavljuje na raspisani javni oglas poslodavca/kinje ili je već zaposlena kod poslodavca/kinje da uradi test za utvrđivanje trudnoće. Također u članu 34. istog Zakona, poslodavcu/kinji je zabranjeno odbiti da zaposli ženu zbog njene trudnoće ili joj zbog toga stanja otkazati ugovor o radu. Članovi 34 do 43. ovog Zakona tretiraju zaštitu žene i materinstva, o čemu će biti više riječi u poglavlju VI kada se bude raspravljalo o pravu na zaštitu porodice. Također, ovaj Zakon predviđa 30 minuta dnevnog odmora, 12 sati između dva uzastopna radna dana, minimum 24 satni sedmični odmor, minimum 18 dana plaćenog godišnjeg odmora²⁶⁰. Također Zakon regulira pitanje zaštite na radu i pravo uposlenika/ce da odbije rad na svom radnom mjestu ili obavljanje svojih uobičajenih dužnosti ako mu/joj neposredno prijeti opasnost po život i zdravlje zbog toga što nisu provedene propisane mjere zaštite na radu.²⁶¹

Nadalje, što se tiče Zakona o radu u institucijama Bosne i Hercegovine bitno je napomenuti da su zadnje izmjene i dopune koje su usvojene u julu 2010. godine usvojene sa namjerom harmoniziranja ovog Zakona sa Zakonom o zabrani diskriminacije i Zakonom o ravnopravnosti spolova. Tako je članom 30 Zakona o izmjenama i dopunama zakona o radu u institucijama Bosne i Hercegovine iz 2010. godine²⁶² u Zakon o radu u institucijama BiH uveden potpuno novi dio c) i šest novih članova (86.a – 86.f) koji se isključivo bave zabranom diskriminacije. Tako su ove izmjene uvele definicije o posrednoj i neposrednoj diskriminaciji, navele listu oblasti u kojima se zabranjuje diskriminacija (uvjeti za zapošljavanje i izbor kandidata za obavljanje određenog posla, uvjeti rada i sva prava iz radnog odnosa, obrazovanje, osposobljavanje i usavršavanje, napredovanje u poslu i otkaz ugovora o radu), te su uvele zabranu uznemiravanja i seksualnog uznemiravanja, nasilja na osnovu spola te sistematskog zlostavljanja zaposlenika/ca od poslodavca/kinje i drugih zaposlenih (mobinga). Ovim Izmjenama i dopunama su proglašeni nevažećim svi diskriminatorni ugovori o radu, a poslodavcu/kinji je nametnuta odgovornost provođenja efikasnih mjera s ciljem sprječavanja nasilja na osnovu spola, diskriminacije, uznemiravanja, seksualnog uznemiravanja u radu i/ili u vezi s radom i mobinga. Međutim, ovdje treba istaći

²⁶⁰ članovi 20-31 Zakona o radu u institucijama BiH, Službeni glasnik BiH 26/04, 7/05, 48/05, 50/08 i 60/10.

²⁶¹ članovi 32-33 ibidem.

²⁶² član 30, Zakon o izmjenama i dopunama zakona o radu u institucijama Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH 60/10.

i problem ograničenja zabrane diskriminacije koja su uvedena preko novog člana 86.b. Dok se dio koji se tiče pružanja posebne zaštite određenim kategorijama zaposlenika/ca može tumačiti kao pozitivno usmjeren ka osiguravanju boljih radnih uvjeta za neke ranjive kategorije (npr. bolje opremljeni tehnički opremljeni uredi kako bi se pomoglo invalidnim osobama u obavljanju nekih poslova), dio koji dozvoljava “pravljenje razlike u odnosu na prirodu posla i uvjete pod kojima se obavlja” je problematičan i pruža mogućnost za zloupotrebu. Na kraju još treba napomenuti da je posebna pažnja posvećena ravnopravnosti na osnovu spola u novouvedenom članu 86.d koji pored jednakog tretmana dozvoljava i privremene mjere afirmativne akcije radi uklanjanja postojećih nejednakosti. Također, novi član 86.f predviđa mogućnost pokretanja postupka za naknadu štete u slučajevima diskriminacije za osobe koje traže zaposlenje ili zaposlenike/ce, te omogućava vođenje krivičnog ili građanskog postupka u slučajevima nasilja na osnovu spola, uznemiravanja i seksualnog uznemiravanja te mobinga. Izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine usvojenim u aprilu 2009. godine diskriminacija, te nasilje na osnovu spola ili spolne orijentacije, uznemiravanje na osnovu spola i seksualno uznemiravanje, kao i svaki drugi oblik diskriminacije su proglašeni povredama službene dužnosti.²⁶³

Kao zakon koji regulira pravo na rad na državnom nivou treba pomenuti i Zakon o kretanju i boravku stranaca i azilu koji je usvojen u aprilu 2008. godine.²⁶⁴ Ovaj Zakon između ostalog regulira pravo na rad stranaca kojima je odobren boravak iz humanitarnih razloga,²⁶⁵ te izjednačava pravo na rad stranaca s odobrenim stalnim boravkom u BiH, stranaca s odobrenom međunarodnom zaštitom u BiH i stranaca s odobrenom privremenom zaštitom sa pravom na rad državljana BiH.²⁶⁶ Također, ovaj Zakon predviđa i načine za ostvarenje radne dozvole u nekim slučajevima kada stranac/kinja namjerava boraviti u BiH s ciljem plaćenog rada (međutim stvarni kriteriji izdavanja radnih dozvola su predviđeni entitetskim zakonima).²⁶⁷

U pogledu entitetskih zakonskih i podzakonskih akata koji uređuju radne odnose pored zakona o državnoj službi u institucijama entiteta postoje i entitetski zakoni o radu.

²⁶³ član 24, Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine, Službeni glasnik BiH, 43/09.

²⁶⁴ Službeni glasnik BiH 36/08.

²⁶⁵ član 54, Zakona o kretanju i boravku stranaca i azilu, Službeni glasnik BiH 36/08.

²⁶⁶ član 85, ibidem.

²⁶⁷ član 11, ibidem.

Zakon o državnoj službi u Federaciji Bosne i Hercegovine²⁶⁸ prati osnovni tekst Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine te tako sadrži odredbu o zabrani diskriminacije na osnovu nacionalnosti, socijalnog porijekla, entitetskog državljanstva, prebivališta, religije, političkih i drugih uvjerenja, spola, rase, rođenja, bračnog statusa, godina starosti, imovinskog stanja, invalidnosti ili drugog statusa kako u tretmanu državnog/e službenika/ce tako i u politici zapošljavanja u državnu službu. Također član 2. Zakona predviđa proporcionalnu nacionalnu zastupljenost baziranu na popisu iz 1991. godine dok se Aneks 7 u potpunosti ne sprovede. Ovaj Zakon ne sadrži posebne odredbe vezane za zaštitu žena i majčinstva.

Zakon o administrativnoj službi u upravi Republike Srpske²⁶⁹ sadrži opću odredbu o nediskriminaciji na osnovu političkog opredjeljenja, nacionalne pripadnosti, prebivališta, starosne dobi, invalidnosti, spola i vjerske pripadnosti, ali samo u odnosu na tretman državnih službenika/ca. Zakon predviđa proporcionalnu nacionalnu zastupljenost baziranu na popisu iz 1991. godine dok se Aneks 7 u potpunosti ne sprovede. Kao ni korespondentni Zakon u Federaciji BiH, ni ovaj Zakon ne sadrži posebne odredbe vezane za zaštitu žena i majčinstva.

Zakon o državnoj službi u organima uprave Brčko Distrikta BiH²⁷⁰ predviđa ravnopravan tretman kod ostvarivanja prava državnih službenika. Prilikom zapošljavanja u državnu službu, u članu 26. stav 2. predviđena je mogućnost izvjesne afirmativne akcije:

Samo u slučaju da više lica ima istu zbirnu ocjenu u procesu izbora najuspješnijeg kandidata, obavezno se sačinjava rang-lista koja odražava sastav stanovništva (nacionalna, spolna, starosna, profesionalna i druga struktura) a ovi slučajevi se ne smiju zloupotrebjavati ako mogu dovesti do izbora manje stručnog kandidata.

Također, Zakon predviđa zaštitu žene i materinstva, te daje pravo na dodatna dva dana godišnjeg odmora osobama sa preko 70% invaliditetom.

Kao dobar primjer pokušaja oslovljavanja problema u vezi sa zapošljavanjem invalidnih osoba i osoba koje su duži vremenski period nezaposlene interesantno je navesti primjer da Pravilnik o jedinstvenim kriterijima i postupku izbora i prijema pripravnika VII stepena stručne spreme u organe državne službe

²⁶⁸ Službene novine FBiH br. 29/03, 23/04, 39/04, 54/04, 67/05 i 8/06.

²⁶⁹ Službeni glasnik RS br. 16/02, 62/02, 38/03, 42/04 i 49/06.

²⁷⁰ Službeni glasnik Brčko Distrikta br. 28/06, 29/06, 19/07, 2/08, 9/08, 44/08 i 25/09.

Federacije Bosne i Hercegovine²⁷¹ u članu 8 kao jedan od kriterija za izbor pripravnika/ce u organe državne službe utvrđuje i invalidnost, te u slučaju ako kandidat/kandidatkinja ima invalidnost 60% i više dodjeljuje mu/joj 5 bodova. Također, kao kriterij za zapošljavanje uzima se i trajanje nezaposlenosti nakon sticanja diplome VII stepena stručne spremne, prema evidenciji nadležne službe za zapošljavanje, te u članu 7 određeno je bodovanje u vezi ovog kriterija tako da osobama koje su nezaposlene do jedne godine dodjeljuje 5 bodova dok se osobama koje su nezaposlene duže od 3 godine dodjeljuje 20 bodova.²⁷²

Što se tiče entitetskih zakona koji reguliraju radne odnose i pristup prava na rad mimo organa državne službe trenutno postoje Zakon o radu Federacije BiH,²⁷³ Zakon o zapošljavanju stranaca Federacije BiH,²⁷⁴ Zakon o posredovanju u zapošljavanju i socijalnoj sigurnosti nezaposlenih osoba u Federaciji BiH,²⁷⁵ Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji, osposobljavanju i zapošljavanju lica sa invaliditetom u Federaciji BiH²⁷⁶ koji je tek usvojen ove godine, Zakon o radu RS,²⁷⁷ Zakon o zapošljavanju RS,²⁷⁸ Zakon o zapošljavanju stranih državljana i lica bez državljanstva u RS²⁷⁹, Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji, osposobljavanju i zapošljavanju invalida u RS,²⁸⁰ Zakon o zaštiti na radu RS,²⁸¹ Zakon o radu Brčko Distrikta BiH²⁸², Zakon o zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti Brčko Distrikta BiH,²⁸³ Zakon o zapošljavanju stranaca Brčko Distrikta BiH²⁸⁴ i Zakon o zaštiti na radu.²⁸⁵ Federacija Bosne i Hercegovine još nije usvojila Zakon o zaštiti na radu, a na snazi je još uvijek Zakon o zaštiti na radu²⁸⁶ iz 1990. godine.

271 Službene novine Federacije BiH, broj 35/06, 59/08 i 25/10.

272 Ibidem.

273 Službene novine Federacije BiH, br. 43/99, 32/00, 29/03.

274 Službene novine Federacije BiH, broj 8/99.

275 Službene novine Federacije BiH br. 55/00, 41/01, 22/05 i 9/08.

276 Službene novine Federacije BiH br. 9/10.

277 Službeni glasnik RS 38/00, 40/00, 47/02, 38/03, 66/03 -
Prečišćeni tekst Službeni glasnik RS 55/07.

278 Službeni glasnik RS 54/05, 64/06 i 96/07.

279 Službeni glasnik RS br. 97/04, 96/05, 123/06 i 24/09.

280 Službeni glasnik RS br. 98/04 i 91/06.

281 Službeni glasnik RS br. 1/08.

282 Prečišćeni tekst - Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH br. 19/06, 19/07 i 25/08.

283 Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH br. 33/04, 19/07 i 25/08.

284 Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH br. 15/09, 19/09 i 20/10.

285 Službeni glasnik Brčko Distrikta BiH br. 31/05 i 35/05.

286 Službeni list SRBiH 22/90.

Sva tri zakona o radu sadrže odredbe zabrane diskriminacije osoba koje traže zaposlenje i osoba koje su u radnom odnosu. Iako bi načelo nediskriminacije trebalo biti univerzalno zakoni sadrže nešto drugačije osnove po kojima je diskriminacija zabranjena. Iako se prilikom tumačenja uopćene klauzule «ili kakve druge okolnosti» koja se neminovno nalazi na kraju svake odredbe o zabrani diskriminacije može podvesti dosta drugih «nepriзнatih» osnova ova neujednačenost ostavlja mjesto za neravnopravan tretman unutar Bosne i Hercegovine. Tako, na primjer, seksualna/spolna orijentacija jedino je izričito navedena kao osnov za zabranu diskriminacije u Zakonu o radu u Brčko Distriktu BiH, dok tjelesne i duševne poteškoće nisu izričito navedene kao osnov za zabranu diskriminacije u Zakonu o radu u Republici Srpskoj. Sva tri zakona predviđaju zaštitu žene i materinstva, te zabranjuju poslodavcu/kinji da odbije zaposliti ženu ili da joj otkáže ugovor o radu zato što je u drugom stanju.

Kod zakona o zapošljavanju bitno je primijetiti da, pored razlika u osnovama za zabranu diskriminacije, u standardno napisanom tekstu dva zakona ostavljaju prostor i za izvjesnu vrstu afirmativne akcije. Tako prema članu 3, stav 3, tačka b) Zakona o zapošljavanju u Republici Srpskoj dozvoljeno je uspostavljanje specijalnih mjera u cilju promoviranja jednakosti i ravnopravnosti spolova i eliminacije postojeće neravnopravnosti, odnosno zaštite spolova po osnovu biološkog određenja. Zakon o zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti Brčko Distrikta BiH u članu 5. stav 2. ističe da posebna zaštita određenih kategorija osoba (invalidi, maloljetna lica, starija lica) nije u suprotnosti sa načelom zabrane diskriminacije.

Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji, osposobljavanju i zapošljavanju lica sa invaliditetom u Federaciji BiH i Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji, osposobljavanju i zapošljavanju invalida u RS su zakoni koji se direktno odnose na pravo na rad ranjive i marginalizirane grupe ljudi. Novi Zakon u Federaciji BiH predviđa kvote koje se sukcesivno povećavaju (od 31. decembra 2009. najmanje jedno lice sa invaliditetom na svakih 39 zaposlenih, do 31. decembra 2013. najmanje jedno lice sa invaliditetom na svakih 16 zaposlenih) za zapošljavanje lica sa invaliditetom u javnom sektoru.²⁸⁷ U slučaju neispunjavanja ove obaveze institucije su dužne su mjesečno pri isplati plaća obračunati i uplatiti u Fond za podsticanje rehabilitacije i zapošljavanja lica sa invaliditetom novčani iznos u visini 25% od prosječne plaće u Federaciji za svako lice sa invaliditetom koje su bili dužni zaposliti.²⁸⁸ Također, privredni i drugi pravni subjekti koji su osnovani u skladu sa zakonom, a ne podliježu obavezi zapošljavanja lica sa invaliditetom

²⁸⁷ član 18, Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji, osposobljavanju i zapošljavanju lica sa invaliditetom u Federaciji BiH, Službene novine Federacije BiH 9/10.

²⁸⁸ Ibidem.

moгу zapošljavati ta lica na odgovarajuće poslove i po tom osnovu ostvariti određene stimulanse i povlastice u skladu sa zakonom.²⁸⁹ Ovi pravni subjekti su dužni svakog mjeseca prilikom isplate plaća uplaćivati u Fond poseban novčani iznos u visini 0,5% od iznosa isplaćene mjesečne bruto plaće svih zaposlenih, izuzev ako zapošljavaju lica sa invaliditetom.²⁹⁰ Također, ovaj Zakon predviđa i osnivanje privrednih društava za zapošljavanje lica sa invaliditetom, zaštitnih radionica, ustanove za zapošljavanje lica sa invaliditetom, radni centar, kao i samozapošljavanje i zapošljavanje u samostalnoj djelatnosti, te predviđa određene zakonske olakšice i stimulanse za iste.²⁹¹ Međutim, s obzirom da je ovo tek usvojeni zakon za čije usvajanje je bio potreban dugi niz godina, rano je očekivati bilo kakvu trenutnu implementaciju. Što se tiče Zakona o profesionalnoj rehabilitaciji, osposobljavanju i zapošljavanju invalida u RS, interesantno je pomenuti da, pored ostalog, zakon zabranjuje diskriminaciju na osnovu spola i spolne orijentacije (mada je ovdje pretpostavka da se mislilo na seksualnu orijentaciju), te da ostavlja prostor za afirmativnu akciju u odnosu na spol kao osnov različitog tretmana. U članu 16. ovaj Zakon predviđa i kvotu (i to progresivno ostvarivanje) za zapošljavanje osoba sa invaliditetom u organima državne uprave, organima pravosuđa i drugim državnim organima, organima lokalne uprave, javnim službama, ustanovama i fondovima, te preduzećima u vlasništvu ili u većinskom vlasništvu Republike Srpske.

Kada je riječ o pitanju prava na rad civilnih žrtava rata ono nije riješeno niti jednim do sada pomenutim zakonom iz ove oblasti. Zakon o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite obitelji sa djecom²⁹² dotiče se ovog pitanja u dijelu koji nosi naziv «Temeljna prava civilnih žrtava rata» gdje se u članu 58. između ostalog kaže da civilne žrtve rata imaju pravo na osposobljavanje za rad (profesionalna rehabilitacija, pre-kvalifikacija i dokvalifikacija) i prioritetno upošljavanje. Međutim kada je riječ o načinu ostvarivanja ovih prava pomenuti zakon nas upućuje na kantonalna zakonodavstva i tako kada je riječ npr. o Kantonu Sarajevo dolazimo do Zakona o socijalnoj zaštiti, zaštiti civilnih žrtava rata i zaštite porodice sa djecom u Kantonu Sarajevo²⁹³ koji nas dalje vodi do Zakona o posredovanju u zapošljavanju i socijalnoj sigurnosti nezaposlenih osoba u Kantonu Sarajevo²⁹⁴. U ovom Zakonu ne piše ništa eksplicitno o civilnim žrtvama rata, već se može samo uopćeno govoriti o mjerama koje se trebaju

²⁸⁹ član 19, ibidem.

²⁹⁰ Ibidem.

²⁹¹ čl. 21-36, ibidem.

²⁹² Službene novine FBiH br. 36/99,54/04, 39/06 i 14/09.

²⁹³ Službene novine Kantona Sarajevo br.16/02, 8/03, 2/06 i 21/06.

²⁹⁴ Službene novine Kantona Sarajevo broj 4/04.

poduzeti u svrhu suzbijanja nezaposlenosti. Pitanje zapošljavanja i profesionalne rehabilitacije u Republici Srpskoj uređeno je Zakonom o zaštiti civilnih žrtava rata u Republici Srpskoj.²⁹⁵

Dakle, zakonima o radu na svim nivoima je zabranjena diskriminacija po različitim osnovama koja se odnosi na zapošljavanje, reguliranje radnog odnosa, primjenu istog nivoa plaća za istu vrstu posla, omogućavanja napredovanja u poslu, mogućnost pristupa resursima i sl. U principu moglo bi se čak reći da je radno zakonodavstvo prilično usklađeno sa ILO konvencijama koje je BiH ratificirala i kada bi zakoni u postojećem obliku bili implementirani, moglo bi se reći da je prilično osigurano uživanje prava na rad u Bosni i Hercegovini. Međutim to baš i nije slučaj.

III.3. Implementacija prava na rad u Bosni i Hercegovini

Pitanje uživanje prava na rad u Bosni i Hercegovini je vrlo osjetljivo pitanje. Prvo, ovdje treba napomenuti da je pristup, shvatanje i uživanje prava na rad pretrpjelo vjerovatno najveće promjene unutar shvatanja ljudskih prava u Bosni i Hercegovini u zadnjih dvije decenije najviše zbog tranzicije kroz koju Bosna i Hercegovina prolazi. Sa centralnog mjesta u javnom diskursu, pravo na rad je postalo prilično zanemareno. Pitanje oduzimanja radničke imovine od radnika je pitanje koje je u potpunosti zanemareno u javnom diskursu Bosne i Hercegovine, a zbog toga se u principu i javljaju veliki problemi kršenja prava na rad i prava koja idu uz rad. Ako se ikada i raspravlja o ovom pitanju, rasprava se uglavnom svodi na diskusiju između dvije ideologije, dok se pitanje stvarnog lišavanja i kršenja prava radnika na njihovu imovinu potpuno negira.

Naime, ideologija prethodnog političkog sistema je počivala na ideji prava na rad kao najbitnijeg ljudskog prava. Tokom 1950-ih ta ideologija se oslanjala na zakonodavstvo koje je uspostavilo društvenu svojinu (za razliku od ostalih socijalističkih zemalja koje su imale državnu svojinu), radničko samoupravljanje i radničke savjete. Preko ovih instrumenata radnici su imali, ako ne stvarno vlasništvo onda barem dojam, vlasništva nad fabrikama i organizacijama u kojima su radili. S tim u vezi putem institucije radničkog savjeta i ideje o samoupravljanju i društvenoj svojini radnici su izdvajali prilična sredstva iz svojih dohodaka kako bi izgradili, unaprijedili ili obnovili proizvodne kapacitete organizacija u kojima su radili, a također kako bi unaprijedili i izgradili i druge institucije i objekte smatrane društvenom svojinom (npr. izgradnja olimpijskih objekata pred 14. zimske olimpijske igre u Sarajevu). Branko Horvat je izračunao da su tokom 40 godina od 1950. godine kada su fabrike

²⁹⁵ Službeni glasnik RS broj 25/93, 1/94, 32/94, 37/07 i 60/07.

zakonom date radnicima na upravljanje pa do 1990-tih kada dolazi do pretvorbe društvene svojine u državnu ili privatnu svojinu zaposleni/ce svojim radom i svojim sredstvima povećali dobiveni kapital 12 puta.²⁹⁶ Iako se njegova računica odnosila na Republiku Hrvatsku, analogijom možemo zaključiti da je situacija bila slična i u ostalim republikama bivše Jugoslavije (Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije), pa tako i u Bosni i Hercegovini.

Transformacija postojećeg ekonomskog i društvenog poretka usmjerena prema tržišnoj ekonomiji i demokratiji u SFRJ je počela još krajem 1980-tih. Zakon o privatizaciji iz 1989. godine je, pored ostalog, omogućio pretvorbu postojećih društvenih preduzeća u privatna za čije pokretanje i provedbu su nadležnost dobili radnički savjeti, međutim prihod od prodaje nije išao radnicima već republikama u kojima je bilo sjedište preduzeća.²⁹⁷ Izmjenama i dopunama Zakona o privatizaciji iz 1990. godine dozvoljene su pojedinačne privatizacije s tim da su ljudi iznutra bili preferirani tako što su kroz izdvojene „interne“ dionice predviđeni veliki popusti za radnike i upravitelje.²⁹⁸ Ovaj vid privatizacije je barem djelimično priznavao prava radnika na njihovu uloženu imovinu. Međutim, zbog raspada Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije privatizacijski proces je prešao na bivše republike, odnosno države sljednice.

Umjesto da se pretvorba odvija u skladu sa uspostavljenim principima i poštivanjima ljudskih prava, u ovom slučaju prava na imovinu države sljednice se uglavnom odlučuju da prvo pretvore društvenu imovinu u državnu, te onda da tu imovinu privatiziraju. Svaka od država sljednica je odabrala svoj način pretvorbe. U Republici Hrvatskoj, recimo, gdje je politička birokratija odlučivala o svakoj pretvorbi pojedinačno kada i po kojoj cijeni će prodati preduzeće koje je iz društvenog postalo državno, nalazi Državne revizije su pokazali u prosjeku negativne rezultate privatizacije s tim da se pokazalo da je jedan od tri iznimka negativnog trenda ustvari privatizacija putem društva u kojima su menadžeri/ce i zaposleni/ce uspjeli

²⁹⁶ Horvat, Branko. (2002) „Znanstvena ekonomija i tržišni fundamentalizam“, *Ekonomija/ Economics*, 3/IX, 429-441, str.433. dostupno na: http://www.rifin.com/images/stories/starestranice/casopis_pdf/ek_ec_366.pdf, pristupljeno 10. oktobra 2010. godine.

²⁹⁷ Kušić, Siniša. (2007) „Institucionalni i evolucijski aspekti privatizacije u srednjoj i istočnoj Europi“. *Ekonomski pregled*, 58 (1-2), 91-105, str. 100.

²⁹⁸ Ibidem.

otkupiti vlastite dionice i postati većinski vlasnici.²⁹⁹ U pravilu ovo su bile uspješne privatizacije koje danas predstavljaju nosioce razvoja i dokazuju koliko je u modelu zaposleničkog preuzimanja bilo potencijala.³⁰⁰ Očigledno je da, kada je radnicima priznato njihovo pravo na imovinu, osigurano im je i pravo na rad jer ova preduzeća se ne gase (kao što je slučaj sa mnogim privatiziranim) već ostvaruju profit, a samim tim imaju i mogućnost primanja plaća i ostalih naknada.

U Bosni i Hercegovini situacija je još komplikovanija jer moramo naglasiti i faktor velikog ratnog razaranja i ratnih posljedica. Međutim, činjenica je da nisu sva preduzeća razorena tokom rata i da ih je dosta bilo funkcionalnih nakon rata. Međutim, postupak privatizacije u Bosni i Hercegovini se pokazao još lošiji nego u Hrvatskoj, naročito sa aspekta prava na rad i prava koja iz njega proizilaze. Prvo je značajno naglasiti da se Zakoni o pretvorbi društvene imovine u državnu usvajaju tokom rata (Zakon o pretvorbi društvene svojine koji važi za Federaciju Bosne i Hercegovine je usvojen 1994,³⁰¹ Zakon o prenosu sredstava društvene u državnu svojinu koji važi za Republiku Srpsku je usvojen 1993³⁰²) čime je dozvoljeno ideološko djelovanje, nekontrolirano imenovanje stranačkih upravljačkih struktura, svojevoljno odlučivanje, praktično bez kontrole i mogućnosti žalbi (s obzirom na period kada su zakoni usvojeni postoji i pitanje nadležnosti sudova), što je još više otvorilo vrata malverzacijama i kriminalu. Kako je primijetio Hasan Bećirović u to doba (2001) Ministar energetike, industrije i rudarstva u Vladi FBiH:

Prvo zlo učinjeno je donošenjem zakona o pretvorbi društvene u državnu svojinu a da pritom nije izgrađen sistem upravljanja tom imovinom. Državna imovina je bila prepuštena menadžerima sumnjivog porijekla ili upravnim odborima koji su bili isključivo koncipirani po stranačkom kriteriju. Kad imate državnu imovinu koja paralelno funkcionira sa privatnom imovinom bez da je izgrađen pravni sistem države, onda je sasvim prirodno pretpostaviti da će privatni sektor biti

²⁹⁹ Kalogjera, Dražen. "Tvrtke u kojima je menadžment otkupio dionice, poput Heruca, Kraša ili Francka, danas su nosioci razvoja". Nacional broj 424, 30.12.2003 dostupno na: <http://www.nacional.hr/clanak/12307/tvrtke-u-kojima-je-menadzment-otkupio-dionice-poput-heruca-krasa-ili-francka-danas-su-nosioci-razvoja>, pristupljeno 10. oktobar 2010; također vidi Kotur, Goran. "Primjer TDR pokazao da radnici mogu biti vlasnici: samoupravljanje živi vječno!" Slobodna Dalmacija, 8.8.2009, dostupno na: <http://www.slobodnadalmacija.hr/Hrvatska/tabid/66/articleType/ArticleView/articleId/65146/Default.aspx>, pristupljeno 10. oktobar 2010.

³⁰⁰ Kalogjera ibidem.

³⁰¹ Službeni list R BiH broj 33/94.

³⁰² Službeni glasnik RS br. 4/93, 29/94, 31/94, 9/95, 19/95, 8/96, 20/98 i 83/07.

pijavica koja nemilosrdno uništava državnu imovinu. Devastiranje državne imovine kretalo se od klasičnog kriminala i korupcije do suptilnijih oblika potpisivanja i afirmiranja štetnih ugovora, raznim oblicima kompenzacija koje su podrazumijevale da izlaz iz državnog preduzeća ide po 50 odsto nižoj cijeni, a ulaz po dvostruko višoj cijeni, ogromnom proizvodnjom gubitaka bez posljedica, neblagovremenom sanacijom takvog stanja i vrlo lošim rukovođenjem.³⁰³

Dakle, radnicima je ovdje u potpunosti negirano njihovo pravo na imovinu. Oni su u potpunosti bili zanemareni. Jedan od očiglednih primjera ovog kršenja je recimo prodaja Željezare u Zenici za 1 KM³⁰⁴, umjesto da se radnicima priznalo njihovo ulaganje. Različiti lični, stranački i ideološki interesi doveli su do sumnjivih privatizacija, a radnici i radnička prava su sa pijedestala na kojem su stajali u socijalističkom sistemu, su dovedeni u potpuno nepovoljan položaj.

Ne samo da su radnici izgubili svoju imovinu već su izgubili i pravo na rad i ostala radna prava koja iz njega proizilaze. Kao što je već pomenuto čak je i ESK komitet u svojim Zaključnim razmatranjima izrazio duboku zabrinutost što se u procesima privatizacije narušavaju prava na rad, prvenstveno proizvoljno otpuštajući zaposlenike/ce i/ili neisplaćujući im pravovremeno plaće i/ili doprinose socijalne sigurnosti. Ovo se vidi i iz medija koji svakodnevno prikazuju radničke štrajkove (o čemu će biti više riječi u narednom poglavlju). Umjesto da imaju mogućnost upravljanja svojom imovinom, radnici su dovedeni na rub egzistencije, čak su jako često diskriminatorno otpušteni iz preduzeća u koja su u prethodnom sistemu uložili puno sredstava.

Primjere diskriminatornog otpuštanja je, kako je već primjećeno, razmatrao i ILO u vezi sa Konvencijom 111. Doduše, ovo su vjerovatno bili najekstremniji primjeri („Aluminij“ i „Soko“ Mostar, i rudnik „Ljubija“) diskriminatornog otpuštanja u Bosni i Hercegovini zasnovanog na etničkoj pripadnosti, ali ovo zasigurno nisu jedini primjeri i još uvijek su prisutni. Možemo reći da su se pitanja koja se tiču prava na rad u Bosni i Hercegovini intenzivirala u toku ratnih sukoba u Bosni i Hercegovini i po njihovom završetku i to prije svega u kontekstu diskriminacije. Diskriminacija se prije svega ogledala u otpuštanju radnika prema etničkoj

³⁰³ Bećiragić, Sanjin. "Intervju sa Hasanom Bećirevićem: 700 miliona neizmirenih obaveza" Dani, broj 209, 8. juni 2010. dostupno na <http://www.bhdani.com/arhiva/209/t20915.shtml>, pristupljeno 10. oktobra 2010. godine.

³⁰⁴ Softić, Mirza. "Privatizacijska bh. Pljačka" 21. juni 2009. dostupno na <http://www.buka.ba/privatizacijska-bh-pljacka->, pristupljeno 10. oktobra 2010. godine.

pripadnosti te u kontekstu primjene člana 143. Zakona o radnim odnosima u Federaciji Bosne i Hercegovine odnosno člana 152. Zakona o radnim odnosima u Republici Srpskoj – povrata u prijašnje radnopravne odnose. Primjenom člana 143. ZOR-a, općenito na sve zaposlene na čekanju tokom rata, prestanak radnog odnosa je u većini imao uticaja na različite etničke grupe.

Ovo se može vidjeti i iz nekih odluka Ustavnog suda BiH. Doduše, kada je riječ o praksi može se zaključiti da je dosta tih prava problematiziranih za vrijeme ratnih sukoba ostalo neostvareno imajući u vidu *ratione temporis* nenadležnost Doma za ljudska prava i Ustavnog suda Bosne i Hercegovine koja su imala odnosno imaju nadležnost počevši od 14. decembra.1995, dana stupanja na snagu Ustava Bosne i Hercegovine.

Međutim, postoje i odluke vezane uz diskriminaciju nakon rata. Odluka u predmetu U 38/02³⁰⁵ je jedna od prvih u kojoj je Ustavni sud utvrdio povredu prava na zabranu diskriminacije u vezi sa pravom na zaposlenje iz člana II/4. Ustava Bosne i Hercegovine i u vezi sa članom 5. e) i i) Međunarodne konvencije o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije, člana 6. i člana 7. a) i i) Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima. Kako slijedi iz predmetne odluke apelantica je tvrdila da je žrtva diskriminacije zbog svog etničkog porijekla i, između ostalog, navela da je njeno radno mjesto popunio neko “podobne nacionalnosti”.

Prema stavu Ustavnog suda, u vremenu teškog ekonomskog stanja, neki zakon može imati opravdani cilj da se zaposlenici privremeno stave na čekanje. Međutim, to neće biti slučaj ako se stavljanje na čekanje ili prestanak radnog odnosa vrši po diskreciji poslodavca, proizvoljno, a posebno po osnovu diskriminacije. Ne samo da to ima diskriminirajući efekt po one koji su otpušteni ili koji su na čekanju tokom rata, nego su im uskraćivane i procesne garancije u ostvarivanju njihovih građanskih prava u skladu sa članom II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i članom 6. stav 1. Evropske konvencije. Ustavni sud ne smatra kako bi prestanak apelanticinog radnog odnosa, sa obavezom isplate otpremnine, olakšao ekonomske poteškoće tuženog. Ustavni sud je zaključio da je apelanticino pravo na nediskriminaciju povrijeđeno načinom primjene člana 143. Zakona o radu.³⁰⁶

Nadalje, određene stavove iz odluke U 38/02 Ustavni sud je preuzeo u odluci AP 1093/07³⁰⁷ u kojoj je utvrdio povredu prava na nediskriminaciju iz člana

³⁰⁵ Ustavni sud Bosne i Hercegovine, Odluka o dopustivosti i meritumu broj U 38/02 od 19.12.2003., objavljena u Službenom glasniku Bosne i Hercegovine broj 8/04.

³⁰⁶ U 38/02, tačka 67-69.

³⁰⁷ Ustavni sud Bosne i Hercegovine, Odluka o dopustivosti i meritumu broj AP 1093/07 od 25. septembra 2009, objavljena u Službenom glasniku Bosne i Hercegovine broj 23/10.

II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi sa pravom na rad iz čl. 6. i 7.(a), (i) i (ii) Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima i pravo iz člana 5.e) i i) Međunarodne konvencije o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije. Iz činjeničnog dijela odluke ukratko slijedi da se apelantica 21. decembra 1999. godine obratila tuženom (BH Telekom d.d. Sarajevo-Direkcija Travnik) pismenim zahtjevom tražeći da joj se uspostavi radno-pravni status i da je tuženi vrati na posao. Dalje, tuženi je apelantici tek 2003. godine ponudio povratak na posao, uvjetujući joj da povuče tužbeni zahtjev, i to nakon dogovora i medijacije Ombudsmana i pisma Ministarstva prometa i komunikacija broj 01-27-903/03 od 24. jula 2003. godine. Također, 2002. godine je izvršena reorganizacija tuženog, a apelanticino radno mjesto koje je vezano za kadrovske poslove po organizacionoj shemi je premješteno u Direkciju u Travnik. Apelantica (majka troje djece, od kojih je jedno oboljelo od «Downovog sindroma») nije bila u mogućnosti da prihvati ponudu tuženog za povratak na posao, budući da je u tom slučaju na posao svakodnevno morala putovati iz Bugojna, mjesta stanovanja, u Travnik u sjedište Direkcije.

U kontekstu pitanja koja ovaj izvještaj pokreće korisno je citirati jedan dio odluke o kojoj upravo govorimo:

Kako je Bosna i Hercegovina država koja teži ka integraciji u Evropsku uniju, njeni sudovi moraju tumačiti antidiskriminacijsko zakonodavstvo u duhu razumijevanja ovog pravnog koncepta kakav podržava Evropska unija, tim prije što Ustav Bosne i Hercegovine nameće najviše standarde zaštite ljudskih prava u poređenju sa minimalnim standardima koje nameće Evropska konvencija. U tom smislu je neophodno spomenuti Direktivu 2000/78 EC od 27. novembra 2000. godine («Službeni list Evropskih zajednica» broj 303. od 2. decembra 2000. godine, u daljnjem tekstu: Direktiva), kojom se «utvrđuje opći okvir za jednak tretman na području zapošljavanja i odabira zvanja». U članu 10. Direktive definiran je «teret dokazivanja», a predviđa da će države članice poduzeti nužne mjere kako bi se, u skladu sa svojim nacionalnim pravosudnim sistemima, mogle pobrinuti da, u slučajevima kada osobe smatraju da im je nanesena nepravda jer na njih nije primijenjeno načelo jednakog tretmana dokažu, pred sudom ili drugim nadležnim organom, činjenice iz kojih se

može pretpostaviti da je bilo posredne ili neposredne diskriminacije, na tuženoj je da dokaže da nije došlo do kršenja načela jednakog postupanja. Stavom (2) člana 10. Direktive predviđeno je da se ne sprečavaju države članice da uvedu pravila o dokazivanju koja su povoljnija za tužitelja. Iz citiranog pravnog akta proizlazi da apelantica koja navodi diskriminaciju mora sudu prezentirati činjenice na temelju kojih se može pretpostaviti da postoji diskriminacija, a od tog momenta se teret dokazivanja prebacuje na tuženu stranu.³⁰⁸

Na kraju, Ustavni sud BiH je u konkretnom slučaju zaključio da je apelantica odbijanjem tužbenog zahtjeva od sudova kojim je tražila da joj tuženi omogući bezuvjetan povratak na radno mjesto pod uvjetima i u skladu sa njenim ranijim zaposlenjem i pod jednakim uvjetima koje imaju i drugi zaposlenici na sličnim radnim mjestima, dovedena u različit položaj u odnosu na ostale zaposlenike tuženog u istoj činjeničnoj i pravnoj situaciji. Ustavni sud je zaključio da je osporenim odlukama sudova prekršeno apelanticino pravo na nediskriminaciju iz člana II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi sa pravom na rad iz čl. 6. i 7.(a), (i) i (ii) Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima i pravo iz člana 5.e) i i) Međunarodne konvencija o uklanjanju svih oblika rasne diskriminacije.

Na kraju možemo se zapitati, naročito imajući u vidu datum donošenja odluke Ustavnog suda u predmetu AP 1093/07 (septembar 2009), u kojoj mjeri su danas kada se smatra da su određeni problemi u društvu trebali biti prevaziđeni standardi iz člana 6. i 7. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim ispunjeni. Pa makar samo i u kontekstu diskriminacije. U ovom kontekstu trebamo pomenuti i jednu od grupacija čije pravo na rad je najviše ugroženo, a to su povratnici (koliko god ovo zvučalo apsurdno s obzirom na činjenicu da je rat završen prije 15 godina i međunarodna zajednica davno već proglasila potpuni povrat izbjeglica i raseljenih lica na njihova prijašnja mjesta prebivališta, ovo je i dalje jedno od aktuelnih i gorućih pitanja). Ne samo da su izgubili svoja prijašnja mjesta zaposlenja na koja se ne mogu vratiti, nego nakon povratka u prijašnja mjesta prebivališta oni ne mogu naći nova zaposlenja. Zakoni o raseljenim osobama, izbjeglicama i povratnicima u BiH su jedino osigurali povrat lične imovine (prvestveno stanove i kuće) svim osobama, ali nisu stvorili nikakve preduvjete za održivi povratak. Između ostaloga, jedan od najvećih

³⁰⁸ AP 1093/07, tačka 27.

problema predstavlja zapošljavanje povratnika. Prema podacima Helsinškog komiteta za ljudska prava u Bosni i Hercegovini³⁰⁹ za 2006. godinu u mjestima povratka zaposleno je bilo u prosjeku samo od 0,8 do 1,0 odsto povratnika. Ovo se nije značajno promijenilo do sada, a kako je Helsinški komitet primijetio u svom Izvještaju o stanju ljudskih prava u Bosni i Hercegovini za 2008. godinu³¹⁰, u kome je istaknuto da se pored činjenice da proces stvarnog povratka ljudi nije zadovoljavajući, dešava i proces ponovnog napuštanja mjesta povratka. Ovome možemo dodati i zaključke iz Univerzalnog periodičnog pregleda stanja ljudskih prava u Bosni i Hercegovini za 2009. godinu koji je sačinila Institucija ombudsmena BiH gdje se ponovo isiče isti problem: „povratnicima je i dalje u pojedinim dijelovima BiH uskraćena mogućnost zapošljavanja, ili im nije na drugi način omogućeno ostvarivanje prihoda što direktno utiče na tok i brzinu povratka.“³¹¹ Zakoni o lokalnoj samoupravi i zakoni o državnim službama uopće se ne poštuju u pogledu zapošljavanja povratnika. Privatne firme su uglavnom jednonacionalne, s obzirom da je proces privatizacije obavljen prije nego li je proces povratka uopće i počeo, a u javnim institucijama u kojima je nepotizam vrlo prisutan prilikom zapošljavanja još uvijek se ne pridaje pažnja zapošljavanju povratnika (koji u tim sredinama obično predstavljaju nacionalne manjine).

Također, u pogledu pitanja ostvarivanja prava koja se ostvaruju uz pravo na rad trebamo napomenuti i činjenicu da zakoni o radu u oba entiteta i Distriktu Brčko predviđaju mogućnost zaposlenja osobama starijim od 15 godina, 40 sati rada sedmično (uz mogućnost još maksimalnih 10 prekovremenih sati posebno ugovorenih sa poslodavcem/kinjom), minimalno 12 uzastopnih sati dnevnog odmora (sa izuzetkom sezonskih radova gdje je minimum 10 sati), minimalno 18 radnih dana plaćenog godišnjeg odmora. Pored nejasne i već razmatrane činjenice da je dozvoljen rad osobama mlađim od 16 godina, ostale zakonske odredbe se čine u skladu sa minimalnim temeljnim obavezama poštivanja prava na rad koje je definirao ESK komitet. Međutim, kako je to već primijetio ILO komitet u razmatranju Konvencija broj 14 i 106 o sedmičnom odmoru u industriji i trgovinama, implementacija ovih odredbi je vrlo upitna, naročito sa obzirom

³⁰⁹ Helsinški komitet za ljudska prava u Bosni i Hercegovini, Izvještaj o stanju ljudskih prava u Bosni i Hercegovini (analiza za period januar – decembar 2006.), dostupno na <http://www.bh-hchr.org/Izvjestaji/izvj2006.htm>, pristupljeno 10. oktobra 2010. godine.

³¹⁰ Helsinški komitet za ljudska prava u Bosni i Hercegovini, Izvještaj o stanju ljudskih prava u Bosni i Hercegovini (Analiza za period januar – decembar 2008. godine), str. 4, dostupno na <http://www.bh-hchr.org/Izvjestaji/Izvjestaj%20o%20stanju%20ljudskih%20prava%20u%20BiH%20za%202008.pdf>, pristupljeno 10. oktobra 2010. godine.

³¹¹ Institucija ombudsmena BiH, Univerzalni periodični pregled stanja ljudskih prava u Bosni i Hercegovini, 2009, str 7, dostupno na <http://www.ombudsmen.gov.ba/materijali/UPR%20bosnian%20language.pdf>, pristupljeno 10. oktobra 2010. godine.

na veliki stepen sive ekonomije. Ovaj problem je također primijećen i u ICVA izvještaju gdje je, pozivajući se na podatke sindikata, istaknut problem da veliki broj radnika/ca (naročito u uslužnim djelatnostima) rade i po 12 sati dnevno obavljajući i znatno više poslova nego onih predviđenih u ugovorima o radu, a bivaju plaćeni samo za 8 satno radno vrijeme:

Također, ne plaća se ni prekovremeni rad radnika zaposlenih u trgovini tokom vikenda.

Krši se pravo radnika na godišnji odmor, a veliki broj radnika, naročito u trgovini i uslužnim djelatnostima ostvari samo pravo na 10 dana godišnjeg u koji se uračunavaju i dani vikenda te se ograničavaju radnici u korištenju pauze u toku radnog vremena.³¹²

U ICVA izvještaju se ističe još jedan fenomen:

Poseban problem je trend zapošljavanja radnika formalno na pola radnog vremena koji u stvari rade puno radno vrijeme. Sve je veći broj radnika koji rade po ugovorima na određeno radno vrijeme koji zakonski mogu trajati samo 2 godine. Međutim, dosta radnika na ovaj način rade po 5-6 godina. Cilj poslodavca je da smanji iznose doprinosa koji se uplaćuju prema formalno priznatom radnom vremenu. S druge strane radnici ostvaruju manji penzijski staž te im tako treba dvostruko duže da ostvare pravo na punu penziju. Na žalost, i pored djelovanja inspekcija i rada sindikata ovako zaposleni radnici zbog straha od gubitka posla ne smiju prijaviti poslodavca ili se žaliti na ovakav tretman. Kaznena politika je izuzetno blaga tako da brojni poslodavci plaćanje kazni smatraju mnogo manjim izdatkom nego prijavljivanje radnika i plaćanje doprinosa za zaposlene.³¹³

Ovome se treba još dodati i već pomenuta činjenica nedostatka kontrole i radne inspekcije unutar privatnih preduzeća koja naočigled svih krše osnovna prava na rad i uz rad, a koja se tiču (ne)isplate plaća i doprinosa.

³¹² ICVA, *Primjena Evropske socijalne povelje kroz zakone i praksu u BiH i standardi za donošenje Zakona o finansijskoj socijalnoj pomoći*, mart 2010. str. 11-12, ibidem.

³¹³ Ibidem.

Nadalje, ova situacija se još više komplicira postojanjem sive ekonomije i neformalnog sektora za koje se smatra da obuhvataju više od 40% radne snage.³¹⁴ U svojoj diskusiji o uticaju sive ekonomije na pravo na rad i uz rad ICVA se poziva na Sindikata trgovine, ugostiteljstva i turizma F BiH te ističe da je

*najveći udio sive ekonomije u oblasti trgovine (naročito radnika na pijacama tekstila i druge robe i tzv. „buvljacima“), te poljoprivrede, ali i u oblasti pružanja intelektualnih usluga. Ovaj sindikat procjenjuje da je samo u oblasti trgovine na ovaj način zaposleno oko 25.000 ljudi. Rad u neformalnoj ekonomiji snažno utiče na ostvarivanje i kršenja prava radnika. Naročit je problem ostvarivanja prava na zdravstvenu, socijalnu i penzijsku zaštitu lica koja rade u ovoj vrsti ekonomije.*³¹⁵

Iz gore navedenog možemo zaključiti da, dok je zakonodavni okvir prilično usklađen sa zahtjevima ESK komiteta u vezi sa ostvarivanjem prava na rad i uz rad, stvarno ostvarivanje ovih prava je vrlo upitno. Na žalost, nedostatak realnih statističkih podataka i pokazatelja ne dozvoljava nam dublju analizu od gore pomenute.

Končno, u kontekstu prava na rad moramo se osvrnuti na pitanje zapošljavanja kao jednog od bitnih segmenata ostvarivanja prava na rad. Kako je već pomenuto, loša politika privatizacije, loša strategija ekonomskog razvoja, korupcija, politička nestabilnost su između ostalih faktora koji su Bosnu i Hercegovinu doveli u tzv. stanje opće krize:

*Kriza je u BiH postala ambijent u kome se živi, ambijent koji kreira pogled na svijet, na reforme, na budućnost... Nažalost, iznevjerena očekivanja, političke obmane, nesankcionisani kriminal, devastacija sistema vrijednosti, bijedan materijalni i duhovni život svakodnevno u ovoj zemlji ubijaju nadu u bolju budućnost.*³¹⁶

³¹⁴ vidi diskusiju o ILO Konvenciji broj 104. gore.

³¹⁵ ICVA, *Primjena Evropske socijalne povelje kroz zakone i praksu u BiH i standardi za donošenje Zakona o finansijskoj socijalnoj pomoći*, mart 2010., str. 8, ibidem.

³¹⁶ Tomaš, Rajko, *Kriza i siva ekonomija u Bosni i Hercegovini*, Sarajevo: Friedrich-Ebert-Stiftung BiH, 2010, str. 13.

U takvom okruženju jedan od velikih problema jeste i velika nezaposlenost.

Tokom 2010. godine broj nezaposlenih u Bosni i Hercegovini se gotovo izjednačio sa brojem zaposlenih. Iz ovog podatka nije teško zaključiti da je većini građana i građanki Bosne i Hercegovine uskraćeno pravo na rad. U državi u kojoj je ekonomska situacija loša pravo na rad je teško ostvarivo, naročito kada se tumači samo kao pozitivna i progresivna obaveza države da osigura uvjete u skladu sa svojim mogućnostima. Na žalost, tokom 2010. godine, prvenstveno zbog političke situacije u državi koja je uzrokovana i borbom za vlast zbog općih izbora koji su održani u oktobru 2010. godine, političke elite su se više bavile raspirivanjem nacionalne netrpeljivosti nego li stvaranjem boljih socijalnih i ekonomskih uvjeta za građane i građanke Bosne i Hercegovine.

Prema zadnjim podacima koje je Agencija za rad i zapošljavanje Bosne i Hercegovine objavila, broj registriranih nezaposlenih osoba u Bosni i Hercegovini zaključno sa 30. septembrom 2010. godine je bio 517.062 i u poređenju sa istim mjesecom prethodne godine (2009) veći je za 14.761 nezaposlenih.³¹⁷ Dok je trend registriranih nezaposlenih počeo opadati tokom 2007. i 2008. godine, tokom 2009. i 2010. opet je došlo do porasta nezaposlenih osoba. Ovaj trend je prisutan u oba entiteta i Brčko Distriktu BiH i trenutna nezaposlenost (zaključno sa 30. septembrom 2010. godine) je u Federaciji BiH iznosio 363.143, u Republici Srpskoj 142.625 i u Brčko Distriktu 11.294.³¹⁸ S obzirom na ove podatke iznenađuje da su svi budžeti u BiH u zadnjih nekoliko godina označeni kao sanacioni ili administrativni, a ne razvojni niti stimulatívni. Tržište rada u BiH koje je kako je već istaknuto pored ostalog obilježeno značajnim obimom „crnog“ tržišta rada, malom stopom otvaranja radnih mjesta, preraspodjelom poslova, mobilnošću i fleksibilnosti radne snage, diskriminacijom na tržištu rada i sl. Politička nestabilnost i sporo provođenje ekonomskih reformi u Bosni i Hercegovini u značajnoj mjeri doprinose lošem ostvarivanju prava na rad.

Ovdje još treba istaći podatak da je većina registriranih nezaposlenih nižeg nivoa obrazovanja. Prema podacima Agencije za rad i zapošljavanje zaključno sa 30. septembrom 2010. godine u Bosni i Hercegovini je bio najveći broj evidentirane nezaposlenosti lica sa trećim stepenom obrazovanja (KV 183.947 ili 35,58%), te NKV radnika 159.845 ili 30,91%.³¹⁹ Od ukupnog broja registrovane nezaposlenosti, lica sa fakultetskim obrazovanjem (VSS i VŠS) čine 27.189 ili

³¹⁷ Agencija za rad i zapošljavanje Bosne i Hercegovine, Statistika tržišta rada, dostupno na <http://arz.gov.ba/bosanski/statistike.html>, pristupljeno 30. oktobra 2010. godine.

³¹⁸ Ibidem.

³¹⁹ Ibidem.

5,26%.³²⁰ Ovdje se opet moramo osvrnuti na već pomenute politike ohrabivanja zapošljavanja mladih sa visokom stručnom spremom, kako je to istaknuto u Drugom periodičnom izvještaju o ESK pravima i upitati se da li uopće postoji stvarni i ozbiljan pristup rješavanju problema nezaposlenosti. Kako je to u svoj izvještaju primijetila ICVA:

UBiH postoje Zavodi za zapošljavanje na nivou opština, kantona, entiteta te Agencija za rad i zapošljavanje na državnom nivou. Međutim, djelatnosti ovih zavoda i Agencije sastoje se uglavnom u registrovanju osoba koje traže posao te administriranja prava nezaposlenih osoba koja se odnose na npr. ostvarivanje zdravstvene zaštite. Stručno i kadrovski ove službe nisu adekvatno osposobljene naročito kada govorimo o zapošljavanju ranjivih kategorija stanovništva.

Pitanje prekvalifikacija i dodatnih obuka veoma je važno za BiH. Neki kantoni imaju posebne programe prekvalifikacije i obuke koje su usmjerene ka smanjenju nezaposlenosti. Međutim, postavlja se pitanje da li ovako strukturane službe za zapošljavanje mogu obavljati funkciju prekvalifikacije nezaposlenih. Problem su i neadekvatni programi u školama i drugim obrazovnim ustanovama koje bi omogućavale prekvalifikaciju i dodatnu obuku nezaposlenih.³²¹

Također, ovdje dolazi do pitanja i to da, i kada bi postojalo kvalificirano osoblje u službama za zapošljavanje, kako bi ono moglo odrediti koje su to prekvalifikacije potrebne kada općenito ne postoji strategija razvoja.

U ovakvoj situaciji, ugrožene, marginalizirane i ranjive grupe su još u nezavidnijem položaju u pogledu ostvarivanja prava na rad. Zbog rata i posljedica rata broj osoba sa invaliditetom je znatno veći od globalnog prosjeka od 10% od ukupne populacije. Sve osobe sa invaliditetom na području čitave države susreću se sa problemima prilikom ostvarivanja svojih ljudskih prava. Međutim, treba istaći da je neposredno nakon rata, a što je nastavljeno i do danas, unutar Bosne i Hercegovine napravljena velika razlika u pristupu osobama sa invaliditetom i prioritet je dat rješavanju pitanja ratnih vojnih invalida nad rješavanjem pitanja civilnih invalida. Međutim, u pogledu pitanja ostvarivanja prava na rad i zapošljavanja osoba sa invaliditetom situacija je općenito loša.

³²⁰ Ibidem.

³²¹ ICVA, *Primjena Evropske socijalne povelje kroz zakone i praksu u BiH i standardi za donošenje Zakona o finansijskoj socijalnoj pomoći*, mart 2010. , str. 8, ibidem.

Sve osobe sa invaliditetom imaju ograničen pristup zapošljavanju. Rijetko koji poslodavac/kinja se odluči prilagođavati radna mjesta ili uvjete za rad radi omogućavanja dostupnosti nekog posla za osobe sa invaliditetom. Iako su Uredbom o prostornim standardima, urbanističko-tehničkim uvjetima i normativima za sprječavanje stvaranja svih barijera za osobe sa umanjenim tjelesnim sposobnostima (Službene novine FBiH broj 10/2004 od 20.02.2004. g., sa obaveznom primjenom od 28.02.2004. g.), svi vlasnici biznisa obavezani, da svoje objekte učine pristupačnima svim osobama bez obzira na oblik i stepen invaliditeta, na to se mnogi nisu odlučili ni tokom 2010. godine. Entitetski zakoni o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba sa invaliditetom predviđaju poreske i druge olakšice i stimulacije poslodavcima/kinjama koji zaposle osobe sa invaliditetom, međutim čini se da mnogi poslodavci/kinje smatraju da bi ih prilagođavanje uvjeta rada potrebnih za osobe sa invaliditetom koštalo više od onoga što bi dobili olakšicama.

U pogledu učešća žena u ostvarivanju prava na rad može se istaći da je učešće žena u radnoj snazi među najnižim u regiji. Prema podacima Agencija za statistiku, žene čine 51,6% od ukupnog broja stanovništva u BiH, a samo je njih 34,9% zaposleno. Od ukupnog broja nezaposlenih registriranih u BiH sa 30. septembrom 2010. godine 50,34 % ili 260.295 je bilo žena.³²² Prvi put zaposlenje traži 132.653 žene ili 50,96% od ukupnog broja registrovanih nezaposlenih žena u BiH.³²³ Pozivajući se na dostupne analize o jazu između plaća za muškarce i žene, ICVA ističe postojanje diskriminacije najviše u pogledu plaća kod žena sa završenom osnovnom i srednjom školom koje rade u trgovini i koje imaju za jednu trećinu nižu platu od svojih muških kolega.³²⁴ Dakle, iako postoji zakonski okvir za zabranu diskriminacije, kao i akcioni planovi za ostvarivanje ravnopravnosti spolova još uvijek nisu poduzete adekvatne mjere da se ostvari ova jednakost, te akcioni planovi još uvijek nisu došli na red za sprovođenje. Također, ženama se teže pruža mogućnost napredovanja u poslu (s obzirom na političku situaciju u zemlji prednost se daje izjednačavanju kvota zastupljenosti konstitutivnih naroda prije nego ravnopravnoj zastupljenosti spolova).

Što se tiče ostvarivanja prava na rad LGBTIQ osoba ili osoba koje žive sa HIV-om zbog prisutnih tabua i društvene stigmatizacije rijetko koja osoba se opredjeljuje izaći u javnost sa bilo kakvim problemom i iznijeti primjere diskriminacije. Iz straha od stigmatizacije većina pripadnika LGBTIQ zajednice nije otvorena o svojoj o svojoj seksualnoj orijentaciji ili rodnom identitetu, kao što ni osobe koje žive sa HIV-om nisu otvorene o svom HIV statusu.

³²² Agencija za rad i zapošljavanje Bosne i Hercegovine, *Statistika tržišta rada*, ibidem.

³²³ Ibidem.

³²⁴ ICVA, *Primjena Evropske socijalne povelje kroz zakone i praksu u BiH i standardi za donošenje Zakona o finansijskoj socijalnoj pomoći*, mart 2010. , str. 13, ibidem.

Zapošljavanje je jedan od najbitnijih segmenata prava na rad ali nije i jedini. Da bi se ocijenila stvarna slika stanja u Bosni i Hercegovini u pogledu ostvarivanja prava na rad osvrnut ćemo se i na ostale segmente prava rad.

Dodatne probleme u pogledu realizacije prava na rad stvara institut Prestanka radnog odnosa zbog ekonomskih, tehničkih ili organizacionih razloga uređen članom 87. Zakona o radu FBiH, odnosno članom 126. Zakona o radu u Republici Srpskoj. Ovim odredbama je predviđeno da poslodavac može otkazati ugovora o radu, uz propisani otkazni rok, pod uslovom:

1. da je takav otkaz opravdan iz ekonomskih, tehničkih ili organizacijskih razloga,
2. da zaposlenik nije u mogućnosti izvršavati svoje obaveze iz radnog odnosa.

Osnovni problem u vezi primjene ovih odredbi predstavlja činjenica da su ove odredbe suviše široko postavljene. Zakonima i općim kolektivnim ugovorima na nivou entiteta ovo pitanje nije precizno regulisano, tačnije nije definisano šta se npr. podrazumijeva pod opravdanim razlozima. Na kraju, kao rezultat takve nepreciznosti javlja se veliki prostor za zloupotrebe od strane poslodavaca.

Drugi veliki problem radnika su ostvarivanja prava iz radnog odnosa. Isplate zarađenih, a neisplaćenih plaća su jedan od njih. Član 68. Zakona o radu FBiH i član 90. Zakona o radu Republike Srpske predviđaju da zaposlenik ostvaruje pravo na platu koja se utvrđuje Kolektivnim ugovorom o radu, Pravilnikom o radu i Ugovorom o radu.

Analizirajući praksu Ustavnog suda BiH primijetiti ćemo da postoji veliki broj odluka koje se odnose upravo na ovo pitanje što znači da je česta praksa da poslodavci ne isplaćuju redovno zarađene plate radnicima.

Prema ustaljenoj praksi Ustavnog suda BiH i Evropskog suda za ljudska prava isplate zarađenih, a neisplaćenih plata su građanskopravne prirode i u takvim predmetima primjenjuju se garancije iz člana 6. Evropske konvencije.

U predmetu Ustavnog suda BiH broj AP 1472/07³²⁵ apelanti su pokrenuli postupak protiv tužene (Opća Gimnazija Zavidovići) kao poslodavca, radi isplate neisplaćenih plaća i ostalih primanja na osnovu rada, te ishodili pravosnažnu i izvršnu presudu kojom je tužena obavezana da utvrđene iznose i isplati. S obzirom

³²⁵ Ustavni sud BiH, Odluka o dopustivosti i meritumu broj AP 1472/07 od 22. oktobra 2009. godine objavljena u Službenom glasniku BiH broj 23/10.

na to da tužena nije dobrovoljno pristupila izvršenju naložene obaveze, pokrenut je postupak izvršenja protiv tužene i to prinudnom naplatom. Ustavni sud je u konkretnom slučaju utvrdio:

da postoji povreda prava na pravično suđenje iz člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6. stav 1. Evropske konvencije u slučaju kada se arbitrarnim tumačenjem u obrazloženju presude redovnog suda dovede u pitanje Ustavom Bosne i Hercegovine garantirano pravo da o građanskim pravima i obavezama bude raspravljeno pred sudom, jer je učinjeno iluzornim izvršenje sudske odluke, koje predstavlja integralni dio «sudeња».

Stav iz ove odluke primijenjen je i u odluci AP 1603/08³²⁶ koja pokreće ista pravna pitanja.

U predmetu AP 2682/08³²⁷ Ustavni sud je odbacio kao očigledno (*prima facie*) neosnovanu apelaciju Zapadnohercegovačkog kantona podnesenu protiv odluka redovnih sudova kojima je apelant obavezan da namještenicima u sudovima, pravobranilaštvu i tužilaštvu u Zapadnohercegovačkom kantonu isplati određene iznose na ime potraživanja iz radnog odnosa.

U ovoj grupi odluka treba spomenuti i izvjestan broj odluka u kojima se se kao apelant javlja Industrijsko preduzeće „Krivaja“ d.o.o Zavidovići a koje se takođe odnose na pitanje isplaćivanja plaće zaposlenicima ovog preduzeća.³²⁸ U odluci AP 2898/06 zaključak Ustavnog suda je:

da nema povrede prava na pravično suđenje iz člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6. stav 1. Evropske konvencije kada su redovni sudovi, pravilnom primjenom pozitivno-pravnih propisa, utvrdili da je apelant kao poslodavac, bez obzira na uvjete tržišta i rezultate poslovanja, dužan svakome od svojih zaposlenika – tužitelja isplatiti osnovnu plaću, koja je proizvod osnovne najniže plaće iz člana 39. Kolektivnog ugovora o pravima i obavezama poslodavaca i zaposlenika u oblasti šumarstva, prerade drveta i papira u FBiH i koeficijenta složenosti poslova, tj. njihovih radnih mjesta,

³²⁶ Ustavni sud BiH, Odluka o dopustivosti i meritumu broj AP 1603/08 od 13. oktobra 2010. godine

³²⁷ Ustavni sud BiH, Odluka o dopustivosti broj AP 2682/10 od 13. maja 2010. godine.

³²⁸ Pogledaj Ustavni sud Bosne i Hercegovine, Odluka o dopustivosti i meritumu broj AP 2896/06 od 6. marta 2007. godine, objavljena u Službenom glasniku BiH broj 38/07; Odluka o dopustivosti broj AP 287/07 od 26. jula 2007. godine; Odluka o dopustivosti broj AP 268/07 od 5. aprila 2007. godine.

uvećano za procent minulog rada svakog zaposlenika, a ne plaću koju im je apelant isplaćivao niti najnižu plaću koju je apelant u postupku pred redovnim sudovima zagovarao.

Pitanja prava iz radnih odnosa Ustavni sud je raspravljao i u nizu drugih odluka koje su se npr. ticale pitanja isplate prava na regres. U odluci AP 2587/05³²⁹ zaključak Ustavnog suda je:

da je konkretnom slučaju Kantonalni sud arbitrarno primijenio pravo, te je nedostatak propisa koji reguliraju visinu regresa protumačio kao gubitak apelantovog prava na regres, bez obzira što je osnov za ovu vrstu naknade, odnosno samo pravo na naknadu regresa, propisan u Zakonu o sudskoj i tužilačkoj funkciji u Federaciji Bosne i Hercegovine čime je povrijeđeno apelantovo pravo na pravično suđenje iz člana II/3.e) Ustava Bosne i Hercegovine i člana 6. stav 1. Evropske konvencije. Može se pronaći veliki broj odluka koje slijedi praksu Suda zauzetu u ovom predmetu.

Mnogo je još pitanja o kojima bi se moglo govoriti u kontekstu prava iz radnih odnosa. Navest ćemo samo jos neka od njih: status radnika na čekanju, pitanja otpremnina, funkcionalnog rada Komisija za primjenu člana 143. u Federaciji BiH odnosno člana 152. u Republici Srpskoj, crno tržište rada, nedovoljno jaki sindikati koji bi bili u mogućnosti da zaštite interese svojih članova.

Za ostvarenje prava na rad svih građana i građanki Bosne i Hercegovine neophodna je kompletna reforma tržišta rada i socijalne politike. Neophodno je ukinuti sve vidove diskriminacije na tržištu rada. Da bi se to ostvarilo političari i vladajuće elite bi se definitivno trebali okrenuti ekonomskom razvoju države, a ne raspirivanju nacionalne mržnje.

U pogledu pristupa pravu na rad ugroženih, marginaliziranih i ranjivih grupa u Bosni i Hercegovini, potrebna je veća predanost i osviještenost društva pri osiguranju ovih prava. Neophodno je osigurati kvalitetniju implementaciju postojećeg zakonodavstva. Trebalo bi bolje definirati ciljne grupe u svrhu preduzimanja mjera za stimuliranje zapošljavanja i ostvarenja prava na rad. Postojeće zakonodavstvo bi se trebalo optimizirati i međusobno uskladiti. Klauzule o zabrani diskriminacije bi trebale biti usklađene, izjednačene i proširene na sve identificirane osnove diskriminacije. Pitanje afirmativne akcije u odnosu na ugrožene, marginalizirane i ranjive grupe bi trebalo biti riješeno i dozvoljeno u onolikoj mjeri u kojoj bi se njome poništili efekti historijskih diskriminacija te osigurao pravo na rad pripadnicima ugroženih, marginaliziranih i ranjivih grupa.

³²⁹ Ustavni sud BiH, Odluka o dopustivosti i meritumu broj AP 2587/05 od 23. maja 2007, objavljena u Službenom glasniku BiH broj 70/07.

Također, neophodno je sprovesti promociju već donesenih zakona i zakonskih akata tako da bi ciljane grupe i poslodavci/kinje bili upoznati sa svojim pravima i obavezama. Potrebno je osigurati razmjenu iskustava, dobrih praksi i iskustava po pitanju mogućnosti zapošljavanja osoba pripadnika ugroženih, marginaliziranih i ranjivih grupa, te osigurati politike motiviranja poslodavaca/kinja i organiziranja namjenskih fondova. Bitno je javno promovirati pozitivne primjere zapošljavanja.

Agencije, udruženja i organizacije koje su osnovane u svrhu praćenja i osiguravanja prava ugroženi, marginaliziranih i ranjivih grupa treba da se što više angažiraju i proaktivno djeluju na ostvarivanju i jačanju pogodnosti u postojećoj legislativi, iniciranj formalnije saradnje pojedinaca i organizacija sa Zavodima za zapošljavanje, Privrednim komorama, privrednim subjektima, poslodavcima/kinjama fondovima nevladinih i međunarodnih organizacija, kako bi zajedničkim snagama djelovali na otvaranje novih radnih mjesta i donošenje i sprovođenje što boljih politika u oblasti zapošljavanja.

IV. PRAVO NA UDRUŽIVANJE U SINDIKATE I

PRAVO NA ŠTRAJK U BIH

(ČLAN 8 MEĐUNARODNOG PAKTA O EKONOMSKIM, SOCIJALNIM I KULTURNIM PRAVIMA)

Član 8. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima glasi:

1. Države članice ovoga Pakta se obvezuju da će osigurati:

a) svakome pravo da, radi unaprjeđenja i zaštite svojih ekonomskih i socijalnih interesa, osniva sindikate i pristupi sindikatu po svom izboru, u zavisnosti jedino od pravila određene organizacije. Nikakva ograničenja ne mogu se postaviti ostvarenju toga prava, osim onih koja su propisana zakonom i koja su u demokratskom društvu prijeko potrebna radi interesa državne sigurnosti ili javnog reda, ili zaštite prava i sloboda drugih;

b) pravo sindikata na osnivanje nacionalnih federacija ili konfederacija i pravo konfederacija na osnivanje ili pridruživanje međunarodnim sindikalnim organizacijama;

c) pravo sindikata na slobodu djelovanja, uz samo ona ograničenja koja propisuje zakon i koja su u demokratskom društvu prijeko potrebna radi interesa državne sigurnosti ili javnog reda, ili radi zaštite prava i sloboda drugih;

d) pravo na štrajk, uz uvjet da se on vodi u skladu sa zakonima određene zemlje.

2. Ovaj član ne zabranjuje nametanje zakonskih ograničenja u ostvarivanju toga prava pripadnicima oružanih snaga ili policije ili državnih službi.

3. Ništa u ovom članku ne daje pravo državama članicama Konvencije Međunarodne organizacije rada iz 1948. o slobodi sindikalnog udruživanja i zaštiti prava na udruživanje, da poduzmu zakonske mjere ili da primijene zakon na način kojim bi se ugrozila garancije predviđena tom Konvencijom.

IV.1. Pravo na udruživanje u sindikate i pravo na štrajk

Iako priznato u mnogim dokumentima o ovom pravu je prilično malo pisano u općem kontekstu ESK prava. Tome je možda razlog što se ESK komitet još uvijek nije oglasio svojim generalnim komentarom po ovom pitanju, te se čini da je dovoljno da država zakonom regulira i osigura pravo na štrajk i udruživanje u sindikalne organizacije, što u neku ruku predstavlja minimalnu temeljnu obavezu zaštite ovog prava. S druge strane ILO komitet je dosta pažnje posvetio ovom pitanju. S obzirom da je u članu 8 Konvencije broj 87, o slobodi udruživanja i zaštite prava na organizaciju, iz 1948. godine ILO zabranio državi članici odstupanje od obaveza iz ove konvencije, očigledno je da se ovo pravo smatra jednim od fundamentalnih prava radnika/ca i jedno je od centralnih pitanja ILO misije. Vrlo značajno je istaknuti da je pored ILO i Međunarodnog pakta o ESK, ovo pravo jedno od rijetkih ekonomskih i socijalnih prava koje je djelimično priznato i u članu 11 Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama, kao i u članu 22 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima. Međutim kao ni ESK komitet, ni UN komitet za ljudska prava koji je zadužen za nadgledanje implementacije građanskih i političkih prava nije posebnu pažnju posvetio definiranju ovog prava, niti se oglasio svojim generalnim komentarom po ovom pitanju.

Iz teksta člana 8 Pakta se vidi da ovo pravo garantira svim radnicima organizaciju i pristupanje u sindikate, a radi unaprjeđenja i zaštite svojih ekonomskih i socijalnih prava. Također, sindikalnim organizacijama je dozvoljena sloboda djelovanja i udruživanja kako na državnom nivou, tako i na međunarodnom. Ovim članom se također garantira i pravo na štrajk. Kako je primijetio Colin Fenwick obično se samo putem jakih sindikalnih udruženja i pregovora između sindikata i poslodavaca/kinja mogu osigurati ekonomski, socijalni i profesionalni interesi radnika/ca, te postići odgovarajući dogovori u vezi sa uvjetima rada i plaćama: „obično se samo preko snažnog sindikata radnik/ca pojedinac može nadati otporu nepovoljnim uticajima upravljačkih sankcija na dnevni radni život“.³³⁰ Međutim, moramo biti svjesni i činjenice da je iz teksta člana 8 vidljivo da država ima pravo nametnuti neka zakonska ograničenja u ostvarivanju ovih prava, naročito pripadnicima oružanih snaga, policije ili državnih službi. Također, pravo na štrajk nije apsolutno pravo jer se može uređivati zakonima zemlje.

Općenito gledajući od ovih prava se ne može odstupati (naročito u pogledu sindikalnog organiziranja) osim zbog specifičnih razloga koja se odnose na nacionalnu i javnu sigurnost. Većina gore pomenutih međunarodnih dokumenata,

³³⁰ Colin Fenwick, "Minimum obligations with respect to Article 8 of the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights" in Audrey Chapman and Sage Russell (eds.) *Core Obligations: Building a Framework for Economic, Social and Cultural Rights*, Antwerp-Oxford-New York: Intersentia, 2002, str. 55.

uključujući i Međunarodni pakt o ESK pravima ne definiraju parametre restrikcija ovih prava. Države obično definiraju restrikcije prava na štrajk u odnosu na druge društvene interese, recimo kada se radi o javnim uposlenicima koji pružaju neophodne usluge zbog čijeg prekida bi se ugrozili životi, zdravlje i sigurnost stanovništva, kao što su npr. vatrogasci. S obzirom da su mnoge vlade pokušale osporiti pravo na štrajk putem različitih strategija naknadnim sudskim postupcima (npr. u presudama Evropskog suda za ljudska prava kojima ćemo se vratiti nešto kasnije) utvrđeno je da restrikcije na ovo pravo mogu biti dozvoljene zaista samo u izuzetnim situacijama.

Međunarodna organizacija rada (ILO) je usvojila niz konvencija koje se tiču prava radnika da se organiziraju i pregovaraju putem sindikata. Također su uspostavljeni i mehanizmi za nadgledanje implementacije ovih konvencija. Tako u pogledu ovih prava ILO konvencijom broj 87 iz 1948. godine, koja se tiče slobode udruživanja i zaštite prava organiziranja, se garantira pravo radnika i poslodavaca/kinja da osnuju i priključe se organizacijama, te da slobodno biraju predstavnike/ce i sastavljaju pravila i ustave po svojoj želji i bez uticaja javnih vlasti. Te organizacije imaju pravo zajedničkog udruživanja u državne i međunarodne federacije, te ih vlasti ne mogu raspustiti. Državni zakoni mogu odrediti neka ograničenja na organizaciju policije i vojnih snaga. Ova konvencija također štiti prava radnika da se organiziraju. ILO konvencija broj 98 iz 1949. godine koja se tiče primjene principa prava na organizaciju i kolektivno pregovaranje štiti radnike/ce od anti-sindikalne diskriminacije, te ističe da zaposlenje ne smije biti uvjetovano neučlanjivanjem u sindikat niti članstvo u sindikatu smije biti razlog otpuštanja radnika. ILO konvencija broj 135 iz 1978. godine koja se tiče zaštite i pomoći predstavnicima/cama radnika/ca u angažmanu osnažuje zaštitu predstavnika/ca radnika/ca od kažnjavanja zbog njihovih postupaka u vezi sa akcijama poduzetim u sklopu vršenja svojih predstavničkih funkcija. ILO konvencija broj 151 iz 1987. godine koja se tiče zaštite prava organiziranja i procedura određivanja uvjeta zaposlenja u javnom sektoru proširuje odredbe anti-sindikalne diskriminacije na uposlenike u javnom sektoru. Od gore navedenih konvencija Bosna i Hercegovina još uvijek nije ratificirala ILO konvenciju broj 151. Međutim, u usvojenoj Deklaraciji o temeljnim principima i pravima na radu iz 1998. godine ILO osigurava da sve njegove članice koje nisu ratificirale neku od gore pomenutih konvencija imaju obavezu da promoviraju principe temeljnih prava uključujući slobodu udruživanja i pravo na kolektivno pregovaranje.

Također, ovdje treba napomenuti mehanizme koje je ILO uspostavio radi nadgledanja implementacije ovih konvencija. Tako je 1951. godine ILO osnovao Komitet o slobodi udruživanja koji ispituje žalbe čak i u slučajevima kada država nije ratificirala ove konvencije. Također postoji i Komisija za utvrđivanje činjenica i mirenje u vezi

sa slobodom udruživanja koja također ispituje žalbe u vezi kršenja gore pomenutih konvencija. Do sada su tri predmeta po individualnim žalbama koja se tiču Bosne i Hercegovine razmatrana pred ILO Komitetom o slobodi udruživanja i to predmeti broj 2053, 2140 i 2225, a koji se tiču registracije sindikata, konfederacije sindikata i registracije i učešća u kolektivnom pregovaranju konfederacije poslodavaca/kinja.

Međutim, ovdje je jako bitno primjetiti da putem ILO konvencija pravo na štrajk nije direktno definirano. Kako su primijetili Gernigon, Otero i Guido³³¹ u nekoliko navrata se raspravljalo o pravu na štrajk tokom ILO konferencija i pripremnog rada na instrumentima koji se bave sličnim pitanjima, ali zbog različitih razloga pravo na štrajk nikada nije direktno osiguralo svoje mjesto među međunarodnim standardima ILO-a bilo putem konvencija ili preporuka. Pravo na štrajk ipak je slučajno pomenuto u nekoliko ILO dokumenata: Konvenciji broj 105 iz 1957. godine koja se tiče abolicije prisilnog rada koja u članu 1 alineja (d) zabranjuje prisilni ili obavezni rad kao kaznu za učešće u štrajku, te u Preporuci o dobrovoljnom pomirenju i arbitraži broj 92 iz 1951. godine u članovima 4, 6 i 7 gdje je između ostalog istaknuto da se nijedna odredba iz ove preporuke ne može tumačiti kao ograničavajuća za štrajk.³³² Također, u Pregledu odluka i principa Komiteta o slobodi udruživanja ILO je ponudio i svoje tumačenje prava na štrajk, uglavnom vezujući ga za pravo radnika/ca na organiziranje:

522. Pravo na štrajk je jedno od osnovnih sredstava putem kojeg radnici/ce i njihove organizacije mogu promovirati i braniti svoje ekonomske i socijalne interese.

523. Pravo na štrajk je bitna posljedica prava na organizaciju zaštićenog Konvencijom broj 87.

576. Pravo na štrajk može biti ograničeno ili zabranjeno: (1) u javnim servisima samo za one javne službenike/ce koji obavljaju vlast u ime države; ili (2) u neophodnim servisima u strogom smislu pojma (to jeste, servisima čije ometanje bi ugrozilo živote, ličnu sigurnost ili zdravlje cijelog ili dijela stanovništva).³³³

³³¹ Gernigon, Bernard, Alberto Otero i Horacio Guido. ILO Principles Concerning the Right to Strike, Geneva: International Labour Office, 1998, str. 7 dostupno na: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_087987.pdf pristupljeno 10 oktobar 2010.

³³² Ibid.

³³³ ILO, Committee on Freedom of Association, Freedom of association - Digest of decisions and principles of the Freedom of Association Committee of the Governing Body of the ILO. Fifth (revised) edition, 2006, dostupno na: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---normes/documents/publication/wcms_090632.pdf, pristupljeno 10 oktobra 2010.

Međutim, s obzirom da je ILO organizacija koja funkcionira na trojnom dijalogu između vlada, poslodavaca/kinja i radnika/ca u pogledu pitanja definiranja prava na štrajk postoje snažna oprečna mišljenja. Tako se može vidjeti da još uvijek postoji nedostatak konsenzusa u vezi ovog pitanja. Tokom debate na 98. sjednici Međunarodne konferencije rada u Ženevi predstavnik poslodavaca/kinja iz Etiopije je istakao da je pitanja prava na štrajk jedna o oblasti u kojoj se ne slažu sa Komitetom stručnjaka jer smatra da pravo na štrajk nije pokriveno Konvencijom broj 87.³³⁴ Također, predstavnik poslodavaca/kinja iz Paname je istakao da se članovi poslodavaca/kinja ne slažu sa interpretacijom prava na štrajk koju je dao Komitet stručnjaka jer i dalje stoje na svom stajalištu da se tumačenje ograničenja i obima prava na štrajk ne može crpiti iz Konvencije broj 87.³³⁵

S obzirom da je Bosna i Hercegovina članica Vijeća Evrope ovdje je jako bitno naglasiti stavove koje je Evropski sud za ljudska prava zauzeo u pogledu prava na štrajk, prava na kolektivno pregovaranje i sindikalno udruživanje. U dvije nedavne presude u predmetima Demir i Baykara protiv Turske (2008)³³⁶ i Enerji Yapi-Yol Sen protiv Turske (2009)³³⁷ Evropski sud za ljudska prava (ECHR) je istakao da član 11 Evropske konvencije o ljudskim pravima uključuje pravo na kolektivno pregovaranje te zabranjuje sveobuhvatnu zabranu prava na štrajk, odnosno da ostvarivanje prava na formiranje i udruživanje u sindikate uključuje i pravo na kolektivno pregovaranje i pravo na štrajk. Bitno je napomenuti da se u predmetu Enerji Yapi-Yol Sen protiv Turske ECHR pozvao i na ILO konvenciju broj 87, odnosno na stav ILO Komiteta o slobodi udruživanja da je pravo na štrajk je bitna posljedica prava na organizaciju zaštićenog Konvencijom broj 87. Također, ECHR je usvojio nekoliko predmeta u kojima je istakao da individualno kažnjavanje

³³⁴ ILO, International Labour Conference, Provisional Record No. 16 - 2nd part - Report of the Committee on the Application of Standards - Third item on the agenda: Information and reports on the application of Conventions and Recommendations, str. 37, dostupno na http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_108378.pdf, pristupljeno 10. oktobra 2010. godine.

³³⁵ *ibid*, str. 56.

³³⁶ Demir and Baykara v. Turkey Application No. 34503/97 od 12. novembra 2008. dostupno na: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/portal.asp?sessionId=61790524&skin=hudoc-en&action=request>, pristupljeno 10. oktobra 2010. godine.

³³⁷ Enerji Yapi-Yol Sen v. Turkey Application No. 68959/01 od 21. aprila 2009. godine, dostupno na: <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/portal.asp?sessionId=61790560&skin=hudoc-en&action=request>, pristupljeno 10. oktobra 2010. godine.

štrajkača/ice predstavlja kršenje člana 11 Evropske konvencije.³³⁸ Također, treba pomenuti da i Evropska socijalna povelja u članovima 5 i 6 štiti pravo radnika/ca i poslodavaca/kinja da se organiziraju u lokalne, državne i međunarodne organizacije, te priznaje pravo na kolektivno pregovaranje unutar čega i pravo radnika/ca i poslodavaca/kinja na kolektivnu akciju u slučajevima sukoba interesa, uključujući pravo na štrajk, u skladu sa obavezama koje mogu proisticati iz kolektivnih ugovora kojima su prethodno pristupili. Od države se također traži da uspostavi mehanizme za konsultaciju i arbitražu.

IV.1.2. Međunarodna organizacija rada (ILO) i Bosna i Hercegovina u vezi sa ostvarivanjem prava udruživanje u sindikate i štrajk

Kao što je već pomenuto od četiri ILO konvencije koje se bave pravom radnika/ca i poslodavaca/kinja na organiziranje i udruživanje u sindikate Bosna i Hercegovina je do sada ratificirala tri Konvencije (87, 98 i 135). U pogledu implementacije ratificiranih konvencija ILO komiteti stručnjaka su uputili 17 individualnih primjedbi/opažanja. Također, u vezi sa implementacijom ILO konvencije 87 izdate su i tri primjedbe/opažanja na Međunarodnim konferencijama rada.

Značajno je pomenuti da je ILO izdao do sada najviše primjedbi/opažanja u pogledu Konvencije broj 78, Konvencije o pravu na udruživanje i zaštitu prava organiziranja. U početku su se komunikacije ILO Komiteta stručnjaka odnosile na ponovljene zahtjeve za predaju izvještaja o primjeni konvencije unutar Bosne i Hercegovine. Međutim, naknadno, s obzirom da su pokrenuta i tri slučaja pred Komitetom za slobodu udruživanja, Komitet počinje zahtijevati izmjene zakonodavstava u vezi sa registracijom sindikata.³³⁹ Inače kako je već istaknuto, predmeti broj 2053, 2140 i 2225³⁴⁰ podneseni u periodu između 1999. godine i 2002. godine tiču se

³³⁸ vidi Danilenov v Russia Application No. 67336/01 od 30. jula 2009, Urcan v Turkey Application NO 23018/04 od 17. jula 2008, Saime Özcan v Turkey Application No. 22943/04 od 15. septembra 2009, Kaya and Seyhan v Turkey Application No. 30964/04 od 15. septembra 2009. godine dostupno na <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/portal.asp?sessionId=61790498&skin=hudoc-en&action=request>, pristupljeno 10. oktobra 2010 godine.

³³⁹ vidi npr. ILO, CEACR: Individual Observation concerning Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87) Bosnia and Herzegovina (ratification: 1993) Published: 2008, dostupno na: <http://www.ilo.org/ilolex/cgi/lex/pdconv.pl?host=status01&textbase=iloeng&document=9815&chapter=6&query=Bosnia%40ref&highlight=&querytype=bool>, pristupljeno 1. oktobra 2010. godine, svim individualnim opažanjima/primjedbama se može pristupiti preko: <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/commentplus.pl?Bosnia@ref>,

³⁴⁰ ovim predmetima se može pristupiti preko: <http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/libsynd/index.cfm?hdroff=1>, pristupljeno 10. oktobra 2010. godine

problema pri registraciji sindikata, problema pri registraciji i učešću u kolektivnom pregovaranju konfederacije poslodavaca/kinja i neopravdanog odbijanja tada nadležnog Ministarstva civilnih poslova BiH da registrira konfederacije sindikata. Do pisanja zadnje individualne ILO primjedbe/opažanja dva predmeta su bila riješena i registracije dozvoljene, dok je još uvijek ostalo neriješeno pitanje Saveza samostalnih sindikata BiH iz predmeta broj 2225.³⁴¹ U ovom predmetu je Komitet za slobodu udruživanja od Bosne i Hercegovine zatražio da uskladi zakonodavstvo koje se tiče registracije organizacija poslodavaca/kinja i radnika/ca sa Konvencijom broj 87. Iako je država nakon toga pozvana nekoliko puta da obavijesti Komitet o razvoju situacije u vezi sa registracijom, Bosna i Hercegovina nije ispoštovala poziv. U svojim zadnjim individualnim opažanjima/primjedbama iz 2010. godine, ILO komitet stručnjaka³⁴² je primijetio da su članovi 30(2), 34 i 35 Zakona o udruženjima i fondacijama Bosne i Hercegovine izmijenjeni i dopunjeni nakon što je Komitet zahtjeve za izmjenu tih odredbi ponovio nekoliko puta. Međutim još uvijek je ostalo otvoreno pitanje člana 32 koje daje ovlaštenja Ministarstvu pravde BiH (sada nadležno po ovim pitanjima) da prihvati ili odbije zahtjev o registraciji, te određuje da će se zahtjev smatrati odbijenim u slučaju da Ministarstvo ne donese rješenje o registraciji u roku od 30 dana. Također, u ovim individualnim opažanjima/primjedbama ILO komitet je nastavio pratiti dešavanja oko registracije Saveza samostalnih sindikata Bosne i Hercegovine, primijetivši da je Sud BiH donio odbijajuću odluku po žalbi SSSBiH 11. maja 2009. godine. Zahtijevajući od Bosne i Hercegovine da im dostavi tu odluku, ILO komitet je također izrazio žaljenje da SSSBiH još uvijek nije registriran uprkos činjenici da Komitet već nekoliko godina poziva Bosnu i Hercegovinu da riješi ovo pitanje.

Tokom 2009. godine, nakon svoje 80. sjednice, Komitet stručnjaka o primjeni konvencija i preporuka je Bosni i Hercegovini uputio direktan zahtjev u vezi sa

³⁴¹ vidi Committee on Freedom of Association Report, Bosnia and Herzegovina (Case No. 2225) *The Confederation of Independent Trade Unions of Bosnia and Herzegovina (CITU of BiH)*, 18. oktobar 2002, Report No. 332 (LXXXVI, 2003, Series B, No. 3) Report in which the Committee requests to be kept informed of developments, dostupno preko: <http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/libsynd/index.cfm?hdroff=1>, pristupljeno 10. oktobra 2010. godine

³⁴² ILO, CEACR: *Individual Observation concerning Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention*, 1948 (No. 87) Bosnia and Herzegovina (ratification: 1993) Published: 2010, dostupno na: <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/pdconv.pl?host=status01&textbase=iloeng&document=11307&chapter=6&query=Bosnia%40ref&highlight=&querytype=bool>, pristupljeno 10. oktobra 2010. godine.

primjenom Konvencije broj 87.³⁴³ Unutar ovog direktnog zahtjeva ILO je ponovio svoj zahtjev vladi Federacije BiH da izmijeni odredbe koje privilegiraju vijeća uposlenika/ca u odnosu na sindikate, a naročito član 98 Zakona o radu na način kako je izmijenjen članom 41. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu od 15. augusta 2000. godine čime je poslodavac/kinja omogućen da organizira kolektivno otpuštanje sa sindikatima koji zastupaju 10% radnika/ca samo ako vijeća radnika/ca nisu uspostavljena u preduzećima. Također, primjećujući da Zakon o državnoj sužbi u Federaciji BiH ne regulira organizaciju i vođenje štrajkova, te da bi odvojeni zakoni koji, između ostalog, reguliraju pitanja štrajka u administrativnim tijelima i administraciji Federacije BiH, tek trebali biti usvojeni, Komitet je ponovio svoj zahtjev za informacijama o bilo kakvim mjerama koje su poduzete u ovom smjeru. Nadalje, Komitet je ponovio svoju primjedbu u vezi sa članovima 10, 11 i 12(2) Zakona o štrajku u Republici Srpskoj iz 1998. godine kojima je poslodavac/kinja ovlašten da odredi minimum procesa rada i rasporedi radnike na odgovarajuća radna mjesta barem tri dana prije početka štrajka uzimajući u obzir mišljenja, prijedloge i primjedbe sindikata, te je nadležni državni organ ovlašten osigurati uvjete za obavljanje minimum procesa rada i čak angažirati i radnike koji nisu u radnom odnosu sa preduzećem ako se minimum procesa rada ne može osigurati raspoređivanjem radnika preduzeća. S obzirom da do momenta pisanja direktnog zahtjeva nije bilo nikakvih promjena u ovom smjeru, Komitet je zatražio informacije o poduzetim ili planiranim mjerama. Na kraju, Komitet je primijetio da su usvojene izmjene Pravilnika o upisu sindikalnih organizacija u registar u Republici Srpskoj koje su trebale osigurati sindikalnu raznolikost, a u vezi sa pravom organizacija na osnivanje federacija i konfederacija i udruživanja sa međunarodnim organizacijama, ali da se nisu desile nikakve stvarne promjene.

Što se tiče Konvencije broj 98, Konvencije o pravu na organizaciju i kolektivno pregovaranje, Komitet stručnjaka je do sada izdao 5 primjedbi/opažanja. Naravno, opet u prvi plan izlaze pitanja vezana uz nedostatak podataka te je komitet od države tražio da dostavi statističke podatke o broju kolektivnih ugovora koji su zaključeni na teritoriji Bosne i Hercegovine, kao i objašnjenja šta oni tačno

³⁴³ Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Freedom of Association and Protection of the Right to Organise Convention, 1948 (No. 87), Bosnia and Herzegovina (ratification: 1993), Direct request, CEACR 2009/80th Session, dostupno na: <http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/appl/appl-displaycomment.cfm?hdroff=1&ctry=0338&year=2009&type=R&conv=C087&lang=EN>, pristupljeno 10. oktobra 2010. godine.

pokrivaju.³⁴⁴ Također, često je ponavljana i važnost ohrabrivanja i promoviranja razvoja dobrovoljnog pregovaranja između organizacija radnika/ca i poslodavaca/kinja, te se od Bosne i Hercegovine konstantno zahtijeva da pruži informacije o mjerama koje poduzima u tom smjeru. Međutim, pored ovih općih primjedbi pojavile su se i neke specifične zabrinutosti³⁴⁵ na osnovu prijava Saveza samostalnih sindikata Bosne i Hercegovine i Saveza sindikata Republike Srpske, a u vezi sa različitim vrstama pritisaka i zastrašivanja u nedavno osnovanim privatnim preduzećima radi sprječavanja radnika u osnivanju sindikalnih organizacija. Također, Komitet je primijetio da su vlasti BiH u svom izvještaju naglasile da javne vlasti ne mogu uticati niti osigurati organiziranje sindikata u privatnom sektoru. Nadalje, značajno je naglasiti da čak ni svo radno zakonodavstvo na teritoriji Bosne i Hercegovine nije usklađeno sa Konvencijom o pravu na organizaciju i kolektivno pregovaranje. Tako se ističe problem nepostojanja sankcija za poslodavce/kinje za anti-sindikalnu diskriminaciju u Brčko Distriktu, nepostojanje kolektivnih ugovora između sindikata i poslodavaca/kinja u Brčko Distriktu, problem neadekvatnih sankcija u Federaciji Bosne i Hercegovine u vezi uticanja organizacija poslodavaca/kinja i radnika/ca jednih na druge u kontekstu ustanovljavanja, funkcioniranja ili administracije, problem sa članom 131 Zakona o radu Republike Srpske gdje se dopušta (doduše samo uz saglasnost nadležnog Ministarstva) otkazivanje ugovora o radu izabranom predstavniku/ci radnika u savjetu radnika ili u organizacijama sindikata za vrijeme obavljanja njihove funkcije i jednu godinu nakon isteka funkcije. Također, Komitet je istakao neophodnost uspostavljanja nekih oblika zakonodavstva na državnom nivou, naročito u pogledu usvajanja Zakona o ekonomskom i socijalnom vijeću BiH što bi dalje poboljšalo situaciju sa dobrovoljnim pregovaranjem.

³⁴⁴ vidi npr. ILO, CEACR: Individual Observation concerning Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949 (No. 98) Bosnia and Herzegovina (ratification: 1993) Published: 2010, dostupno na: <http://www.ilo.org/ilolex/cgi/lex/pdconv.pl?host=status01&textbase=iloeng&document=11420&chapter=6&query=Bosnia%40ref&highlight=&querytype=bool>, pristupljeno 10. oktobra 2010. godine, svim individualnim opažanjima/primjedbama se može pristupiti preko: <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/commentplus.pl?Bosnia@ref>, ovim predmetima se može pristupiti preko: <http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/libsynd/index.cfm?hdroff=1>, pristupljeno 10. oktobra

³⁴⁵ vidi Report of the Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations, Right to Organise and Collective Bargaining Convention, 1949 (No. 98) Bosnia and Herzegovina (ratification: 1993), Direct request, CEACR 2009/80th Session, dostupno na: <http://webfusion.ilo.org/public/db/standards/normes/appl/appl-displaycomment.cfm?hdroff=1&ctry=0338&year=2009&type=R&conv=C098&lang=EN>, pristupljeno 10. oktobra 2010. godine.

U pogledu Konvencije broj 135, Konvencije o radničkim predstavnicima/cama ILO komitet stručnjaka je objavio svoje prvo opažanje/primjedbu u 2010. godini.³⁴⁶ U ovom opažanju/primjedbi Komitet se najviše fokusirao na izlistavanje odredi o zaštiti predstavnika/ca radnika/ca koje je Bosna i Hercegovina nabrojala u svom izvještaju, te je zatražio prijevode relevantnih propisa kako bi mogao ocijeniti njihovu usklađenost sa konvencijom. Također, Komitet je istakao i činjenicu da je kroz komunikaciju sa Savezom samostalnih sindikata BiH i Savezom sindikata Republike Srpske saznao za otpuštanje sindikalnih predstavnika/ca bez prethodnog obaveznog odobrenja Ministarstva rada i socijalne politike Federacije BiH. Nadalje, iz istih izvora Komitet je istakao i saznanje da je, iako Zakon o radu Federacije BiH sadrži odredbe o zabrani diskriminacije, bilo nemoguće dokazati kršenje ovih odredbi pred sudom jer je diskriminacija obično skrivena. Komitet je od vlade Federacije zatražio da se izjasni o odredbama koje su naznačili sindikati. Nadalje, ističući da je svjestan sveobuhvatne odredbe o zabrani diskriminacije u vezi sa članstvom i aktivnostima u sindikatima u Zakonu o radu Brčko Distrikta, Komitet je iznio i primjedbu da zakonodavstvo Brčko Distrikta ne sadrži odredbe o sankcioniranju poslodavaca/kinje u slučajevima anti-sindikalne diskriminacije. S tim u vezi je od Bosne i Hercegovine zatraženo da se izjasni o postojanju ili nepostojanju sankcija za anti-sindikalnu diskriminaciju.

Kao što je već napomenuto još uvijek nije bilo prepiske između UN tijela i Bosne i Hercegovine u vezi sa ostvarivanjem prava na udruživanje u sindikate i prava na štrajk.

IV.2. Pravo na udruživanje u sindikate i pravo na štrajk u zakonodavstvu Bosne i Hercegovine

Kako je već pomenuto, pravo na udruživanje u sindikate i pravo na štrajk je priznato u članu 11. Evropske konvencije o ljudskim pravima i osnovnim slobodama. S obzirom da Evropska konvencija ima direktnu primjenu u Bosni i Hercegovini i da katalog prava izlistan u članu II/3 ustava direktno prati katalog prava iz Evropske konvencije možemo zaključiti da odredba iz člana II/3(i) sloboda mirnog okupljanja i sloboda udruživanja sa drugima obuhvata i pravo na udruživanje u sindikate i pravo na štrajk. Ova tvrdnja je još sigurnija ako uzmemo u obzir da Ustavni sud BiH slijedi praksu Evropskog suda za ljudska prava.

³⁴⁶ ILO, CEACR: Individual Observation concerning Workers' Representatives Convention, 1971 (No. 135) Bosnia and Herzegovina (ratification: 1993) Published: 2010, dostupno na: <http://www.ilo.org/ilolex/cgi/lex/pdconv.pl?host=status01&textbase=iloeng&document=11741&chapter=6&query=Bosnia%40ref&highlight=&querytype=bool>, pristupljeno 10. oktobra 2010. godine.

Nadalje, što se tiče državnih zakona treba pomenuti i Zakon o zabrani diskriminacije³⁴⁷ koji u svom članu 2 kao osnov za zabranu diskriminacije direktno navodi članstva u sindikatu ili drugom udruženju, te u stavu 2 ističe da se zabrana diskriminacije primjenjuje na sve javne organe kao i na sva fizička ili pravna lica, i u javnom i privatnom sektoru, u svim oblastima, a između ostalog i na zaposlenje i članstva u profesionalnim organizacijama. Što se tiče Zakona o ravnopravnosti spolova BiH³⁴⁸ on ne izlistava direktno zabranu diskriminacije po ovom osnovu, ali zato ističe posebnu ulogu sindikata i udruženja poslodavaca/kinja u osiguranju jednake zaštite prava na rad i uvjeta pri zapošljavanju i osiguranju nepostojanja bilo direktne ili indirektno diskriminacije na osnovu spola među svojim članovima/cama.³⁴⁹

Na nivou države, a u vezi osiguranja prava na udruživanje u sindikate i pravo na štrajk postoji još i Zakon o radu u institucijama BiH koji doduše u članu 6 direktno ne navodi zabranu diskriminacije po osnovu udruživanja u sindikate. Međutim, u članovima 3. do 5. regulira se pravo uposlenika/ca da se po svom slobodnom izboru organiziraju u sindikat ili se u njega učlane, te zabranjuje se stavljanje uposlenika/ce u bilo kakav nepovoljan položaj zbog članstva u sindikatu. Sindikat se može osnovati bez ikakvog prethodnog odobrenja, a njegova zakonita djelatnost se ne može trajno ili privremeno zabraniti. Poslodavcima/kinjama je zabranjeno miješanje u uspostavu, funkcioniranje ili upravljanje sindikatom, kao i kontroliranje sindikata putem pružanja pomoći ili zagovaranja. Također, u članovima od 92 do 94 ovaj Zakon definiše i reprezentativni sindikat što u stvari podrazumijeva sindikat registriran na razini Bosne i Hercegovine koji mora potvrditi Vijeće ministara BiH na prijedlog Ministarstva pravde Bosne i Hercegovine, što, ako se pozovemo na prethodno pomenute diskusije i probleme oko registracije i autorizacije za postojanje sindikata koje je vodio ILO Komitet u vezi sa primjenom Konvencije 98, potencijalno može biti jako problematično. Također, problematično je i to što je u nekim oblastima jedino reprezentativnom sindikatu dozvoljeno djelovanje u ime uposlenika/ca. Jednom kada je potvrđen, reprezentativni sindikat ima pravo biti konsultiran prije donošenja općeg akta koji se tiče radnog statusa i plaće njegovih članova/ica, pratiti postupka li poslodavac/kinja u skladu sa propisima koji štite radne odnose, prijaviti svaku povredu propisa upravnom inspektoratu/ici, pomagati i zastupati zaposlenike/ce na njihov zahtjev u slučajevima povreda njihovih prava, disciplinskog postupka ili postupka naknade štete. Također, reprezentativni sindikat je taj koji može organizirati i sprovesti štrajk u svrhu zaštite i ostvarivanja ekonomskih i socijalni interesa uposlenika/ca.

³⁴⁷ Zakon o zabrani diskriminacije u Bosni i Hercegovini, Službeni glasnik BiH 59/09.

³⁴⁸ Zakon o ravnopravnosti spolova u Bosni i Hercegovini – prečišćeni tekst, Službeni glasnik BiH 32/10.

³⁴⁹ član 14.2 Zakona o ravnopravnosti spolova u BiH ibidem.

U članovima od 95 do 97 regulira se pravo na štrajk čija organizacija i sprovođenje je dozvoljeno svakom reprezentativnom sindikatu u skladu sa Zakonom o štrajku i drugim propisima na snazi, a u svrhu zaštite i ostvarivanja ekonomskih i socijalnih prava i interesa uposlenika/ca. Organizacija štrajka je dozvoljena pod uvjetom da je sporno pitanje upućeno poslodavcu i da je prošao rok od 15 dana od upućivanja tog pitanja, da se do tog dana sporno pitanje nije riješilo i da je poslodavac pismeno, 48 sati unaprijed, obaviješten o štrajku. Ovdje se treba istaći problem nejasnoće na koji se Zakon o štrajku odnosi ova odredba jer na državnom nivou takav zakon ne postoji. Zakon predviđa i izuzetke od dozvole učešća u štrajku uposlenika/ca u slučajevima kada je uposlenik/ca postigao/la sporazum o rješavanju spornog pitanja arbitražom, te ako uposlenik/ca radi u osnovnim službama ili službama održavanja koje određuje poslodavac nakon konsultacije sa reprezentativnim sindikatima (što potencijalno, mada ne nužno, može biti problematično). U slučaju da se uposlenik/ca ponaša u suprotnostima sa ovim izuzecima ili ako za vrijeme štrajka namjerno ili krajnjom nepažnjom nanese štetu poslodavcu/kinji smatrat će se da čini težu povredu službene dužnosti te zbog toga može dobiti otkaz ugovora o radu bez poštivanja otkaznog roka, a poslodavcu/kinji će biti dužan/a namiriti prouzrokovanu štetu u cjelokupnom iznosu. Međutim, ako uposlenik/ca sudjeluje u štrajku u skladu odredbama ovog Zakona neće se smatrati da vrši povredu služben dužnosti, niti smije biti stavljen u nepovoljniji položaj od drugih uposlenika/ca zbog organiziranja ili učešća u štrajku. Također, ovaj Zakon zabranjuje prisiljavanje uposlenika/ca na učešće u štrajku. Na kraju, treba još istaći da je u članu 102. ovog Zakona predviđena novčana kazna za poslodavca u slučajevima ako uposleniku/ci onemogućiti pravo na štrajk ili ga/ju stavi u nepovoljan položaj zbog organizacije ili sudjelovanja u štrajku. Doduše, treba primijetiti da su određeni iznosi ovih kazni, iako čak nedavno i uvećani u izmjenama i dopunama iz 2010. godine, prilično simbolični (od 800 do 3.000 KM) što postavlja pitanje efikasnosti ove odredbe.

U članovima 90 i 91 ovog Zakona regulira se način zaključivanja kolektivnog ugovora u pisanom ugovoru između uposlenika/ca i poslodavca/kinje. Uz uvjet da imaju punomoć svakog pojedinačnog sindikata odnosno poslodavca/kinje, u ime uposlenika/ca mogu pregovarati sindikat ili više sindikata, dok u ime poslodavca/kinje mogu pregovarati jedan ili više poslodavaca/kinja ili udruženje poslodavaca/kinja.

Također, prema Zakonu o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine³⁵⁰ i državni službenici/e imaju pravo osnovati ili se učlaniti, ali ne i biti obavezni da se učlane, u sindikat ili profesionalno udruženje u skladu sa zakonom, te imaju pravo

³⁵⁰ član 15, stav 1 alineje h) i i), Zakona o državnoj službi u institucijama BiH, Sl. glasnik BiH 12/02, 19/02, 8/03, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 50/08, 43/09.

štrajkovati u skladu sa zakonom. Opet, ovdje baš nije najjasnije na koji se zakon pozivaju ove odredbe, te koji zakon regulira način udruživanja u sindikate i način organiziranja štrajka državnih službenika u institucijama BiH.

Što se tiče uposlenika/u državnim službama na entitetskim nivoima i u Brčko Distriktu prava na udruživanje u sindikate i pravo na štrajk uređuju Zakon o državnoj službi Federacije Bosne i Hercegovine,³⁵¹ Zakon o administrativnoj službi u upravi Republike Srpske³⁵² i Zakon o državnoj službi u organima uprave Brčko Distrikta.³⁵³ Kao što je to slučaj i sa Zakonom o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine, Zakon o državnoj službi Federacije Bosne i Hercegovine ne uređuje načine organiziranja štrajka. Naime, na isti način kao što to predviđa Zakon o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine, Zakon o državnoj službi Federacije BiH u članu 18. stav 1 alineje h) i i) priznaje pravo državnim službenicima da se učlane u sindikat ili profesionalno udruženje u skladu sa zakonom, te da štrajkuju u skladu sa zakonom. Opet naravno bez ikakvih naznaka na koji se zakon pozivaju, a Zakon o štrajku u Federaciji Bosne i Hercegovine,³⁵⁴ pored štrajka u vojsci i pripadnika ministarstava unutarnjih poslova, direktno izostavlja i pripadnike organa uprave i službi za upravu u Federaciji Bosne i Hercegovine. Ovaj problem, kako je to prethodno već pomenuto, iznio je i ILO u svom zadnjem Direktnom zahtjevu u vezi sa ILO konvencijom broj 87. U Republici Srpskoj, u Zakonu o administrativnoj službi Republike Srpske u članu 85. stav 1 tačke 7 i 8, ova prava su priznata na isti način kao u gore pomenuta dva zakona, tj. općim odredbama koje priznaju pravo na štrajk i udruživanje u sindikate u skladu sa zakonom. Međutim, iz Zakona o štrajku³⁵⁵ u Republici Srpskoj su izuzeti samo profesionalni pripadnici vojske i ovlaštena službena lica Ministarstva unutrašnjih poslova, te se ovaj zakon odnosi na državne službenike. Pravo na udruživanje u sindikate i pravo na štrajk zaposlenih u državnoj službi u organima uprave Brčko Distrikta priznat je u članu 7 stav 1 alineje f) i l) Zakona o državnoj službi u organima uprave Brčko Distrikta, dok se način organizacije štrajka u tijelima Brčko Distrikta reguliran Zakonom o štrajku Brčko Distrikta.³⁵⁶

³⁵¹ Zakon o državnoj službi Federacije BiH, Službene novine Federacije BiH 29/03, 23/04, 39/04, 54/04, 67/05, 8/06.

³⁵² Zakon o administrativnoj službi u upravi Republike Srpske, Službeni glasnik RS 16/02, 62/02, 38/03, 42/04, 49/06.

³⁵³ Zakon o državnoj službi u organima uprave Brčko Distrikta, Službeni glasnik BD 28/06, 29/06, 19/07, 2/08, 9/08, 44/08, 25/09.

³⁵⁴ Zakon o štrajku F BiH, Službene novine Federacije BiH 43/99, 32/00, 29/03.

³⁵⁵ Zakon o štrajku RS, Službeni glasnik RS 10/98.

³⁵⁶ Zakon o štrajku BD, Službeni glasnik BD 3/06.

U pogledu reguliranja prava na udruživanje u sindikate i pravo na štrajk općenito na entitetskim nivoima i u Brčko Distriktu bitno je izdvojiti Zakon o radu u Federaciji BiH,³⁵⁷ Zakon o vijeću uposlenika Federacije Bosne i Hercegovine,³⁵⁸ Zakon o štrajku Federacije BiH,³⁵⁹ Zakon o radu Republike Srpske,³⁶⁰ Zakon o štrajku Republike Srpske,³⁶¹ Zakon o savjetima radnika Republike Srpske,³⁶² Zakon o ekonomsko-socijalnom savjetu Republike Srpske,³⁶³ Zakon o radu Brčko Distrikta³⁶⁴ i Zakon o štrajku Brčko Distrikta.³⁶⁵

Zakon o radu u Federaciji Bosne i Hercegovine,³⁶⁶ Zakon o radu Republike Srpske³⁶⁷ i Zakon o radu Brčko Distrikta³⁶⁸ u općoj odredbi o zabrani diskriminacije direktno navode članstvo ili nečlanstvo u sindikatu kao osnovu za zabranu diskriminacije. Pravo na učlanjenje u sindikate definiraju članovi od 9-11 Zakona o radu Federacije BiH, članovi 6-9 Zakona o radu Republike Srpske, članovi 5-8 Zakona o radu Brčko Distrikta gotovo na identičan način kako je to urađeno u Zakonu o radu u institucijama Bosne i Hercegovine. Prema ovim odredbama uposlenici/ce imaju pravo, po svom slobodnom izboru organizirati sindikate, te se u njih učlaniti ili isčlaniti. Također i poslodavci/kinje imaju pravo, po svom slobodnom izboru, osnovati udruženja poslodavaca/kinja, te se u njih učlaniti ili isčlaniti. Uposlenik/ca odnosno poslodavac/kinja ne može biti stavljen/a u nepovoljniji položaj zbog članstva ili nečlanstva u sindikatu, odnosno udruženju poslodavaca/kinja. I sindikat i udruženja poslodavaca/kinja mogu se osnovati bez ikakvog prethodnog odobrenja, te se njihova zakonita djelatnost ne može trajno ili privremeno zabraniti. Poslodavcima/kinjama ili udruženjima poslodavaca/kinja zabranjeno je miješanje u uspostavljanje, funkcioniranje ili upravljanje sindikatom, zagovaranje ili pružanje pomoći sindikatu s ciljem kontroliranja takvog sindikata. Također i sindikatima je zabranjeno miješanje u uspostavljanje, funkcioniranje ili upravljanje udruženjima poslodavaca/kinja. U ovom smislu značajna je i odredba iz člana 93

³⁵⁷ Službene novine Federacije BiH 43/99, 32/00, 29/03.

³⁵⁸ Službene novine Federacije BiH 38/04.

³⁵⁹ Službene novine Federacije BiH 14/00.

³⁶⁰ Službeni glasnik RS 38/00, 40/00, 47/02, 38/03, 66/03, 55/07.

³⁶¹ Službeni glasnik RS 10/98.

³⁶² Službeni glasnik RS 26/01.

³⁶³ Službeni glasnik RS 110/08.

³⁶⁴ Službeni glasnik bd 19/06, 19/07, 25/08.

³⁶⁵ Službeni glasnik BD 3/06.

³⁶⁶ član 5, Zakon o radu Federacije BiH.

³⁶⁷ član 5, Zakona o radu RS.

³⁶⁸ član 4, Zakona o radu BD.

Zakona o radu Federacije BiH i člana 131 Zakona o radu Republike Srpske, koji zabranjuju poslodavcu/kinji da bez prethodne saglasnosti nadležnog ministarstva za rad otkaže ugovor o radu sindikalnom povjereniku/ci za vrijeme obavljanja njegove/njene dužnosti i šest mjeseci nakon obavljanja te dužnosti u Federaciji BiH, odnosno godinu dana u Republici Srpskoj. Prema članu 78 Zakona o radu Brčko Distrikta zabranjuju poslodavcu/kinji otpuštanje sindikalnih povjerenika/ca bez prethodnog konsultiranja sa sindikatom za vrijeme obavljanja njegove/njene dužnosti ili tokom tri mjeseca nakon što je sindikalni povjerenik/ica završio/la obavljanje svoje dužnosti. Kao što je već istaknuto, ILO komitet je u svojim individualnim opažanjima/primjedbama u vezi Konvencije broj 98 izrazio svoju zabrinutost u vezi sa ovim odredbama. Ove odredbe ipak dozvoljavaju otpuštanje sindikalnih predstavnika/ca, te potencijalno mogu biti zloupotrijebljene. Značajno je istaknuti i to da član 139 Zakona o radu u Federaciji BiH predviđa mogućnost da na zahtjev uposlenika/ce izabranog/e na profesionalnu funkciju u sindikatu prava i obaveze iz radnog odnosa miruju, a najduže četiri godine, od dana izbora odnosno imenovanja.

Zakon o radu Republike Srpske u članovima 142-157 reprezentativnost sindikata i udruženja poslodavaca/kinja, te način utvrđivanja i preispitivanje utvrđivanja njihove reprezentativnosti. Tako se sindikat smatra reprezentativnim ako je osnovan i djeluje na načelima sindikalnog organiziranja i djelovanja nezavisno od državnih organa i poslodavaca/kinja i pretežno se finansira iz članarine i drugih sopstvenih sredstava.³⁶⁹ Reprezentativni sindikat kod poslodavca mora imati u svom članstvu najmanje 20% zaposlenih od ukupnog broja zaposlenih kod poslodavca/kinje,³⁷⁰ odnosno reprezentativni sindikat u grani ili djelatnosti mora imati u svom članstvu najmanje 20% zaposlenih u toj grani ili djelatnosti.³⁷¹ Ovaj zakon još samo priznaje reprezentativni sindikat na nivou Republike Srpske koji u svom članstvu ima najmanje 20% od ukupno zaposlenih u Republici Srpskoj prema podacima Republičkog zavoda za statistiku.³⁷² S druge strane, udruženje poslodavaca/kinja se smatra reprezentativnim ako je upisano u registar u skladu sa zakonom³⁷³ i ako je u njega učlanjeno ne manje od 20% poslodavaca od ukupnog broja poslodavaca u privrednim granama ili djelatnostima, na nivou Republike Srpske, koji zapošljavaju najmanje 20% zaposlenih u od ukupnog broja zaposlenih u privrednim granama ili djelatnostima Republike Srpske.³⁷⁴ Reprezentativnost

³⁶⁹ član 142 Zakona o radu RS.

³⁷⁰ član 143 ibidem.

³⁷¹ stav 1 član 144 ibidem.

³⁷² stav 2 član 144 ibidem.

³⁷³ član 145 ibidem.

³⁷⁴ član 146 ibidem.

sindikata kod poslodavca utvrđuje poslodavac u prisustvu predstavnika/ca zainteresiranih sindikata, odnosno nadležni ministar na prijedlog Odbora za utvrđivanje reprezentativnosti sindikata i udruženja poslodavaca/kinja (Odbor za reprezentativnost) u slučaju ako im nije utvrđena reprezentativnost u roku od 15 dana od podnošenja zahtjeva ili ako smatra da reprezentativnost sindikata nije utvrđena sa ovim zakonom.³⁷⁵ Na prijedlog Odbora za reprezentativnost nadležni ministar utvrđuje i reprezentativnost sindikata na nivou Republike Srpske, ili u grani ili djelatnosti, te reprezentativnost udruženja poslodavaca/kinja na nivou Republike Srpske, ili u grani ili djelatnost.³⁷⁶ Odbor za reprezentativnost se sastoji od po tri predstavnika/ce Vlade Republike Srpske, reprezentativnog sindikata i reprezentativnog udruženja poslodavaca/kinja.³⁷⁷ Naravno ovdje je malo zbunjuće kako objasniti način kako su reprezentativnost sindikata i udruženja poslodavaca/kinja stekli predstavnici u Odboru za reprezentativnost kad su oni ti koji tek trebaju da odlučuju o reprezentativnosti. Iako sa odabirom 9 članova u Odboru potencijalne manipulacije su minimizirane, ni ovaj način utvrđivanja reprezentativnosti nije lišen mogućnosti manipulacije.

Jedino Republika Srpska direktno regulira upis sindikalnih organizacija u registar, putem Pravilnika o upisu sindikalnih organizacija u registar.³⁷⁸ Kako je već problematizirao ILO komitet u svom zadnjem direktnom zahtjevu upućenom Bosni i Hercegovini u vezi implementacije ILO konvencije broj 78, ovaj Pravilnik kao najširi oblik organizacije sindikata u Republici Srpskoj priznaje samo asocijacije sindikata organiziranih na nivou Republike Srpske.³⁷⁹ Na nivou Bosne i Hercegovine, Federacije Bosne i Hercegovine i Brčko Distrikta još uvijek nema pravilnika koji direktno reguliraju registraciju sindikalnih organizacija, pa se ona vrši u skladu sa važećim zakonima o udruženjima i fondacijama.

Zakoni o radu također predviđaju još jedan vid organiziranja radnika/ca, a zastupanja njihovih ekonomskih i socijalnih prava i interesa. To su vijeća uposlenika, odnosno savjeti radnika, koji se mogu osnovati na zahtjev najmanje 20% uposlenika/ca ili sindikata kod poslodavca/kinje u Federaciji BiH, odnosno najmanje jedna trećina radnika ili nadležni organi sindikata koji u svom članstvu imaju najmanje 20% radnika zaposlenih kod poslodavaca u Republici Srpskoj. Ova vijeća/savjeti se mogu osnovati kod poslodavaca/kinja koji imaju u radnom odnosu najmanje 15 uposlenika/ca (osim uposlenika/ca u vosjci, policiji, organima uprave i

³⁷⁵ član 147 ibidem.

³⁷⁶ član 148 ibidem.

³⁷⁷ član 149 ibidem.

³⁷⁸ Službeni glasnik RS 101/06.

³⁷⁹ član 2 Pravilnika o upisu sindikalnih organizacija u registar, Službeni glasnik RS 101/06.

službama za upravu u Federaciji BiH, odnosno vojsci, policiji i organima pravosuđa i uprave u Republici Srpskoj). Posebni zakoni, Zakon o vijeću uposlenika Federacije BiH³⁸⁰ i Zakon o savjetima radnika Republike Srpske³⁸¹ reguliraju način i postupak osnivanja vijeća uposlenika i pitanja u vezi sa radom i djelovanjem vijeća uposlenika. U svom zadnjem direktnom zahtjevu u vezi sa primjenom ILO konvencije broj 78, ILO komitet je ponovo izrazio zabrinutost oko potencijalnog zakonodavnog privilegiranja vijeća uposlenika/savjeta radnika u odnosu na sindikate. S druge strane interesantno je pomenuti da je tokom analize razlika u djelovanju vijeća uposlenika/savjeta radnika i sindikata ICVA u svom izvještaju došla do zaključka da u suštini paralelizma djelovanja vijeća/savjeta i sindikata nema, te da je u interesu zaposlenika/ca da djeluju i kroz vijeće/savjete i da se učlane u sindikate.³⁸² Sudske prakse u ovom pogledu nema tako da je zaista teško ocijeniti da li se radi samo o površnom čitanju zakona (kako to ICVA ističe) ili pak ipak postoji neki paralelizam odnosno privilegiranje jednog u odnosu na drugo.

³⁸⁰ Zakon o vijeću uposlenika, Službene novine Federacije BiH 38/04.

³⁸¹ Zakon o savjetima radnika, Službeni glasnik RS 26/01.

³⁸² ICVA, *Primjena Evropske socijalne povelje kroz zakone i praksu u BiH i standardi za donošenje Zakona o finansijskoj socijalnoj pomoći*, mart 2010. , str. 1, ibidem.

V. PRAVO NA SOCIJALNU SIGURNOST U BiH (ČLAN 9 MEĐUNARODNOG PAKTA O EKONOMSKIM, SOCIJALNIM I KULTURNIM PRAVIMA)

Član 9. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima glasi:

*Države članice ovoga Pakta priznaju svakome
pravo na socijalnu sigurnost, uključujući socijalno
osiguranje.*

V.1. Uvod u pravo na socijalnu sigurnost

Pravo na socijalnu sigurnost često biva zanemareno kada se govori o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima. Do nedavno je razvoj standarda vezanih uz pravo na socijalnu sigurnost bio prepušten jedino ILO. Možda je tome razlog bila i činjenica da se često pokušava napraviti razlika između socijalne sigurnosti i socijalne skrbi, odnosno između 'zarađenih' beneficija socijalne sigurnosti radnika i njihovih porodica i svake druge pojedinačne ili grupne pomoći koja se dodjeljuje na osnovu potreba iz javnih fondova prikupljenih putem poreskih prihoda.³⁸³ U ovom kontekstu oblik socijalne sigurnosti koji se najčešće osigurava putem neke vrste sistema osiguranja na bazi doprinosa može se posmatrati i često se posmatra kao zaštićena imovina³⁸⁴, te se tako može podvući i pod pravo na imovinu. Međutim, pravo na socijalnu sigurnost obuhvata i socijalno osiguranje i socijalnu pomoć. Pristup socijalnoj sigurnosti iz perspektive ljudskih prava odstupa od tradicionalne ekonomije socijalne zaštite: "pristup iz perspektive ljudskih prava oslovljava pitanja koja se odnose na sisteme socijalne sigurnosti, odgovornost države i beneficije u modernom svijetu u kojem više plate ne mogu biti posmatrane kao univerzalna veza sa socijalnom sigurnosti."³⁸⁵ Ovo stajalište je potvrdio i Komitet za ESK prava u svom Generalnom komentaru 19.

Iako mu je trebalo više godina postojanja u kojima se bavio drugim pitanjima vezanim za ESK prava, Komitet se konačno 2007. godine okrenuo i pitanju socijalne sigurnosti posvetivši svoj Generalni komentar 19 isključivo tumačenju

³⁸³ str. 211, Marin Scheinin, "The right to social security", A. Eide et al. (eds.) *Economic, Social and Cultural Rights: A Textbook*, 2nd ed., The Hague: Kluwer Law International, 2001, 211-221.

³⁸⁴ str. 212, ibid.

³⁸⁵ str. 89, Lucie Lamarche, «The right to social security in the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights», Audrey Chapman i Sage Russell (ur) *Core Obligations: Building a Framework for Economic, Social and Cultural Rights*, Antwerp-Oxford-New York: Intersentia, 2002, 89-114.

prava na socijalnu sigurnost. Generalni komentar 19 je usvojen u novembru 2007. godine, a objavljen je u februaru 2008. godine. U njemu Komitet za ESK prava po prvi put na jednom mjestu daje pregled obaveza države po pitanju ispunjavanja prava na socijalnu sigurnost.

Primjećujući da pravo na socijalnu sigurnost ima glavnu ulogu u osiguranju ljudskog dostojanstva za sve osobe (tačka 1), te da igra važnu ulogu u smanjenju siromaštva i sprječavanju socijalne isključenosti (tačka 3), Komitet za ESK prava u svom Generalnom komentaru 19 ističe da:

*pravo na socijalnu sigurnost obuhvata pravo na pristup i očuvanje beneficija bilo u novčanom obliku ili u obliku robne pomoći, bez diskriminacije a kako bi se osigurala zaštita, inter alia, od (a) nedostatka zarade putem rada uzrokovanog bolesti, invaliditetom, majčinstvom, povredom na radu, nezaposlenošću, starom dobi, ili smrću člana porodice; (b) nedostatka sredstava potrebnih da se omogući pristup zdravstvenoj zaštiti; (d) nedovoljne porodične podrške, naročito za djecu i odrasle osobe koje zavise od drugih.*³⁸⁶

Naravno, sve države članice moraju poduzeti efektivne mjere u okviru maksimuma svojih raspoloživih resursa kako bi u potpunosti bez diskriminacije ostvarile pravo svih osoba na socijalnu sigurnost, uključujući socijalno osiguranje. Vrlo važno je istaći da je Komitet zauzeo stav da mjere koje se koriste za osiguranje beneficija socijalne sigurnosti ne mogu biti usko definirane i da u svakom slučaju moraju garantirati svim ljudima minimum uživanja ljudskih prava (tačka 4, Generalni komentar 19). U tački 10 Generalnog komentara 19 Komitet je istakao da se prema socijalnoj sigurnosti treba ophoditi kao prema društvenom dobru, a ne kao običnom instrumentu ekonomske ili finansijske politike.

Razmatrajući elemente prava na socijalnu sigurnost koji mogu biti različiti zavisno od različitih uvjeta, u sekciji A. Generalnog komentara 19, Komitet je istakao brojne neophodne faktore koji se moraju primjenjivati u svim okolnostima. To su:

- **dostupnost** - sistem socijalne sigurnosti mora biti uspostavljen prema domaćim zakonima, održiv kako bi osigurao da ovo pravo može biti ostvarivo kako za sadašnje tako i za buduće generacije, a odgovornost

³⁸⁶ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, The Right to Social Security, General comment No. 19, Adopted on 23 November 2007, UN doc. E/C.12/GC/19 4 February 2008, dostupno na <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/403/97/PDF/G0840397.pdf?OpenElement>; pristupljeno 15. oktobra 2010.

-
- za uspješno upravljanje i nadgledanje sistema moraju preuzeti javne vlasti;
- **socijalni rizici i nepredviđene okolnosti** - sistem socijalne sigurnosti bi trebao predvidjeti pokriće za devet osnovnih oblasti socijalne sigurnosti;
 - **adekvatnost** beneficija, bilo u novcu ili robnoj pomoći, u količini i trajanju na način na koji bi svako mogao dostojanstveno i bez diskriminacije ostvariti svoja prava na porodičnu zaštitu i pomoć, adekvatne standarde života i adekvatan pristup zdravstvenoj njezi;
 - **pristupačnost** na način da se između ostaloga osigura univerzalno pokriće, sa razumnim, proporcionalnim i transparentim uvjetima za pristup beneficijama, uz doprinose koje mogu priuštit svi bez da kompromitiraju ostvarenje drugih prava, uz informiranje svih osoba i organizacija o svim njihovim pravima na socijalnu sigurnost, uz fizički dostupan pristup beneficijama i informacijama naročito osobama sa invaliditetom, migrantima i osobama koje žive u udaljenim područjima, kao i u oblastima u situacijama oružanog sukoba;
 - **odnos sa drugim pravima** na način da pravo na socijalnu sigurnost igra značajnu ulogu, ali ne i jedinu, u pomoći pri ostvarenju mnogih drugih prava iz Pakta.

Kako navodi ESK komitet u Generalnom komentaru 19, devet osnovnih oblasti na koje se treba obratiti posebna pažnja u sistemu socijalne sigurnosti su:

- (1) *zdravstvena njega* - sistemi zdravstvene zaštite moraju biti uspostavljeni tako da pružaju adekvatan pristup zdravstvenim uslugama svim osobama;
- (2) *bolest* - novčane beneficije trebaju biti osigurane onima koji su u nemogućnosti da rade zbog lošeg zdravlja kako bi im se omogućilo da pokriju periode gubitka zarade, dok osobe koje duži period pate od ovakvih bolesti bi trebalo da imaju pristup beneficijama po osnovu invalidnosti;
- (3) *starost* - državnim zakonom propisani planovi socijalne sigurnosti koji osiguravaju beneficije starijim osobama, počevši od određene starosne dobi, uključujući i osiguranje beneficija koje se ne moraju ostvariti putem doprinosa za sve starije osobe koje do određene starosne dobi nisu uspjele osigurati beneficije na drugi način;
- (4) *nezaposlenost* - pored promocije zapošljavanja, beneficije koje pokrivaju gubitak ili nedostatak zarade zbog nemogućnosti pronalaska ili održavanja odgovarajućeg zaposlenja koje se isplaćuju određeni period nakon čega se nezaposlenoj osobi treba osigurati socijalna

pomoć, kao i pokriće za druge radnike uključujući one koji rade pola radnog vremena, povremeno, u sezoni, koji su samozaposleni te one koji rade u atipičnim oblicima neformalne ekonomije;

- (5) *ozljeđena poslu* - osiguranje zaštite radnicima/cama koji su povrijeđeni/e tokom zaposlenja ili drugog produktivnog rada i njihovim porodicama koja podrazumijeva oblike pristupa zdravstvenoj njezi i novčanim beneficijama, a koja ne smije biti uslovljena dužinom zaposlenja ili osiguranja radnika/ice;
- (6) *podrška djeci i porodici* – beneficije za porodice, uključujući novčanu pomoć i socijalne službe, bez diskriminacije, koje su neophodne za realizaciju prava djece i zavisnih odraslih osoba i koje su dovoljne za hranu, odjeću, dom, vodu, sanitacijske potrebe i druga odgovarajuća prava;
- (7) *majčinstvo* - osigurano plaćeno porodiljsko odsustvo svim ženama uključujući one koje su uključene u atipični rad, te medicinske beneficije koje pokrivaju perinatalnu njegu, porod, postnatalnu brigu i potrebnu brigu u bolnicama za žene i djecu;
- (8) *invaliditet* - pružiti adekvatnu novčanu podršku osobama sa invaliditetom na dostojanstven način i odražavajući potrebe za pomoć i druge troškove koji su često vezani uz invaliditet, a ta pomoć bi trebala pokriti i članove/ice porodice i druge neformalne njegovatelje/ice;
- (9) *preživjeli i djeca bez roditelja* - osigurati beneficije koje trebaju pokriti i troškove sahrane za preživjele i djecu bez roditelja nakon smrti hranitelja/ice koji je bio/la pokrivena nekim oblikom socijalne sigurnosti ili imao/la prava na penziju, te im bez diskriminacije osigurati pristup sistemu socijalnog sigurnosti.

Komitet ističe obavezu države članice da garantira uživanje prava na socijalnu sigurnost bez direktne ili indirektna diskriminacije u zakonu i *de facto* na osnovu rase, boje, spola, godina, jezika, religije, političkog ili drugog mišljenja, nacionalnog ili društvenog porijekla, imovine, rođenja, fizičkog ili mentalnog onesposobljenja, zdravstvenog statusa (uključujući HIV/AIDS), seksualne orijentacije, i građanskog, političkog, društvenog ili drugog statusa (tačke 29-30, Generalni komentar 19). Ovdje treba istaknuti da su direktno nabrojani osnovi za diskriminaciju prošireni u odnosu na neke ranije Generalne komentare, ali s obzirom da je ovo zadnji komentar koji je Komitet izdao podrazumijeva se da se ove direktne zabrane odnose i na druga prava. Nadalje, Komitet je

napomenuo da države trebaju posvetiti posebnu pažnju osobama i grupama koje se tradicionalno suočene sa teškoćama ostvarivanja ovog prava, a naročito žene, nezaposleni/e, radnici/e neadekvatno zaštićeni socijalnim osiguranjem, osobe koje rade u neformalnoj ekonomiji, bolesni/e ili povrijeđeni/e radnici/e, osobe sa invaliditetom, starije osobe, djeca i odrasle zavisne osobe, radnici/e koje rade od kuće, radnici/e koje rade u domaćinstvima, manjinske grupe, izbjeglice, tražioci azila, interno raseljene osobe, povratnici, osobe koje nisu državljanji zemlje u kojoj borave, zatvorenici i osobe u pritvoru. Dakle pored nediskriminacije jednakost je bitan princip kojim se komitet vodi tako da je pozitivna diskriminacija (afirmativna akcija) jedna od mogućih intervencija države u pogledu ostvarivanja prava, pored ostalog i prava na socijalnu sigurnost, za osobe i grupe koja su tradicionalno suočene sa teškoćama ostvarivanja ESK prava. Države članice trebaju poduzeti sve korake kako bi eliminirali faktore koji sprječavaju osobe i grupe koje su tradicionalno suočene sa teškoćama ostvarivanja ESK prava u jednakom uplaćivanju doprinosa u programe socijalne sigurnosti i osigurati da se ti faktori uzmu u obzir tokom izrade programa socijalne sigurnosti. (tačke 31-39, Generalni komentar 19).

U pogledu prava na socijalnu sigurnost u Generalnom komentaru 19, Komitet za ESK prava navodi i minimalne temeljne obaveze države članice koje mora pokušati ostvariti kao prioritet na svaki mogući način koristeći sve resurse koji su joj na raspolaganju. Od država se zahtijeva:

- (a) da osiguraju pristup planu socijalne sigurnosti koji pruža minimalni neophodni nivo beneficija svim osobama i porodicama i koji će im omogućiti da barem ostvare neophodnu zdravstvenu njegu, osnovno sklonište i smještaj, vodu i sanataciju, prehrambene namirnice i najosnovnije oblike obrazovanja. Ako država članica ne može pružiti ovaj minimalni nivo za sve rizike i nepredviđene okolnosti u sklopu maksimalno dostupnih resursa, Komitet predlaže da država članica, nakon iscrpnog procesa konsultacija, odabere osnovnu grupu socijalnog rizika i neočekivanih okolnosti;*
- (b) da na nediskriminatornoj osnovi osigura pravo pristupa sistemima ili planovima socijalne sigurnosti, posebno za ranjive i marginalizirane osobe i grupe;*
- (c) da poštuje postojeće planove socijalne sigurnosti i štiti ih od nerazumnog uplitanja;*

-
- (d) da usvoji i implementira državnu strategiju socijalnog osiguranja i plan akcije;
 - (e) da poduzme ciljane korake za implementaciju planova socijalnog osiguranja, naročito onih planova koji štite ranjive i marginalizirane osobe i grupe;
 - (f) da nadgleda opseg ostvarenja prava na socijalnu sigurnost.³⁸⁷

Ovdje je jako bitno istaći činjenicu da Komitet u izuzetnim slučajevima kada država članica zaista ne može ispuniti minimalni nivo pristupa pravu na socijalnu sigurnost 'dozvoljava' odabir određene grupe socijalnog rizika i nepredviđenih okolnosti što ustvari podrazumijeva da sve osobe unutar te odabrane grupe moraju imati jednak pristup sistemu socijalne sigurnosti bez diskriminacije. U kontekstu Bosne i Hercegovine, ovaj komentar znači da sve osobe sa invaliditetom bez obzira na način na koji su zadobili invaliditet (u miru ili u ratu) trebaju imati isti pristup sistemu socijalne sigurnosti.

Nadalje, u kontekstu Bosne i Hercegovine i pitanja nadležnosti vezanih uz implementaciju ESK prava generalno, i socijalne sigurnosti specifično, treba istaći da je Komitet podvukao i to

da gdje je odgovornost za implementaciju prava na socijalno osiguranja delegirana na regionalne ili lokalne vlasti ili je pod ustavnom vlasti federalnog tijela, država članica zadržava obavezu da se pridržava Pakta te zbog toga treba osigurati da ove regionalne ili lokalne vlasti efikasno nadgledaju neophodne servise i sadržaje socijalnog osiguranja, kao i efikasnu implementaciju sistema.³⁸⁸

Nadalje, Komitet naglašava važnost nadgledanja efikasnog ostvarivanja prava na socijalnu sigurnost i uspostavljanja neophodnih mehanizama ili institucija za tu namjenu, te razvoja indikatora i pokazatelja ostvarivanja prava na socijalnu

³⁸⁷ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, The Right to Social Security, General comment No. 19, Adopted on 23 November 2007, UN doc. E/C.12/GC/19 4 February 2008, tačka 59, dostupno na: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G08/403/97/PDF/G0840397.pdf?OpenElement>; pristupljeno 15. oktobra 2010.

³⁸⁸ Ibidem, tačka 73.

sigurnost u državnim strategijama i planovima akcije radi pomoći pri nadgledanju (tačke 74-76, Generalni komentar 19). Svaka osoba ili grupa kojoj je povrijeđeno pravo na socijalnu sigurnost treba imati pristup efikasnom sudskom ili drugom odgovarajućem pravnom lijeku na državnom, ali i na međunarodnom nivou (tačka 77, Generalni komentar 19).

Bosna i Hercegovina je ratifikovala i ILO Konvenciju 102 o minimumu standarda socijalne sigurnosti, te Konvenciju 121 o naknadama vezanim za povredu na radu. ILO Konvencija 102 propisuje minimum standarda koje svaka država, uključujući i Bosnu i Hercegovinu, mora da ispuni u pogledu pružanja socijalne sigurnosti. Minimum standarda se odnosi na obezbjeđenje zdravstvene njege, naknade u slučaju bolesti, naknade za slučaj nezaposlenosti, starosne penzije, porodične naknade, porodiljske naknade, naknade za slučaj invalidnosti i naknade preživjelim. Dodatno, Konvencija 121 propisuje uslove vezane za obezbjeđenje naknade vezane za povrede stečene na radu.

V.2. Pravo na socijalnu sigurnost u zakonodavstvu Bosne i Hercegovine

Sistem socijalne sigurnosti u BiH obuhvata socijalno osiguranje, socijalnu pomoć, porodičnu i dječiju zaštitu, te boračku zaštitu. Pravo na socijalnu sigurnost, kao i sva prethodno obrađivana ESK prava, ne spada u ona prava koja su direktno zagarantirana Ustavom Bosne i Hercegovine. Također, s obzirom na složenost države oblast socijalne sigurnosti je gotovo isključivo u nadležnosti entiteta, odnosno Brčko Distrikta. Izuzetak su pitanja socijalne sigurnosti koja su regulirana putem Zakona o radu u institucijama Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH 26/04, 7/05, 48/05 i 60/10) i Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine (Službeni glasnik BiH 12/02, 08/03, 35/03, 04/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 02/06 i 32/07) a koja se isključivo odnose na uposlenike unutar institucija i javnih preduzeća Bosne i Hercegovine.

Ustav FBiH garantuje pravo na socijalnu i zdravstvenu zaštitu (segment socijalne sigurnosti) u sekciji II, član 2. Prema Ustavu FBiH, za realizaciju socijalne politike i obezbjeđenje socijalne zaštite nadležni su i entitet i kantoni (sekcija III, član 2 Ustava FBiH). Ustav RS ide dublje u određivanje toga ko ima pravo na socijalnu sigurnost navodeći u članu 43:

Pravo zaposlenih i članova njihovih porodica na socijalnu sigurnost i socijalno osiguranje uređuje se zakonom i kolektivnim ugovorom.

Jamči se, pod uslovima utvrđenim zakonom, pravo

na materijalno obezbjeđenje za vrijeme privremene nezaposlenosti.

Građani koji su djelimično sposobni za rad obezbjeđuju se osposobljavanjem za odgovarajući posao i uslovi za njihovo zapošljavanje u skladu sa zakonom.

Republika obezbjeđuje pomoć i socijalnu sigurnost građanima koji su nesposobni za rad i nemaju sredstva za izdržavanje.

Lista entitetskih zakonskih akata putem kojih se pružaju mogućnosti pristupa sistemu socijalne sigurnosti (uključujući i pripadnike ranjivih grupa) data je u nastavku teksta, dok će se nešto kasnije obratiti pažnja na pojedine odredbe navedenih zakonskih propisa prema gore pomenutih devet oblasti socijalne sigurnosti.

Zakonski akti u vezi socijalne sigurnosti koji važe na teritoriji Federacije BiH:

- Zakon o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite obitelji sa djecom (Sl. novine FBiH 36/99, 54/04, 39/06, 14/09)
- Zakon o doprinosima (Sl. novine FBiH 35/98, 54/00, 16/01, 37/01, 1/02, 17/06, 19/08)
- Zakon o humanitarnoj pomoći (Sl. novine FBiH 2/95)
- Zakon o mirovinskom i invalidskom osiguranju (Sl. novine F BiH 29/98, 49/00, 32/01, 73/05, 59/06)
- Zakon o matičnoj evidenciji o osiguranicima i korisnicima prava iz mirovinskog i invalidskog osiguranja (Sl. novine F BiH 42/04 i 15/05)
- Zakon o potraživanjima u postupku privatizacije po osnovu razlike primanja korisnika prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja (Sl. novine F BiH 41/98, 55/00, 27/02)
- Zakon o organizaciji penzijskog i invalidskog osiguranja Federacije Bosne i Hercegovine (Sl. novine F BiH 49/00, 32/01 i 18/05)
- Zakon o vrstama i postotcima tjelesnih onesposobljenosti (Sl. novine F BiH 42/04 i 48/04)
- Zakon o smještaju djece u druge porodice (Sl. list SR BiH 9/78)
- Porodični zakon Federacije Bosne i Hercegovine (Sl. novine F BiH 35/05, 41/05)
- Zakon o raseljenim osobama i povratnicima u Federaciju Bosne i Hercegovine i izbjeglicama iz Bosne i Hercegovine (Sl. novine F BiH 15/05)

-
- Zakon o posredovanju u zapošljavanju i socijalnoj sigurnosti nezaposlenih osoba (Sl. novine F BiH 55/00, 41/01, 22/05, 9/08)
 - Zakon o zdravstvenoj zaštiti (Sl. novine F BiH 46/10)
 - Zakon o zdravstvenom osiguranju (Sl. novine F BiH 30/97, 7/02 i 70/08)

Zakonski akti iz oblasti socijalne sigurnosti koji su relevantni u Republici Srpskoj:

- Zakon o zaštiti civilnih žrtava rata – prečišćeni tekst (Sl. glasnik RS 24/10)
- Zakon o dječijoj zaštiti (Sl. glasnik RS 4/02, 17/08 i 01/09)
- Zakon o doprinosima – prečišćeni tekst (Sl. glasnik RS 31/09)
- Zakon o profesionalnoj rehabilitaciji, osposobljavanju i zapošljavanju invalida – prečišćeni tekst (Sl. glasnik RS 54/09)
- Zakon o pravima boraca, vojnih invalida i porodica poginulih boraca odbrambeno-otadžbinskog rata Republike Srpske (Sl. glasnik 46/04, 53/04, 20/07, 55/07, 59/08, 118/09)
- Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju (Sl. glasnik RS 106/05, 20/07, 33/08, 1/09, 71/09, 106/09 i 118/09)
- Zakon o ostvarivanju prava na starosnu penziju određenih kategorija osiguranika (Sl. glasnik RS 33/08)
- Zakon o penzijskom rezervnom fondu Republike Srpske (Sl. glasnik RS 73/08 i 50/10)
- Porodični zakon (Sl. glasnik RS 54/02, 41/08)
- Zakon o raseljenim licima, povratnicima i izbjeglicama u Republici Srpskoj (Sl. glasnik RS 42/05)
- Zakon o socijalnoj zaštiti (Sl. glasnik RS 5/93, 15/96, 110/03, 33/08)
- Zakon o zdravstvenoj zaštiti (Sl. glasnik RS 106/09)
- Zakon o zdravstvenom osiguranju (Sl. glasnik RS 18/99, 51/01, 70/01, 51/03, 57/03, 17/08, 1/09, 106/09)
- Zakon o zapošljavanju stranih državljana i lica bez državljanstva (Sl. glasnik RS 24/09)
- Zakon o zapošljavanju (Sl. glasnik RS 54/05, 64/06)

Zakoni vezani za socijalnu sigurnost u Brčko Distriktu:

- Odluka o zaštiti civilnih žrtava rata (Sl. glasnik BD BiH 3/00)
- Zakon o dječijoj zaštiti Brčko Distrikta (Sl. glasnik BD BiH 1/03, 4/04, 21/05, 19/07, 2/08)

-
- Zakon o socijalnoj zaštiti Brčko Distrikta (Sl. glasnik BD BiH 1/03, 4/04, 19/07, 2/08)
 - Zakon o zapošljavanju stranaca (Sl. glasnik BD BiH 17/02)
 - Zakon o zapošljavanju i pravima za vrijeme nezaposlenosti (Sl. glasnik BD BiH 33/04, 19/07)
 - Zakon o zdravstvenoj zaštiti Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine (Sl. glasnik BD BiH 2/01, 19/07, 2/08)
 - Zakon o zdravstvenom osiguranju Brčko Distrikta Bosne i Hercegovine (Sl. glasnik BD BiH 1/02, 7/02, 2/08)
 - Porodični zakon Brčko Distrikta (Sl. glasnik BD BiH 23/07)

V.2.1. Socijalna zaštita

Pitanje socijalne zaštite regulisano je Zakonom o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite obitelji sa djecom FBiH³⁸⁹, Zakonom o socijalnoj zaštiti Republike Srpske³⁹⁰, te Zakonom o socijalnoj zaštiti Brčko Distrikta³⁹¹.

U Federaciji BiH, pomenuti zakon reguliše pitanje socijalne zaštite građana i njihovih porodica, uspostavljanje i funkcionisanje institucija socijalne zaštite i udruženja osoba sa invaliditetom, zatim pitanje prava civilnih žrtava rada i njihovih porodica, zaštitu porodica s djecom, te načine finansiranja. Obzirom na decentralizovanu strukturu FBiH, članom 8. ovog Zakona određeno je da kantonalni nadležni organi detaljnije uređuju oblast socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i porodica sa djecom. Činjenica da je kantonima prepušteno uređivanje ove izuzetno važne oblasti, dovodi do situacije da građani FBiH ne mogu ostvarivati na isti način pravo na socijalnu zaštitu u svim kantonima, što dovodi do neravnopravnog položaja građana na teritoriji FBiH. Prema članu 12 Zakona, korisnicima socijalne zaštite se smatraju: djeca bez roditeljskog staranja, odgojno zanemarena djeca, odgojno zapuštena djeca, djeca čiji je razvoj ometen porodičnim prilikama, lica s invaliditetom i lica ometena u fizičkom ili psihičkom razvoju, materijalno neosigurana i za rad nesposobna lica, stara lica bez porodičnog staranja, lica sa društveno negativnim ponašanjem, lica i porodice u stanju socijalne potrebe, kojima je uslijed posebnih okolnosti potreban odgovarajući oblik socijalne zaštite. Prava iz socijalne zaštite koja su obezbijedena članom 19. Zakona o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite obitelji sa djecom FBiH su: novčana i druga materijalna

³⁸⁹ Sl. novine FBiH 36/99, 54/04, 39/06, 14/09.

³⁹⁰ Sl. glasnik RS 5/93, 15/96, 110/03, 33/08.

³⁹¹ Sl. glasnik BD BiH 1703, 4/04, 19/07, 2/08.

pomoć, osposobljavanje za život i rad, smještaj u drugu porodicu, smještaj u ustanove socijalne zaštite, usluge socijalnog i drugog stručnog rada, te kućna njega i pomoć u kući.

U Republici Srpskoj, pitanje socijalne zaštite je regulisano Zakonom o socijalnoj zaštiti RS na način da određuje prava iz oblasti socijalne zaštite, osnovne institucije socijalne zaštite i finansiranje aktivnosti vezanih uz socijalnu zaštitu. Članom 3. Zakona određeno je da:

Socijalna zaštita obezbjeđuje se građanima koji su nesposobni za rad, koji nemaju sredstava za život i srodnika koji su zakonom obavezi i u mogućnosti da im obezbijede izdržavanje, kao i lica kojima je zbog posebnih okolnosti potrebna socijalna zaštita.

Slično kao i u Federaciji BiH, u Zakonu o socijalnoj zaštiti RS određeni su korisnici socijalne zaštite: maloljetnici - bez roditeljskog staranja, ometeni u fizičkom i psihičkom razvoju, čiji je razvoj ometen porodičnim prilikama, vaspitno zanemareni i zapušteni; te punoljetna lica – materijalno neobezbijedena i za rad nesposobna lica, stara lica bez porodičnog staranja, invalidna lica lica sa društveno negativnim ponašanjem i lica kojima je zbog posebnih okolnosti potrebna socijalna zaštita (član 10). Zahvaljujući centralizovanom uređenju Republike Srpske, za razliku od Federacije BiH gdje su nadležnosti vezane za obezbjeđenje socijalne zaštite podijeljene i uglavnom prepuštene kantonima, u ovom entitetu je glavni nosilac socijalne zaštite Republika Srpska koja:

Uređuje sistem socijalne zaštite, utvrđuje osnovna prava i korisnike socijalne zaštite, obezbjeđuje sredstva za realizaciju razvojne funkcije socijalne zaštite, osniva i usmjerava rad ustanova socijalne zaštite od šireg značaja i stara se da se, u okviru ekonomske i socijalne politike, ostvaruje optimalan razvoj socijalne zaštite. (član 9, Zakon o socijalnoj zaštiti RS)

Nažalost, uslijed nepostojanja sveobuhvatnog zakonskog okvira za osiguranje jednakosti u po pitanju ostvarivanja prava na socijalnu zaštitu, stanje na terenu kada se govori o realizaciji ovog prava je dosta raznoliko. U tom smislu, građani na teritoriji cijele BiH imaju različit tretman po pitanju ostvarivanja prava na socijalnu zaštitu u zavisnosti od toga da li im je prebivalište u Republici Srpskoj ili u Federaciji BiH (odnosno nekom od kantona). Ovaj problem je naročito izražen kada su u pitanju naknade vezane za socijalnu zaštitu gdje je pitanje

npr. iznosa/procenta materijalne pomoći u Republici Srpskoj riješeno članom 22. Zakona o socijalnoj pomoći RS, dok je pitanje iznosa materijalne pomoći u Federaciji BiH prepušteno na odluku kantonima (član 27 Zakona o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite obitelji sa djecom FBiH) čime se jasno pravi razlika u visini materijalne pomoći koja će biti obezbijedena licima u jednom kantonu u odnosu na lica iz drugog kantona. Ovaj problem je djelimično riješen kada su u pitanju civilne žrtve rata i osobe sa invaliditetom koje nisu povezane sa oružanim sukobom. Prema preporuci ESK komiteta³⁹² iz 2005. godine:

Komiteet podstiče državu članicu da promoviše usvajanje predloženog Zakona o izmjenama i dopunama F BiH Zakona o socijalnoj zaštiti, civilnim žrtvama rata i porodicama sa djecom, koji je trenutno u parlamentarnoj proceduri u F BiH i koji predviđa transfer budžeta za socijalnu zaštitu civilnih žrtava rata i lica sa invaliditetom koje nisu povezane sa oružanim sukobom sa kantona na Federaciju, kako bi se ukinule nejednakosti koje su rezultat različite dostupnosti sredstava u kantonima. Takođe, traži se od države članice da obezbijedi da vlasti u F BiH prošire ovaj transfer budžeta na druge kategorije korisnika socijalne zaštite. (tačka 40)

Ovaj zahtjev je djelimično ispoštovan izmjenama i dopunama Zakona o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite obitelji sa djecom FBiH iz 2006. godine gdje se predvidio transfer budžeta za socijalnu zaštitu civilnih žrtava rata i osoba sa invaliditetom koje nisu povezane sa oružanim sukobom sa nivoa kantona na nivo Federacije BiH. Međutim, ostalo je pitanje ostalih kategorija korisnika socijalne zaštite i obezbjeđenja jednakosti za sve korisnike na nivou Federacije BiH, a zatim i na nivou BiH. Dakle, potrebno je izvršiti usklađivanje propisa na nivou cijele BiH, između kantona i Federacije BiH, te između Federacije BiH i Republike Srpske kako bi svi građani na teritoriji cijele Bosne i Hercegovine uživali jednak tretman i ista prava po pitanju ostvarivanja prava iz oblasti socijalne zaštite.

³⁹² Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Consideration of reports submitted by states parties under articles 16 and 17 of the Covenant: Bosnia and Herzegovina – Concluding observations, Adopted on 25 November 2005, UN doc. E/C.12/BiH/CO/1 24 January 2006, tačka 40, dostupno na: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G06/402/01/PDF/G0640201.pdf?OpenElement>, pristupljeno 20. oktobra 2010.

V.2.2. Penzijsko-invalidsko osiguranje

Pitanje ostvarivanja prava po osnovu penzijsko-invalidskog osiguranja riješeno je odredbama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju RS³⁹³, Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju FBiH³⁹⁴, te Zakona o matičnoj evidenciji o osiguranicima i korisnicima prava iz mirovinskog i invalidskog osiguranja FBiH³⁹⁵, Zakona o potraživanjima u postupku privatizacije po osnovu razlike primanja korisnika prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja FBiH³⁹⁶, Zakona o organizaciji penzijskog i invalidskog osiguranja FBiH³⁹⁷, Zakona o ostvarivanju prava na starosnu penziju određenih kategorija osiguranika RS³⁹⁸, Zakona o penzijskom rezervnom fondu Republike Srbije³⁹⁹.

U BiH je na snazi sistem obaveznog penzijsko-invalidskog osiguranja kojim se želi, na bazi zaposlenja i međugeneracijske solidarnosti, postići osiguranje svih građana za slučajeve: starosti, invaliditeta i gubitka radne sposobnosti, smrti osigurane osobe, kako bi se obezbijedila socijalna sigurnost za osiguranike i članove njihovih porodica. Zakonska rješenja po pitanju određivanja osiguranika, te korisnika prava proisteklih iz penzijsko-invalidskog osiguranja su slična u Federaciji BiH i Republici Srpskoj. Tako je u oba entiteta obavezno osigurana: zaposlena osoba, samozaposlena osoba, poljoprivrednici i lica koja obavljaju vjersku službu⁴⁰⁰. U Federaciji BiH, obavezno osigurani su i vrhunski sportisti, te korisnici prava na odgovarajuće upošljavanje za vrijeme prekvalifikacije odnosno dokvalifikacije.

Prava iz oblasti penzijsko-invalidskog osiguranja se stiču za slučajeve:

- 1) starosti – starosna penzija,
- 2) invalidnosti – invalidska penzija, prekvalifikacija ili dokvalifikacija i raspoređivanje, odnosno zaposlenje na drugom odgovarajućem poslu, kao i pravo na novčanu naknadu po osnovu korišćenja prava na prekvalifikaciju, dokvalifikaciju ili raspoređivanja, odnosno

³⁹³ Sl. glasnik RS 106/05, 20/07, 33/08, 1/09, 71/09, 106/09 i 118/09.

³⁹⁴ Sl. novine F BiH 29/98, 49/00, 32/01, 73/05, 59/06.

³⁹⁵ Sl. novine F BiH 42/04 i 15/05.

³⁹⁶ Sl. novine F BiH 41/98, 55/00, 27/02.

³⁹⁷ Sl. novine F BiH 49/00, 32/01 i 18/05.

³⁹⁸ Sl. glasnik RS 33/08.

³⁹⁹ Sl. glasnik RS 73/08 i 50/10.

⁴⁰⁰ Član 11. Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju RS i član 11-12 Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju F BiH.

zapošljavanja na drugom odgovarajućem poslu, ili po osnovu čekanja na raspoređivanje, odnosno zaposlenje na drugom radnom mjestu;

- 3) za slučaj smrti osiguranika, odnosno korisnika lične penzije - porodična penzija.⁴⁰¹

Pored obaveznog, postoji i mogućnost dobrovoljnog za osobe koje nisu obavezno osigurane. U Republici Srpskoj, mogućnost dobrovoljnog osiguranja je rezervisana uglavnom za poljoprivrednike, dok je u Federaciji ta mogućnost definisana široko navodom da se „na dragovoljno mirovinsko i invalidsko osiguranje mogu osigurati osobe koje nisu obavezno osigurane“ (član 1 Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju FBiH). U nastavku Zakona se navodi da se dobrovoljno mogu osigurati osobe koje su uposlene u državi sa kojom nije zaključen međunarodni ugovor, te osobe koje su navršile 15 godina i imaju opštu zdravstvenu sposobnost (članovi 17 i 18 Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju FBiH).

Pravo za slučaj starosti, odnosno pravo na starosnu penziju osiguranik stiče ako ispuni uslove po pitanju godina života i dužine ostvarenog radnog staža. Članom 75 Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju RS, te članom 30 Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju FBiH regulisano je da osiguranik stiče pravo na starosnu penziju kada navršši 65 godina života i najmanje 20 godina staža osiguranja, ili 40 godina staža bez obzira na godine. Istovremeno, u članu 75 Zakona u RS navedeno je da ukoliko je osiguranik žena, ukoliko to zahtijeva može steći pravo na starosnu penziju kad navršši 60 godina života i najmanje 20 godina staža osiguranja ili kad navršši 35 godina staža osiguranja, bez obzira na godine života.

U pogledu prava vezanih uz penzijsko osiguranje, ESK komitet je dao preporuku za usvajanje međuentitetskog sporazuma o penzionim pravima s ciljem jamčenja pristupa penzijama za povratnike koji se vraćaju iz jednog entiteta u drugi⁴⁰². Prema Drugom periodičnom izvještaju o primjeni Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima koje je Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH predalo polovinom 2010. godine ESK komitetu na razmatranje, ova preporuka još uvijek nije ispoštovana. Naime, još uvijek nije uspostavljen princip da penziju isplaćuje onaj nosilac osiguranja na čijoj je teritoriji navršen penzijski staž, čime se

⁴⁰¹ Član 74 Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju RS i član 21 Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju F BiH.

⁴⁰² Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Consideration of reports submitted by states parties under articles 16 and 17 of the Covenant: Bosnia and Herzegovina – Concluding observations, Adopted on 25 November 2005, UN doc. E/C.12/BiH/CO/1 24 January 2006, tačka 42, dostupno na: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G06/402/01/PDF/G0640201.pdf?OpenElement>, pristupljeno 20. oktobra 2010.

direktno korisnicima penzijskog osiguranja (naročito licima interno raseljenim u toku oružanog sukoba u BiH) onemogućava potpuni pristup njihovim ostvarenim pravima. To je djelimično potvrđeno i u presudi Evropskog suda za ljudska prava u Strazburu u predmetu *Karanović protiv Bosne i Hercegovine* od 20. novembra 2007. godine.

Slučaj Karanović se našao pred Evropskim sudom nakon što FBiH nije izvršila odluku Doma za ljudska prava (Dom) u predmetu tri penzionera, raseljenih lica, Đ. Kličkovića, A. Pašalić i D. Karanovića koji su, nakon povratka iz Republike Srpske u Federaciju BiH, tražili prelazak iz Penzijsko-invalidskog fonda Republike Srpske (Fond RS) u Penzijsko/mirovinsko-invalidski fond FBiH (Federalni fond), te zahtijevali da im se, u skladu s tim, penzije isplaćuju iz Federalnog fonda. Država BiH je danas, nakon odluke Evropskog suda u predmetu Karanović, suočena sa kompleksnim pitanjem koje se tiče načina izvršenja te presude. Naime, u ovom predmetu, u kojem je odlučeno o pojedinačnoj predstavi, po prvi put u praksi Evropskog suda u predmetima protiv BiH, zatraženo je da država, s ciljem otklanjanja posljedica kršenja ljudskih prava, sistemski riješi navedeni problem kroz domaće zakonodavstvo.⁴⁰³

Nažalost, država BiH, niti njeni entiteti još uvijek nisu ispunile zahtjev koji je proistekao iz presude Evropskog suda za ljudska prava u predmetu *Karanović protiv BiH*, odnosno još uvijek nije usklađeno zakonodavstvo entiteta niti je osigurano da se penzije isplaćuju od strane onog nosioca osiguranja (odnosno Fonda penzijsko-invalidskog, odnosno mirovinsko-invalidskog osiguranja) na čijoj teritoriji je navršen penzijski staž.

Pored osnovnih zakonskih uslova, postavlja se pitanje da li penzioni sistem u Bosni i Hercegovini ovakav kakav jeste zaista ispunjava svoju osnovnu svrhu, a to je pružanje socijalne sigurnosti i sigurnosti od siromaštva osobama koje su okončale

⁴⁰³ Bičakčić E. (2008). *Strukturalni nedostaci penzionog sistema: Lekcije iz predmeta Karanović protiv BiH*. Objavljeno na: <http://pulsdemokratije.ba/index.php?id=992&l=bs>, pristupljeno 05. novembra 2010.

svoj radni vijek. Prema Izvještaju o penzionoj reformi u Bosni i Hercegovini⁴⁰⁴ koji je objavila Međunarodna organizacija rada u 2009. godini, osnovni problemi koji su identifikovani vezano za penzioni sistem u BiH su: ograničena pokrivenost i nizak stepen poštivanja zakonskih obaveza, neodgovarajući nivo penzija, pitanje finansijske održivosti penzionog sistema, te ograničeni administrativni kapaciteti i upravljanje institucijama iz domena socijalne sigurnosti. Obzirom da je BiH ratifikovala ranije pomenutu ILO Konvenciju 102 o minimalnim standardima u vezi socijalne sigurnosti, trebala bi da obezbijedi minimalnu starosnu penziju u iznosu od 40% od prosječne plate nakon ostvarenih 30 godina staža osiguranja. Iako iznos minimalne penzije u FBiH, prema zakonu, ne bi trebao biti manji od 60% prosječne penzije i u RS ne manji od 50% prosječne penzije, stvarni iznos prosječne penzije nije čak ni na nivou dovoljnom da porodici penzionera omogući zdrav i dostojan život.⁴⁰⁵ Tome u prilog govore i podaci o prosječnoj isplaćenoj penziji za oktobar 2010. godine (posljednji relevantan podatak u toku pisanja ovog izvještaja) Fonda mirovinsko-invalidskog osiguranja FBiH i Fonda penzijsko-invalidskog osiguranja RS prema kojima je prosječna penzija u FBiH za 10. mjesec 2010. godine iznosila 338,95 KM⁴⁰⁶, a u RS 320,31 KM⁴⁰⁷. Imajući u vidu da je npr. u 2008. godini iznos mjesečnih troškova života bio 509 KM u FBiH, te 500 KM u RS (posljednji relevantni podaci Agencije za statistiku BiH), teško je pomisliti da je i dvije godine kasnije situacija znatno drugačija (naročito imajući u vidu efekte ekonomske krize).

Pravo za slučaj invalidnosti, odnosno pravo na invalidsku penziju, stiču osobe kod kojih je nastao gubitak sposobnosti za rad, gubitak sposobnosti za obavljanje djelatnosti po osnovu koje je osiguran ili gubitak sposobnosti za privređivanje⁴⁰⁸; te kod kojih je utvrđena preostala sposobnost za rad, uz prethodnu prekvalifikaciju ili dokvalifikaciju, ali mu se ne obezbjeđuje pravo na prekvalifikaciju ili dokvalifikaciju zato što je na dan nastanka invalidnosti stariji od 55 godina života⁴⁰⁹.

⁴⁰⁴ Međunarodna organizacija rada (2009). Izvještaj o penzionoj reformi u Bosni i Hercegovini: prva procjena. Dostupno na: http://www.ilo.org/public/english/region/eurpro/budapest/download/socsec/pension_report_bosnia_bos.pdf, pristupljeno 07. novembra 2010.

⁴⁰⁵ Ibidem, str. 9.

⁴⁰⁶ Preuzeto sa: <http://www.fzmiopio.ba/hrv/images/struktura%20h%20102010.pdf> (pristupljeno 10. novembra 2010).

⁴⁰⁷ Preuzeto sa: <http://www.fondpiors.org/?mod=news&opt=newsfull&nid=311&title=%D0%9F%D0%B5%D0%BD%D0%B7%D0%B8%D1%98%D0%B0%20%D0%B7%D0%B0%20%20%D0%BE%D0%BA%D1%82%D0%BE%D0%B1%D0%B0%D1%80%202010-%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B8%20%D0%BF%D1%80%D0%BE%D1%81%D1%98%D0%B5%D0%BA%20&sess=23012> (pristupljeno 10. novembra 2010).

⁴⁰⁸ Član 131 Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju RS i član 22 Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju FBiH.

⁴⁰⁹ Član 131 Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju RS.

U slučaju smrti osiguranika, odnosno korisnika starosne ili invalidske penzije, pravo na porodičnu penziju stiču:

- 1) udovica, odnosno udovac;
- 2) razvedeni supružnik, ako mu je odlukom suda utvrđeno pravo na izdržavanje;
- 3) dijete, rođeno u braku ili van braka, usvojeno dijete ili pastorče;
- 4) otac i majka, očuh i maćeha, usvojitelj osiguranika ili korisnika lične penzije, koje je osiguranik ili korisnik lične penzije izdržavao do svoje smrti;
- 5) dijete bez oba roditelja ili dijete koje ima jednog ili oba roditelja, koji su potpuno i trajno nesposobni za rad, koje je osiguranik ili korisnik lične penzije izdržavao do svoje smrti.⁴¹⁰

V.2.3. Nezaposlenost

Zakon o zapošljavanju RS⁴¹¹ i Zakon o posredovanju u zapošljavanju i socijalnoj sigurnosti nezaposlenih osoba FBiH⁴¹² regulišu pitanje osiguranja za slučaj nezaposlenosti i ostvarivanja prava na naknadu za slučaj nezaposlenosti. Pravo koje se ostvaruje u slučaju prestanka radnog odnosa je pravo na novčanu naknadu ali pod uslovom da je nezaposleno lice kome je prestao radni odnos bez njegovog zahtjeva, saglasnosti ili krivice, a koje ima najmanje osam mjeseci neprekidnog staža osiguranja u poslednjih 12 mjeseci, ili 12 mjeseci sa prekidima u poslednjih 18 mjeseci⁴¹³. Iznos novčane naknade koja će biti isplaćivana nezaposlenom licu za vrijeme nezaposlenosti tokom maksimalno 12 mjeseci određuje se na osnovu dužine plaćanih doprinosa, te prosječne mjesečne plate u kantonu / Republici Srpskoj u posljednjih 3 mjeseca prije nastanka nezaposlenosti. Problem se javlja u činjenici da često preduzeća koja zapošljavaju radnike, ne uplaćuju doprinose čime se automatski poteže pitanje mogućnosti radnika koji ostane bez posla da ostvari svoje pravo na naknadu za slučaj nezaposlenosti. Takođe, pitanje je i problema neprijavlivanja radnika (iako u posljednje vrijeme izvještaji inspekcija rada pokazuju značajno smanjenje broja neprijavljenih radnika tokom inspekcija) što znači da taj radnik ne samo što neće ostvariti pravo na naknadu za slučaj nezaposlenosti u slučaju ostanka bez posla, već gubi i pravo na penzijsko-invalidsko osiguranje, te zdravstvenu zaštitu.

⁴¹⁰ Član 138 Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju RS i članovi 60-61 Zakona o mirovinskom i invalidskom osiguranju FBiH.

⁴¹¹ Sl. glasnik RS 54/05, 64/06.

⁴¹² Sl. novine F BiH 55/00, 41/01, 22/05, 9/08.

⁴¹³ Član 23 Zakona o zapošljavanju RS i član 29 Zakona o posredovanju u zapošljavanju i socijalnoj sigurnosti nezaposlenih osoba FBiH.

VI. PRAVO NA ZAŠTITU PORODICE (ZAŠTITA MATERINSTVA I EKSPLOATACIJE DJECE) (ČLAN 10 MEĐUNARODNOG PAKTA O EKONOMSKIM, SOCIJALNIM I KULTURNIM PRAVIMA)

Član 10. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima glasi:

Države članice ovoga Pakta priznaju da:

- 1. Porodica, koja je prirodna i temeljna društvena jedinica, treba imati najveću moguću zaštitu i pomoć, naročito za osnivanja i dok je odgovorna za skrb i odgoj maloljetne djece. Brak se može sklopiti samo uz slobodan pristanak osoba koje namjeravaju ući u brak.*
- 2. Majkama treba pružiti posebnu zaštitu u razumnom trajanju prije i poslije rođenja djeteta. Tokom tog razdoblja, zaposlenim majkama treba osigurati plaćeni dopust ili dopust s odgovarajućim povlasticama socijalnog osiguranja.*
- 3. Treba poduzeti posebne mjere zaštite i pomoći za dobrobit sve djece i omladine, bez ikakve diskriminacije zbog njihova porijekla ili drugih okolnosti. Djecu i omladinu treba zaštititi od ekonomskog i socijalnog izrabljivanja. Zapošljavanje na poslovima koji ugrožavaju njihov moral ili zdravlje, koji su opasni po njihov život, ili koji mogu štetiti njihovu normalnom razvoju, treba biti kažnjivo zakonom. Države također trebaju odrediti dobnu granicu ispod koje se plaćeni dječji rad zakonom zabranjuje i kažnjava.*

VI.1. Pravo na zaštitu porodice

Bosna i Hercegovina je potpisnica Konvencije o pravima djeteta i njenog Opcionog protokola o prodaji djece, dječijoj prostituciji i dječijoj pornografiji, ILO Konvencije br. 3 o zaštiti majčinstva, ILO Konvencije br. 45 o zapošljavanju žena na podzemnim radovima u rudnicima, revidirane ILO Konvencije br. 89 o noćnom radu žena u industriji, revidirane ILO Konvencije br. 90 o noćnom radu djece u industriji, ILO Konvencije br. 138 o minimalnoj starosti za zasnivanje radnog odnosa, ILO Konvencije br. 156 o jednakim mogućnostima i tretmanu za radnike/ce sa porodičnim obavezma, ILO Konvencije br. 182 o najgorim oblicima

dječijeg rada, te ILO Konvencije br. 183 o zaštiti materinstva (koje je uslijedilo nakon otkazivanja ILO Konvencije br. 103 o zaštiti materinstva).

VI.2. Zakonodavstvo Bosne i Hercegovine u pogledu prava na zaštitu porodice

Ustav Bosne i Hercegovine ne navodi striktno poštivanje prava na zaštitu porodice u katalogu prava pobrojanim u članu II/3 osim što navodi pravo na privatni i porodični život, te pravo na brak i zasnivanje porodice. Kao što je navedeno za prethodna prava, pravo na zaštitu porodice u kontekstu zaštite materinstva i zabrane eksploatacije djece je uglavnom regulisano na nivou entiteta.

VI.2.1. Zaštita materinstva

Na nivou Bosne i Hercegovine, pitanje naknade za porodiljsko odsustvo i generalno zaštita materinstva regulistana je odredbama Zakona o platama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine⁴¹⁴ i Zakona o radu u institucijama Bosne i Hercegovine⁴¹⁵, dok su na nivou entiteta relevantne odredbe Zakona o radu FBiH⁴¹⁶, Zakona o radu RS – prečišćeni tekst⁴¹⁷, te Zakona o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite obitelji sa djecom FBiH⁴¹⁸ i Zakon o dječijoj zaštiti RS⁴¹⁹.

U Zakonu o radu u institucijama Bosne i Hercegovine posebna sekcija je posvećena pitanju zaštite žene i materinstva. Tako se članovima 34-43 propisuju prava vezana uz porodiljstvo i materinstvo, a posebno pitanje:

- Porođajnog odsustva
- Dojenja u slučaju povratka na posao prije isteka maksimalno dopuštenog roka za porodiljsko odsustvo
- Produženog porođajnog odsustva u slučaju rođenja mrtvog djeteta
- Korištenja naknade za porodiljsko odsustvo

Takođe, Zakon o platama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine u svom članu 35. navodi:

⁴¹⁴ Sl. glasnik BiH br. 50/08 i 35/09.

⁴¹⁵ Sl. glasnik BiH br. 26/04, 7/05, 48/05 i 60/10.

⁴¹⁶ Sl. novine FBiH br. 43/99, 32/00 i 29/03.

⁴¹⁷ Sl. glasnik RS 55/07.

⁴¹⁸ Sl. novine FBiH 36/99, 54/04, 39/06, 14/09.

⁴¹⁹ Sl. glasnik RS 4/02, 17/08 i 01/09.

Zaposlenik u institucijama Bosne i Hercegovine na porodiljskom dopustu ima pravo na naknadu sukladno propisima kojima se uređuje ovo područje prema mjestu uplate doprinosa za svakog uposlenika.

U kontekstu ove sekcije izvještaja, naročito je bitan član 42 Zakona o radu u institucijama Bosne i Hercegovine koji se odnosi na pravo na korištenje naknade na ime porodiljskog odsustva. U skladu sa ovim članom, u institucijama Bosne i Hercegovine se postavilo pitanje određivanja naknade za porodiljsko odsustvo prema članu 35. Zakona o platama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine prema prebivalištu žene/porodilje, odnosno mjesta uplate doprinosa. Imajući u vidu postojanje različitih zakonskih odredbi koje se tiču iznosa za porodiljsko odsustvo u FBiH i u RS, primjena ovog člana u praksi je dovela do diskriminacije majki/porodilja na teritorijalnom principu. U tom kontekstu, majke/porodilje koje su zaposlene u institucijama Bosne i Hercegovine, a imaju prebivalište u Federaciji BiH, su dovedene u nepovoljan položaj u odnosu na kolegice koje imaju prebivalište u Republici Srpskoj. Naime, primjenom člana 35. Zakona o platama i naknadama u institucijama BiH došlo je do diskrepance između isplata naknada porodiljama iz FBiH i porodiljama iz RS koje su zaposlene u institucijama BiH. Pitanje primjene ovog člana je svoju ocjenu dobilo i u predmetu U-12/09 koji se našao pred Ustavnim sudom BiH. 23 poslanika Predstavničkog doma Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine i 5 poslanika Doma naroda Parlamentarne skupštine Bosne i Hercegovine obratili su se Ustavnom sudu za ocjenu ustavnosti člana 35. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine. Kako se navodi u predmetu U-12/09⁴²⁰:

Podnosioci zahtjeva navode da je stupanjem na snagu osporenog zakona i osporene odredbe Ministarstvo finansija i trezora Bosne i Hercegovine izdalo instrukciju da se obustave isplate naknada plaća za vrijeme trajanja porodiljskog odsustva iz budžeta Bosne i Hercegovine zaposlenicama porodiljama sa mjestom prebivališta u Federaciji Bosne i Hercegovine, koje im je do tog momenta redovno isplaćivao poslodavac. Istovremeno, porodiljama zaposlenicama čije je prebivalište u Republici Srpskoj navedena naknada se isplaćuje u potpunosti iz sredstava budžeta Bosne i Hercegovine na teret Javnog fonda navedenog entiteta. Prema mišljenju podnosilaca zahtjeva, primjena osporene

⁴²⁰ Dostupno na: http://www.ccbh.ba/bos/odluke/povuci_pdf.php?pid=303276 (pristupljeno 10. novembra 2010) .

odredbe prouzrokovala je diskriminaciju i segregaciju zaposlenica u okviru iste institucije, jer onemogućava svim zaposlenicama iz iste institucije istog nivoa vlasti da jednako uživaju prava iz radnog odnosa. Poslodavci, institucije Bosne i Hercegovine, naknadu plaće isplaćuju zaposlenicama sa prebivalištem u Republici Srpskoj, a zaposlenicama sa prebivalištem u Federaciji Bosne i Hercegovine ne isplaćuju, ili one primaju samo postotak, zavisno od propisa tog kantona, budući da odredbu u praksi tumače na način da ove zaposlenice (s prebivalištem u Federaciji Bosne i Hercegovine) svoja prava na naknadu ostvaruju prema kantonalnim propisima. (tačka 8.)

Po ovom pitanju oglašila se i institucija Ombudsmena BiH sa Specijalnim izvještajem koji sadrži preporuke Parlamentarnoj skupštini BiH, Vijeću ministara BiH i Ministarstvu finansija i trezora BiH. Ombudsmen BiH se poziva na odredbe Ustava Bosne i Hercegovine da će osigurati najveći nivo međunarodno priznatih prava i temeljnih sloboda što uključuje i prava žena na porodijsku naknadu. Shodno tome, navedene institucije BiH, prema mišljenju Ombudsmena BiH, treba da po hitnom postupku poduzmu aktivnosti da uklone diskriminatorne odredbe u Zakonu o platama i naknadama u institucijama BiH po pitanju regulisanja prava na naknadu uposlenih za vrijeme porodijskog odsustva.

Ustavni sud BiH je 28. maja 2010. godine donio odluku u predmetu broj U-12/09 usvojivši zahtjev za ocjenu ustavnosti člana 35. navedenog zakona, te utvrdio neusklađenost ovog člana sa članom II/4. Ustava Bosne i Hercegovine:

Ustavni sud smatra da je osporena odredba člana 35. Zakona o plaćama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine suprotna članu II/4. Ustava Bosne i Hercegovine u vezi sa članom 1. Protokola broj 12 uz Evropsku konvenciju, čl. 1, 2. i 11. Konvencije UN o ukidanju svih oblika diskriminacije žena, kao i članu 26. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima i članu 10. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, jer dovodi do različitog tretmana zaposlenica u institucijama Bosne i Hercegovine, a za takvo razlikovanje Ustavni sud nije našao razumno i objektivno opravdanje, zbog čega je diskriminirajuća. Kao posljedica navedenog,

Ustavni sud zaključuje da je prestao pravni osnov za donošenje osporene odluke Vijeća ministara, jer je donesena na osnovu osporene odredbe Zakona o plaćama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine. (tačka 38.)

Iako je odluka Ustavnog suda BiH donesena još u maju 2010., do momenta pisanja ovog izvještaja još uvijek nije učinjen niti jedan vidljiv korak nadležnih institucija na nivou BiH ka rješavanju ovog problema. O tome nam najbolje govori činjenica da Vijeće ministara BiH još uvijek nije donijelo prijedlog izmjena i dopuna spornog Zakona i prosljedilo ga u parlamentarnu proceduru.

Oba entitetska Zakona o radu imaju sekciju u kojoj se naglašava posebna zaštita žene i materinstva. Zakonska rješenja po pitanju ostvarivanja što bolje zaštite žena trudnica i porodilja u oba zakona o radu su dosta slična. Tako član 52 Zakona o radu FBiH (u daljem tekstu ZOR FBiH) korespondira članu 76 Zakona o radu RS (u daljem tekstu ZOR RS) određujući da žena ne može biti raspoređena na poslove koji zahtijevaju težak fizički rad niti u podzemne dijelove rudnika osim ukoliko je zaposlena na rukovodećem radnom mjestu te povremeno mora ulaziti u podzemne dijelove rudnika. Član 53 ZOR FBiH korespondira članu 77 ZOR RS navodeći da poslodavac ne može odbiti da primi ženu u radni odnos zbog njene trudnoće, niti joj otkazati ugovor o radu iz istog razloga ili što koristi porodiljsko odsustvo. Slično je i sa ostalim vezanim članovima oba ZOR. Oba Zakona navode da za vrijeme trudnoće, porođaja i njege djeteta žena ima pravo na porođajno odsustvo od jedne godine neprekidno, a za blizance, i svako treće i naredno dijete 18 mjeseci neprekidno⁴²¹. Razlika koja se pojavljuje u odredbama ZOR jeste u članu kojim se određuje da žena na osnovu svog pismenog zahtjeva može koristiti kraće porođajno odsustvo gdje ZOR FBiH navodi „ne kraće od 42 dana poslije porođaja“ (član 55), dok ZOR RS navodi „ne prije nego što protekne 60 dana od dana porođaja“ (član 80). Međutim, u praksi je primjena navedenih članova ZOR u oba entiteta dovedena u pitanje. Primjere kršenja prava trudnica i porodilja propisanih u ZOR, navodi ICVA u publikaciji „Primjena Evropske socijalne povelje kroz zakone i praksu u BiH – II“⁴²²:

*Prilikom zapošljavanja, naročito mladih žena, poslodavci postavljaju pitanja o planovima žena da rode, porodičnoj situaciji te njihovih „ozbiljnih veza.“
Primjećen je trend, naročito u trgovinskim i uslužnim*

⁴²¹ Član 79 ZOR RS i član 55 ZOR FBiH.

⁴²² ICVA (2010). Primjena Evropske socijalne povelje kroz zakone i praksu u BiH – II, dostupno na: <http://www.icva-bh.org/userimages/ESP%20II.doc>, pristupljeno 10. novembra 2010.

djelatnostima, da se žene zapošljavaju na određeno radno vrijeme, te odlaskom na porodiljsko gube posao. Poslodavci na ovaj način izbjegavaju zapošljavanje i rad žena koje bi mogle koristiti pravo na porodiljsko i na najgrublji način nekažnjeno krše zakone.

Dostupne informacije govore o otkazima trudnicama i porodiljama naročito kod privatnih poslodavaca. Žene su izložene različitim pritiscima da se vrate na posao nakon maksimum 60 dana.⁴²³ Sindikati potvrđuju da se žene zbog pritiska najrazličitije vrste ili iz straha da će izgubiti posao vraćaju sa porodiljskog nakon 1-2 mjeseca. Velik broj žena se vraća na posao mnogo prije isteka porodiljskog odsustva i zbog naknada koje su nedovoljne i destimulirajuće.⁴²⁴ (str. 21-22)

Prema članu 84. ZOR RS, za vrijeme porodiljskog odsustva, žena ima pravo na porodiljsku naknadu u iznosu prosjeka tri posljednje plate koje su joj isplaćene, ukoliko radi. Ukoliko ne radi, žena ima pravo na porodiljsku naknadu u visini prosječne plate u RS. Naknada plate poslodavcu koji ima obavezu isplate iste tokom porodiljskog odsustva se vrši preko Javnog fonda za dječiju zaštitu Republike Srpske. Zakon o osnovama socijalne zaštite, zaštite civilnih žrtava rata i zaštite porodice sa djecom FBiH u svom članu 93. navodi:

Naknada umjesto plaće ženi – majci u radnom odnosu za vrijeme dok odsustvuje sa posla radi trudnoće, porođaja i njege djeteta, utvrđuje se u procentu od ostvarene plaće u periodu šest mjeseci prije porođaja, valorizirane po osnovu rasta plaća na području kantona u tom periodu.

Procenat iz stava 1. ovog člana utvrđuje se propisom kantona.

Kao što je očigledno iz navedenog člana, konstantni problem ostvarivanja prava u Federaciji BiH jeste njena decentralizacija na kantone i neusklađenost zakonodavstva prvo unutar same FBiH (između kantona, te između kantona i FBiH), pa zatim i sa zakonodavstvom RS, a da ne pominjemo skoro pa i nepostojanje sveobuhvatnog zakonodavstva iz ove oblasti na nivou BiH. Ilustracije radi, ovdje ćemo navesti primjere kantonalnih rješenja vezanih za iznos naknade za porodiljsko odsustvo koje je dala ICVA u pomenutoj publikaciji:

⁴²³ <http://www.slobodnaevropa.org/Content/Article/1331314.html>

⁴²⁴ Ibid.

- *Zakonodavstvo kantona Sarajevo određuje porodiljska davanja na 60% prosječne plate u Kantonu Sarajevo. Međutim Kanton Sarajevo je donio Uredbu (Sl. list Kantona Sarajevo 13/08) kojom se stvarna prosječna neto plata Kantona smanjuje za određeni procenat (koeficijent) da bi se dobila modificirana 'prosječna neto plata' koja se koristi za obračun novčanih i drugih materijalnih davanja i koja je za 28,24 % manja od stvarne prosječne neto plate Kantona. U praksi to znači da porodilje u Kantonu Sarajevo primaju naknade u iznosu od 43% stvarne prosječne plate u Kantonu Sarajevo. Nije nam poznato da li su i drugi kantoni donijeli 'uredbe' kojima se smanjuju iznosi prosječne plate za potrebe obračuna za socijalna davanja.*
- *Zakonodavstvo zeničko-dobojskog kantona predviđa naknadu 80% od prosjeka zadnjih 6 plata zaposlene majke (obaveza plaćanja na Kantonu).*
- *Zapadnohercegovački kanton predviđa naknadu 70 % prosječne mjesečne plaće za zadnjih šest mjeseci. Doprinose za zdravstveno i mirovinsko-invalidsko osiguranje dužan je snositi poslodavac kod kojeg je žena-majka u radnom odnosu i ovo je iznimka u odnosu na ostale kantone.*
- *U tuzlanskom kantonu je krajem 2006. stupio na snagu novi zakon po kojem se porodiljsko bolovanje treba isplaćivati u iznosu od 90% od ličnog dohotka od ostvarene prosječne plate u periodu od 6 mjeseci prije porođaja, s tim da ne može biti niža od 30% prosječne plate na području Kantona u tom periodu. Obaveza isplate je na poslodavcu, ali Kantorn refundira troškove.*
- *Unsko-sanski kanton predviđa naknadu u iznosu 50% prosječne plate zaposlene u zadnjih šest mjeseci. Iznos naknade se utvrđuje za svaku ženu-majku posebno, s tim da iznos ne može biti manji od 50% prosječne mjesečne plate na području Kantona u tom periodu. (Poslodavac uplaćuje naknadu a refundaciju vrši Centar za socijalni rad nakon doznačenih sredstava nadležnog Ministarstva).⁴²⁵*

⁴²⁵ ICVA (2010). Primjena Evropske socijalne povelje kroz zakone i praksu u BiH – II“, dostupno na: <http://www.icva-bh.org/userimages/ESP%20II.doc>, pristupljeno 10. novembra 2010.

Kako se da primijetiti iz navedenih primjera kantonalnih odredbi u vezi iznosa naknade za porodijsko odsustvo, postoji značajna razlika između kantona, a ako poredimo dalje isto važi i u odnosu na Republiku Srpsku. Nažalost, opet je očigledno postojanje diskriminacije žena na porodijskom odsustvu u pogledu teritorije na kojoj ostvaruju pravo na porodijsku naknadu (kanton/entitet). Stoga je hitno potrebno usklađivanje zakonodavstva na teritoriju cijele Bosne i Hercegovine po pitanju ostvarivanja prava na naknadu za porodijsko odsustvo kako bi se ispravila diskriminacija žena koje ostvaruju ovo pravo u različitim kantonima/entitetima, a u skladu sa odredbama Zakona o zabrani diskriminacije BiH.

VI.2.2. Zabrana eksploatacije djece

Prema članu 15 ZOR FBiH i članu 14 ZOR RS, donja granica za zasnivanje ugovora o radu je navršenih 15 godina starosti i postojanje opšte zdravstvene sposobnosti lica koje zasniva ugovor. Lica između 15 i 18 godina starosti, a koja su zaposlena ne mogu obavljati poslove na kojima postoji povećan rizik od povreda ili štetnog uticaja na zdravlje. Dodatno, ZOR FBiH u članu 36 i ZOR RS u članu 51 zabranjuju noćni rad zaposlenih maloljetnika, odnosno lica mlađih od 18 godina.

Porodični zakon FBiH i Porodični zakon RS regulišu pitanje eksploatacije djece na način da zabranjuju eksploataciju djece u svakom smislu (od seksualnog i drugog nasilja do ekonomske eksploatacije djece). Tako član 106 Porodičnog zakona RS predviđa oduzimanje djece roditelju koji: sprovodi fizičko ili psihičko nasilje nad djetetom, seksualno iskorištava dijete, eksploatiše dijete prisiljavajući ga da pretjerano radi ili da obavlja rad neprimjeren njegovom uzrastu, navodi dijete na bilo koji oblik društveno neprihvatljivog ponašanja itd. U članu 134 Porodični zakon FBiH navodi dužnosti roditelja u pogledu odnosa sa djetetom, gdje su roditelji dužni štiti dijete između ostalog od: razbojništva, krađa, prostitucije, prosjačenja, kao i svih oblika maloljetničke delikvencije, te nasilja, povreda, ekonomske eksploatacije, seksualne zloupotrebe i svih drugih asocijalnih pojava.

U zaključnim razmatranjima od 21. septembra 2005. godine, Komitet o pravima djeteta je izrazio zabrinutost zbog informacije da:

znatan broj djece, naročito Roma, živi ili radi na ulicama, da je većina te djece mlađe od 14 godina, da većina ne pohađa školu i da je gotovo većina njih bolesna. Komitet sa zabrinutošću nadalje primjećuje da je posao kojim se bave ta djeca često štetan po njihovo zdravlje i

*izrabljivačkog je karaktera, kao i da je većina ove djece prisiljeno da radi.*⁴²⁶ (tačka 65)

Čak i Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH nakon toga ponovo u svom 2-4. izvještaju dostavljenom Komitetu predstavlja činjenicu da država teško rješava pitanje prisilnog rada maloljetnika ispod zakonom dozvoljene starosne dobi za rad. U ovom slučaju Ministarstvo predstavlja činjenice kao da je samo posmatrač dešavanja na terenu, a ne jedna od institucija koje trebaju insistirati na rješavanju ovog problema. Tako u svom izvještaju prema Komitetu, Ministarstvo navodi poražavajuće procenete koji se odnose na zastupljenost ekonomske eksploatacije djece u Bosni i Hercegovini. Prema MICS (Multiple Indicator Cluster Survey) iz 2006. godine čije podatke Ministarstvo koristi u svom izvještaju prema Komitetu, skoro 6% djece starosti između 5 i 14 godina su uključeni u neku vrstu rada djece (dječaci oko 7%, djevojčice 4%). Isti podaci govore da je 5% djece starosti između 5 i 14 godina uključeno u neku vrstu porodičnog posla. Izvještaj navodi da je oko 6% učenika koji pohađaju školu uključeno u neku vrstu rada djece (9% učenika u ruralnim sredinama, 2% u urbanim sredinama)⁴²⁷. Nažalost, iako je u gore navedenom zaključnom razmatranju iz 2005. godine Komitet izrazio zabrinutost zbog postojanja eksploatacije djece, naročito po pitanju prosjačenja, te dao preporuku za rješavanje tog problema, Ministarstvo u svom Izvještaju Komitetu iz 2009. godine navodi da problem prosjačenja djece na ulicama još uvijek zauzima značajno mjesto u seriji kršenja prava djece i iskorištavanja djece kroz rad (premda je svaki oblik rada djece zabranjen kako zakonima o radu, tako i Krivičnim zakonom). Ministarstvo dalje navodi u vezi problema ekonomske eksploatacije djece i prosjačenja:

Kako smo već izvještavali, ovaj problem je uglavnom vezan za romsku populaciju, iako pojava prisilnog rada i prosjačenja na ulicama djece koja nisu pripadnici romske populacije postaje sve češća. Na primjer, u novembru 2008. godine, prema podacima Federalne uprave policije, prijavljen je 121 slučaj kršenja vezanih za prosjačenje. U poređenju sa situacijom

⁴²⁶ Komitet o pravima djeteta, Razmatranje izvještaja koje države članice dostavljaju prema članu 44. Konvencije - Zaključna razmatranja: Bosna i Hercegovina, usvojeno 3. juna 2005. godine, UN doc. CRC/C/15/Add.260 21. septembar 2005. godine, dostupno na: <http://www.ombudsmen.gov.ba/materijali/preporuke/preporuke%20Un%20tijelima/04%20CRC%20Zakljucna%20razmatranja.pdf>, pristupljeno 10. novembra 2010.

⁴²⁷ Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH. (2009). Kombinovani drugi, treći i četvrti periodični izvještaj Bosne i Hercegovine o primjeni Konvencije o pravima djeteta. str. 46, dostupno na: http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/AdvanceVersions/CRC-C-BIH_2_4.pdf, pristupljeno 10. novembra 2010.

iz novembra 2007. godine kada je broj narušavanja javnog reda i mira prosjačenjem ljudi svih starosnih grupa povećan za 50 do 70,4%. Na nivou Federacije Bosne i Hercegovine, 888 maloljetnika je prijavljeno za pokušaj prosjačenja, uglavnom starosne dobi između 7 i 14 godina – 277; između 15 i 16 – 230; između 17 i 18 – 192, i do 7 godina starosti – 100 djece. U nekim kantonima, kao npr. Kanton Sarajevo, možemo reći da se statistika povećala. Naime, glavni problem je u tome što je prosjačenje još uvijek glavni izvor novca za romske porodice koje su socijalno isključene i krajnje siromašne, te je ovo njihov način preživljavanja i borbe sa ekstremnim siromaštvom. Imajući ovo u vidu, povećanje sankcija neće obezbijediti željene rezultate. U poređenju sa ranijim periodom, primijećen je određeni napredak u mjestima gdje žive Romi, ali ove promjene su nedovoljne da riješe akumulirane probleme romske populacije⁴²⁸.

Nažalost, problem eksploatacije djece je posljednjih godina bio relativno ignorisan, dok se konkretnije počelo raditi na pitanju sprječavanja maloljetničke delikvencije tek nakon niza dešavanja koja su imala za ishod smrt drugog djeteta. Međutim, ekonomska eksploatacija djece očigledno još uvijek nije na dnevnom redu prioriteta vlasti u Bosni i Hercegovini obzirom da još uvijek nije uspostavljen efikasan sistem zaštite djece i sankcionisanja kako roditelja tako i drugih lica koja iskorištavaju djecu u svrhu obezbjeđenja novčane koristi. Izvještaji i istraživanja nevladinih o eksploataciji djece ne govore u prilog poboljšanju situacije, naprotiv:

Podaci iz istraživanja koje je sprovedla nevladina organizacija „Zemlja djece“ iz Tuzle govore da je od 100—200 djece, uzrasta od 1-16 godina, svakodnevno izloženo ekonomskoj eksploataciji u većim gradskim sredinama. Od ispitanе djece uzrasta od 7-16 godina, 75% njih ne pohađa školu a 25% ih nikada nije išlo u školu, te ne znaju čitati ni pisati. Uslovi u kojima žive ova djeca su su izrazito teški. Ova djeca žive u napuštenim i ruševnim zgradama, improvizovanim staništima. Skoro 90% ove djece nema zdravstveno osiguranje zbog čega se 50% njih osjeća oboljelo ili je bolesno. Oko 30% ove djece je neuhranjeno ili anemično. U većini slučajeva ni oni ni

⁴²⁸ Ibidem, str. 47.

*njihove porodice nisu obuhvaćene sistemom socijalne zaštite i sigurnosti.*⁴²⁹

Kako je pitanje ekonomskog opstanka pitanje sposobnosti države da obezbijedi osnovne uslove za zapošljavanje, te u slučaju nemogućnosti za rad minimum standarda socijalne zaštite i sigurnosti (o čemu smo već govorili u prethodnim poglavljima) i ovdje je država zakazala u pogledu ispunjavanja obaveza proisteklih potpisanim međunarodnim dokumentima za zaštitu ljudskih prava, prava djece, te na kraju krajeva i Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima. Potreban je sistemski pristup problemu eksploatacije djece na nivou cijele Bosne i Hercegovine, ali isključivo u koordinaciji sa ekonomskim i socijalnim politikama svih vlasti u državi kako bi se iz svih uglova pristupilo rješavanju osnovnog problema stanovništva Bosne i Hercegovine – ekonomskog opstanka i socijalne sigurnosti.

⁴²⁹ ICVA (2010). Primjena Evropske socijalne povelje kroz zakone i praksu u BiH – II“, dostupno na: <http://www.icva-bh.org/userimages/ESP%20II.doc>, pristupljeno 10. novembra 2010.

VII. PRAVO NA ADEKVATAN ŽIVOTNI STANDARD (ČLAN 11 MEĐUNARODNOG PAKTA O EKONOMSKIM, SOCIJALNIM I KULTURNIM PRAVIMA)

Član 11. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima glasi:

1. *Države članice ovoga Pakta priznaju svakome pravo na životni standard koji odgovara njemu i njegovoj obitelji, uključujući odgovarajuću prehranu, odjeću i stanovanje, kao i pravo na neprekidno poboljšanje životnih uvjeta. Države članice poduzet će potrebne mjere radi ostvarivanja ovoga prava, priznajući pri tome bitnu važnost međunarodne saradnje temeljene na slobodnom pristanku.*
2. *Priznajući svakome temeljno pravo na slobodu od gladi, države članice ovoga Pakta će pojedinačno i putem međunarodne saradnje poduzeti mjere, uključujući posebne programe, kako bi:*
 - a) *poboljšale metode proizvodnje, očuvanja i raspodjele hrane punim korištenjem tehničkog i znanstvenog znanja, širenjem znanja o načelima zdrave prehrane i unaprjeđenjem ili izmjenom agrarnih sistema, na način kojim se osigurava najdjelotvorniji razvoj i iskorištavanje prirodnih izvora;*
 - b) *osigurale pravednu raspodjelu svjetskih zaliha hrane u skladu s potrebama, vodeći računa o problemima zemalja uvoznica i zemalja izvoznica hrane.*

VII.1. Opšte o pravu na adekvatan životni standard

Pravo na adekvatan životni standard, osim Međunarodnim paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, propisano je dodatno članom 25(1) Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, te članom 27 Konvencije o pravima djeteta. Definisane prava na adekvatan životni standard djelimično je dato samim tekstom pomenutih članova međunarodnih dokumenata zaštite ljudskih prava. Tako članom 25 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, adekvatan životni standard obuhvata pravo na hranu, odjeću, stanovanje i zdravstvenu njegu, te neophodne socijalne službe, dok u članu 11 Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima ovaj termin obuhvata adekvatnu ishranu, odjeću i stanovanje.

Članom 27 Konvencije o pravima djeteta adekvatan životni standard definisan je kao onaj koji omogućava fizički, mentalni, duhovni, moralni i društveni razvoj djeteta.

Kao što vidimo iz navedenog, pravo na adekvatan životni standard znači mnogo više nego samo prepoznavanje osnovnih potreba za hranom, odjećom i stanovanjem. Pitanje ljudskog digniteta i ostvarivanja osnovnih ljudskih prava je usko vezano za ostvarenje prava na adekvatan životni standard.

Poenta je da svi trebaju biti u mogućnosti, bez srama i neopravdanih prepreka, da učestvuju u redovnoj, svakodnevnoj interakciji sa drugima. To znači, inter alia, da će biti u mogućnosti da uživaju svoje osnovne potrebe pod dostojanstvenim uslovima. Niko ne mora da živi pod uslovima u kojim je jedini način da se ispune potrebe taj da se degradiraju i uskraćuju sebi osnovne slobode, poput prosjačenja, prostitucije i obvezanog rada.⁴³⁰

Ako govorimo u kontekstu materijalnog, pravo na adekvatan životni standard znači pravo na život iznad granice siromaštva, što znači mogućnost kupovine osnovnih životnih namirnica, te drugih osnovnih troškova potrebnih za učešće u svakodnevnom društvenom životu⁴³¹.

VII.1.2. Pravo na adekvatno stanovanje

Pravo na adekvatno stanovanje je dodatno pojašnjeno u Generalnom komentaru 4 ESK komiteta iz 1991. godine. Komitet prepoznaje pravo na adekvatno stanovanje kao jedno od bitnijih prava za puno uživanje svih ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava (tačka 1 Generalnog komentara 4). Iako je određenje adekvatnosti često uslovljeno društvenim, ekonomskim, kulturološkim, klimatskim i drugim faktorima za svaku državu ponaosob, Komitet je definisao određene aspekte prava na stanovanje koji se trebaju u svakom slučaju uzeti u obzir:

⁴³⁰ Eide A. (2001) *The Right to an Adequate Standards of Living Including the Rights to Food*. pp. 133-148, U:// Eide.A., Krause C. and Rossas A. (ed.) *Economic, Social and Cultural Rights: a textbook*, 2nd Revised Edition. Hague; Kluwer Law International.

⁴³¹ *Ibidem*, str. 134

-
- (a) Pravna sigurnost posjeda. Posjed ima različite forme, uključujući iznajmljivanje (javno i privatno) smještaja, stanovanje u zajednicama, zakup, vlasništvo, nužno stanovanje i neformalna naselja, uključujući zauzimanje zemljišta ili vlasništva. Bez obzira na vrstu posjeda, sve osobe trebaju imati stepen sigurnosti posjeda koja garantuje pravnu zaštitu od prisilnog iseljenja, maltretiranja i drugih prijetnji. Države članice trebaju stoga odmah poduzeti mjere u cilju obezbjeđenja pravne sigurnosti posjeda onim osobama i kućanstvima koja trenutno ne uživaju takvu zaštitu, uz konsultiranje osoba i grupa koje su pogođene time;
- (b) Dostupnost usluga, materijala, sadržaja i infrastrukture. Adekvatna kuća mora sadržati određene sadržaje od značaja za zdravlje, sigurnost, komfor i ishranu. Svi korisnici prava na adekvatno stanovanje trebaju imati održiv pristup prirodnim i zajedničkim resursima, ispravnoj vodi za piće, energiji za kuhanje, grijanje i osvjtljenje, mokri čvor, prostor za skladištenje hrane, odlaganje smeća, kanalizacija i hitne službe;
- (c) Pristupačnost. Lični ili finansijski troškovi kućanstva u vezi sa stanovanjem trebaju biti na takvom nivou koji ne ugrožava niti kompromituje ostvarivanje i zadovoljenje drugih osnovnih potreba. Države članice treba da poduzmu korake da osiguraju da procenat troškova vezanih za stanovanje, generalno, odgovara stepenu prihoda. Države članice treba da obezbijede subvencije za stanovanje za one osobe koje nisu u mogućnosti da ostvare pristupačno stanovanje, kao i tipove i nivoe finansija za stanovanje koje odgovaraju potrebama stanovanja. U skladu sa principom pristupačnosti, posjednici trebaju biti zaštićeni odgovarajućim mjerama protiv nerazumnih nivoa stanarina ili povećanja

stanarina. U društvima gdje prirodni materijali predstavljaju glavne resurse za građevinski materijal za stanovanje, države članice trebaju osigurati dostupnost tih materijala;

- (d) Prikladnost za stanovanje. Adekvatno stanovanje mora biti prikladno u smislu omogućavanja stanovateljima adekvatan prostor i štiteći ih od hladnoće, vlage, vrućine, kiše, vjetra i drugih prijetnji po zdravlje, stukturnih opasnosti, i prijenosnika bolesti. Fizička sigurnost stanovatelja mora takođe biti garantirana. Komitet poziva države članice da sveobuhvatno primijene Zdravstvene principe stanovanja 5/ pripremljenim od strane Svjetske zdravstvene organizacije, prema kojima je stanovanje faktor koji je najčešće povezan sa uslovima za bolest u epidemiološkim analizama; tj. neadekvatni i oskudni uslovi stanovanja i življenja su najčešće povezani sa većim stopama smrtnosti i oboljevanja;
- (e) Dostupnost. Adekvatno stanovanje mora biti dostupno svima. Skupinama u nepovoljnom položaju mora biti dodijeljen puni i održivi pristup resursima adekvatnog stanovanja. Tako da grupe u nepovoljno položaju poput starih osoba, djece, osoba sa fizičkim invaliditetom, trajno bolesni, HIV pozitivne osobe, osobe sa stalnim zdravstvenim problemima, intelektualno bolesne, žrtve prirodnih katastrofa, osobe koje žive u oblastima potencijalnih katastrofa i druge grupe, imaju osiguran određeni stepen prioriteta pri razmatranjima vezanim za stanovanje. I zakon i politika u oblasti stanovanja treba da u potpunosti uzmu u obzir posebne potrebe stanovanja ovih grupa. U mnogim državama članicama, povećani pristup zemlji osobama bez zemlje ili osiromašenim članovima društva, treba da

budu osnovni cilj javne politike. Zamjetne obaveze države treba da budu razvijene u cilju obezbjeđenja prava svima na sigurno i dostojanstveno mjesto življenja, uključujući pristup zemljištu kao pravu;

- (f) Lokacija. Adekvatno stanovanje mora biti na lokaciji koja omogućava pristup mogućnostima zaposlenja, službama zdravstvene njege, školama, vrtićima i drugim društvenim sadržajima. To važi i za velike gradove i za ruralne sredine gdje vremenski i finansijski troškovi putovanja do i od mjesta zaposlenja mogu biti veliki teret za budžet siromašnih kućanstava. Slično, stanovanje ne bi trebalo biti u zagađenim mjestima niti u neposrednoj blizini izvora zagađenja koji predstavljaju prijetnju za pravo na zdravlje stanovnika;
- (g) Kulturna adekvatnost. Način na koji je mjesto stanovanja izgrađeno, građevinski materijali upotrijebljeni i politike koje se tiču toga trebaju na odgovarajući način obezbijediti izražavanje kulturnog identiteta i različitosti stanovanja. Aktivnosti ka razvoju i modernizaciji sfere stanovanja trebaju osigurati da kulturološke dimenzije stanovanja nisu ugrožene i da, između ostalog, moderni tehnološki sadržaji koji su odgovarajući budu osigurani takođe.⁴³²

Kao dodatak osiguranju prava na adekvatno stanovanje, Komitet je 1997. donio Generalni komentar br. 7 koji se odnosi na osiguranje prava na adekvatno stanovanje i zabranu prisilne deložacije osoba iz stanova./kuća. U kontekstu Bosne i Hercegovine, ovaj komentar je od značaja obzirom da je nakon oružanog sukoba, pa čak i danas, postavljeno pitanje okupacije tuđih stanova uslijed internog raseljenja, te prisilne deložacije osoba iz okupiranih stanova kako bi se prethodnim vlasnicima obezbijedilo poštovanje prava na imovinu. U tom kontekstu, veoma je bitno odmah obezbijediti odgovarajuću i zadovoljavajuću

⁴³² Committee on Economic, Social and Cultural Rights, The Right to Adequate Housing, General comment No. 4, 13 December 1991, dostupno na [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/469f4d91a9378221c12563ed0053547e?Opendocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/469f4d91a9378221c12563ed0053547e?Opendocument); pristupljeno 11. novembra 2010.

naknadu i/ili alternativni smještaj koji je u skladu sa potrebama osoba ili zajednica koje su prinudno ili arbitrarno deožirane⁴³³.

VII.1.3. Pravo na adekvatnu ishranu

Pravo na adekvatnu ishranu i zaštitu od gladi predstavljaju lice i naličje jednog prava. Pravo na adekvatnu ishranu je pravo koje podrazumijeva progresivno ostvarenje obzirom da zahtijeva postojanje određene količine i kvaliteta hrane, dok je pravo na zaštitu od gladi fundamentalno pravo svih živih bića (obzirom da je nužan uslov za ostvarenje prava na život). Bliže određenje prava na adekvatnu ishranu i zaštite od gladi dao je ESK komitet u svom Generalnom komentaru br. 12 iz 1999. godine. Prema opservacijama EKS komiteta, adekvatnost i održivost dostupnosti i pristupa hrani znače:

*Dostupnost hrane u količini i kvaliteti dovoljnoj da zadovolji dijetalne potrebe individua, oslobođene od štetnih supstance i prihvatljive u datoj kulturi; Pristup takvoj hrani na održiv način i bez kolizije sa uživanjem drugih ljudskih prava.*⁴³⁴

Komitet ide dalje u dubinu objašnjavajući pojedine elemente dostupnosti i pristupa hrani, definišući na šta se svaki element odnosi. Prema Komitetu, *dijetalne potrebe* znače ishranu koja sadrži sve nutrijente potrebne za fizički i mentalni rast, razvoj i život, uključujući i fizičku aktivnost; *oslobođenost od štetnih supstanci* znači uspostavljanje osnovnih pretpostavki za sigurnost hrane uključujući i zaštitne mjere protiv zagađenja hrane i hranljivih materija (zastarjevanje, loša higijena itd.); *kulturna prihvatljivost* je potreba da se uzmu u obzir vrijednosti koje nisu bazirane na nutricionizmu; *dostupnost* se odnosi na mogućnost prehrane direktno od obrade zemlje i drugih prirodnih resursa ili tržišnog sistema koji dobro funkcioniše u skladu sa potražnjom; te *pristup* koji označava ekonomski i fizički pristup⁴³⁵. Ekonomska pristupačnost podrazumijeva da su troškovi (lični ili oni od kućanstva) potrebni za kupovinu hrane dovoljne za adekvatnu ishranu na takvom nivou da ne ugrožavaju ispunjenje ostalih osnovnih potreba. Fizička pristupačnost

⁴³³ Leckie S. (2001) *The Human Right to Adequate Housing*. pp. 149-168, U:// Eide.A., Krause C. and Rossas A. (ed.) *Economic, Social and Cultural Rights: a textbook*, 2nd Revised Edition. Hague; Kluwer Law International.

⁴³⁴ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, The right to adequate food, General comment No. 12, doc. No. E/C.12/1999/5, 12 May 1999, dostupno na: [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/3d02758c707031d58025677f003b73b9?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/3d02758c707031d58025677f003b73b9?OpenDocument), pristupljeno 11. novembra 2010.

⁴³⁵ Ibidem, tačke 7-13.

je vezana za omogućavanje pristupa adekvatne hrane svim osobama, uključujući fizički ranjive osobe (bebe, djecu, starije osobe, osobe sa fizičkim invaliditetom, trajno bolesne i osobe sa stalnim zdravstvenim problemima, uključujući i mentalno oboljele).

VII.2. Pravo na adekvatan životni standard u BiH

Bosna i Hercegovina, kao potpisnica navedenih međunarodnih dokumenata za zaštitu ljudskih prava, obavezala se na poštivanje i omogućavanje realizacije tih istih prava. U kontekstu poštivanja prava na adekvatan životni standard, kratkim pregledom raspoloživih statističkih podataka (iako je njihova vjerodostojnost relativizovana činjenicom da nedostaje aktivno praćenje stanja na terenu i da još uvijek nije izvršen generalni popis stanovništva nakon 1991. godine) može se tvrditi da država Bosna i Hercegovina još uvijek nije ni blizu ispunjavanju preuzetih obaveza i odgovornosti prema svim građanima kada je u pitanju obezbjeđenje osnovnih uslova za odgovarajući životni standard.

Prema dostupnim statističkim podacima iz Ankete o potrošnji domaćinstava 2007: siromaštvo i uslovi života⁴³⁶, 20,98 % ukupnog stanovništva u BiH se može smatrati siromašnim, a manje od jednog procenta (0,58%) stanovništva se može smatrati ekstremno siromašnim. Prema istoj anketi, rezultati navode da je ukupna stopa siromašnih i onih koji su blizu siromaštva oko 41,5% (!)⁴³⁷. Situacija se nije značajno promijenila od 2004. godine kada je Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH u svom, navelo:

Prema nekim od provedenih anketa o životnom standardu procenjen je nivo ukupne potrošnje domaćinstava u Bosni i Hercegovini koja troše minimum hrane, mjereno po njenoj kalorijskoj i hranljivoj vrijednosti (oko 2.100 kalorija dnevno po licu). Ovako određen ukupni iznos potrošnje je 2.198 KM po licu godišnje i to je generalna linija siromaštva za Bosnu i Hercegovinu (a iznos za minimalne prehrambene potrebe, odnosno ekstremna linija siromaštva, je 760 KM po licu

⁴³⁶ Agencija za statistiku BiH, dostupno na: http://www.bhas.ba/ANKETE/hbs_07/hbs_07_001-bh.pdf, pristupljeno 10. novembra 2010.

⁴³⁷ Siromaštvo se definiše kao nivo izdatka koji je niži od određenog praga generalne linije siromaštva (koja je za BiH u 2007. godini bila 1.005,98 KM). Ugroženost u smislu rizika od siromaštva se definiše kao procenat domaćinstava čiji je nivo izdataka za potrošnju veoma blizu liniji siromaštva.

godišnje). Činjenica je da cijena hrane u Bosni i Hercegovini predstavlja tek 34,5% iznosa koji čini liniju siromaštva zemlje, što pokazuje da prehranbeni troškovi u suštini imaju veliku važnost u obezbjeđivanju preživljavanja. Analizom raspoloživih statističkih podataka o godišnjoj potrošnji u Bosni i Hercegovini po licu stanovništva nije pokazala da u Bosni i Hercegovini postoje grupe čiji je standard blizu ili ispod ekstremne linije siromaštva, ali je utvrđeno da je standard oko 19,5 procenata stanovništva u Bosni i Hercegovine ispod generalne linije siromaštva (približno 25% u Republici Srpskoj i 16% u Federaciji Bosne i Hercegovine). Rezultati anketa i analiza pokazuju da se više od 30% stanovnika Bosne i Hercegovine nalazi neposredno iznad ovako određene generalne linije siromaštva (s godišnjom potrošnjom ispod 3.297 KM, odnosno u rasponu koji je tek 50% veći od iznosa, koji markira generalnu liniju siromaštva), te je njihova ugroženost od potencijalnih ekonomskih šokova, koji bi ih mogli gurnuti i ispod generalne linije siromaštva, vrlo visoka.⁴³⁸

Imajući u vidu podatke da je prosječna plata u 2009. godini bila 790,00 KM, te da je stopa nezaposlenosti (prema ILO definiciji⁴³⁹) 24,10% (što je kada se još uzme u obzir crna i siva ekonomija znatno više, blizu 40%) postavlja se pitanje šta je država uradila na razrješenju problema tendencije sve većeg broja stanovništva u BiH. Pored Srednjoročne strategije razvoja BiH (2008-2013) i Strategije socijalne uključenosti, koje još uvijek nisu usvojene u konačnoj verziji⁴⁴⁰, ne postoje zvanični

⁴³⁸ Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH. (2004). Inicijalni izvještaj o primjeni Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima u Bosni i Hercegovini za period od 1993-2003. godine. str. 66, dostupno na: <http://www.mhrr.gov.ba/PDF/ICESCR.pdf>, pristupljeno 10.novembra 2010.

⁴³⁹ obuhvaća sve osobe starije od dobne granice određene za mjerenje ekonomski aktivnog stanovništva, koje su (1.) tijekom referentnog razdoblja bile bez posla, (2.) tijekom tog razdoblja bile u svakom trenutku na raspolaganju za posao, te (3.) tražile posao (poduzimale određene korake u cilju pronalazjenja posla). Dakle, kriteriji na kojima se zasniva standardna definicija nezaposlenosti odnose se samo na aktivnost pojedinca tijekom referentnog razdoblja. Sva tri kriterija moraju biti zadovoljena istovremeno.

⁴⁴⁰ Radni dokument je dostupan na: http://www.dep.gov.ba/razvojni_dokumenti/razvojna_strategija/Archive.aspx?template_id=71&pageIndex=1, pristupljeno 14. novembra 2010.

dokumenti na nivou BiH koji se bave pitanjem zaštite stanovništva od siromaštva direktno (ili indirektno). ESK komitet u svojim Zaključnim razmatranjima preporukom br. 45 pozvao Bosnu i Hercegovinu da:

(..) u rješavanju pitanja siromaštva prioritetno obezbijedi pružanje odgovarajuće socijalne pomoći pojedincima i grupama koji žive ispod linije siromaštva; da se učinak zakona i politika na ekonomska, socijalna i kulturna prava takvih pojedinaca i grupa procjenjuje na osnovu redovno ažuriranih podataka, raščlanjenih po polu, dobi, etničkoj pripadnosti, socijalnom statusu i drugim relevantnim kriterijima, te da se s tim ciljem usvoje i sprovedu djelotvorni kontrolni mehanizmi. U tom pogledu Komitet upućuje državu članicu na izjavu koju je Komitet usvojio 4. maja 2001. godine o Siromaštvu i Međunarodnom paktu o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.⁴⁴¹

Nažalost, u izvještaju prema Komitetu koji je Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice predalo 2010. godine, navodi se samo svjesnost da problem ugroženosti stanovništva siromaštvom postoji i da su potrebne određene akcije da se poduzmu, dok se ne navode detalji dosadašnjih aktivnosti države na prevenciji i rješavanju ovog pitanja koje ugrožava i samo pravo na život jedne petine populacije u BiH.

Shvaćeno je da se siromaštvo mora tretirati kao višedimenzionalan problem i da se njegovo rješavanje ne može ograničiti samo na sistem socijalne pomoći, nego da se to pitanje mora rješavati sveobuhvatnom politikom, koja će ugroženim grupama olakšati učestvovanje u zapošljavanju i pristupu svim resursima, pravima, dobrima i uslugama, te smanjiti rizike za ulazak u još dublje siromaštvo, pomoći najugroženijim i mobilisati sve raspoložive resurse za borbu protiv siromaštva i socijalne isključivosti.⁴⁴²

⁴⁴¹ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Consideration of reports submitted by states parties under articles 16 and 17 of the Covenant: Bosnia and Herzegovina – Concluding observations, Adopted on 25 November 2005, UN doc. E/C.12/BiH/CO/1 24 January 2006, tačka 45, dostupno na <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G06/402/01/PDF/G0640201.pdf?OpenElement>, pristupljeno 20. oktobra 2010.

⁴⁴² Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH. (2010). Drugi periodični izvještaj Bosne i Hercegovine o primjeni Međunarodnog pakta o ekonomskim socijalnim i kulturnim pravima, dostupno na: http://www.mhrr.gov.ba/ljudska_prava/Periodicni_izvjestaj.pdf, pristupljeno 10. novembra 2010.

Pitanje nadležnosti i odgovornosti i ovaj put je izbjegnuto, obzirom da je i u ovom izvještaju Ministarstvo navelo podatke i iznijelo probleme kao da je država posmatrač, a da su isključivo entitetske i kantonalne vlasti te koje su odgovorne za rješavanje problema vezanih za prevenciju siromaštva, te razvoj ekonomske i socijalne politike (iako treba imati u vidu činjenicu da je Ustavom BiH nadležnost za ekonomsku i socijalnu politiku ostavljena na entitetima). Takođe, Ministarstvo navodi obaveze u narednom periodu u pogledu određivanja strateških prioriteta, bez da navodi koji sve nivoi nadležnosti trebaju da budu uključeni u taj proces, koji je nivo vlasti odgovoran za koji dio aktivnosti, te pozicioniranja državnih vlasti u cijelom procesu. Naime, Ministarstvo navodi da su naredne aktivnosti koje se trebaju realizovati u oblasti prevencije siromaštva:

dovršetak harmonizacije standarda i zakona na nivou zemlje i usvajanje osnovnih načela da se socijalna davanja moraju temeljiti na potrebama; da se izvrši sinhronizacija socijalnih potreba na cijelom prostoru zemlje; da se poboljša efikasnost službi koje rade u oblasti socijalne politike kroz organizacione promjene uz poseban odnos na uspostavu realnijih i efikasnijih standarda, propisa uz pojednostavljenje procedura u centrima za socijalni rad u skladu sa međunarodnim standardima.⁴⁴³

Pitanje osiguranja zaštite od siromaštva i održanja adekvatnog standarda života u BiH se naročito postavilo u periodu kada je ekonomska kriza u svijetu uzela maha. Krajem 2008. i u toku 2009. godine reakcije vlasti u BiH na približavanje svjetske ekonomske krize i njen „ulazak“ u BiH sastoje se od mjera za ublažavanje posljedica krize u BiH. Tako je u decembru 2008. godine Ekonomsko-socijalno vijeće Federacije BiH predstavilo „Program mjera za ublažavanje posljedica globalne ekonomske krize i unaprjeđenja poslovnog ambijenta“. Jedan od ciljeva naglašenih u ovom dokumentu je i održanje stope rasta zaposlenosti do 2012. godine u nivou većem od 2%. Problem ovih mjera je u tome da nisu određeni konkretni akteri za njihovu primjenu, jer se kao realizatori uopšteno navode zakonodavna i izvršna vlast u FBiH. U januaru 2009. godine Vlada Republike Srpske je predložila „Mjere za ublažavanje negativnih efekata svjetske ekonomske krize na Republiku Srpsku“. Podsticaji u između ostalog sadrže i mjere koje se odnose na „održavanje postojeće zaposlenosti uz mogućnost dodatnog zapošljavanja“. Vijeće ministara je u martu 2009. godine usvojilo „Prijedlog mjera iz nadležnosti Vijeća ministara za ublažavanje uticaja globalne ekonomske krize na privredu Bosne i Hercegovine“.

⁴⁴³ Ibidem.

To je set od 16 mjera koje bi trebale da ublaže uticaj globalne ekonomske krize u BiH. Od tih 16 mjera, niti jedna se ne odnosi na ublažavanje posljedica krize u kontekstu zaštite od ekspanzije siromaštva i održavanja zaposlenosti/podsticaja zapošljavanju. Do sada nisu vidljivi rezultati primjene navedenih mjera (ukoliko su zaista i primijenjene, a ne ostale samo „mrtvo slovo na papiru“), niti postoje detaljni izvještaji o realizaciji mjera i njihovim efektima. Pitanje siromaštva i obezbjeđenja prava na adekvatan životni standard će očigledno još dugo biti jedan od krucijalnih problema Bosne i Hercegovine.

VII.2.1. Pravo na adekvatno stanovanje

Pitanje prava na stanovanje je riješeno zakonskim propisima na nivou entiteta, obzirom da Ustav BiH stambenu politiku prepušta u nadležnost entitetskih vlasti, pri čemu država nema nikakvih određenih nadležnosti navednih Ustavom osim onih koje proizilaze iz obaveze primjene međunarodnih dokumenata vezanih za pitanje prava na adekvatno stanovanje i prava na imovinu. Zakonski akti koji se odnose na pitanje stanovanja u Federaciji BiH su: Zakon o preuzimanju zakona o stambenim odnosima FBiH (Sl. novine FBiH 11/98, 8/98, 12/99,19/99), Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o prestanku primjene Zakona o napuštenim stanovima (Sl. novine FBiH, broj: 11/98, 38/98,12/99, 27/99, 43/99, 56/01, 15/02 i 29/03), Zakon o napuštenim nekretninama u svojini građana (Sl. novine FBiH, broj: 11/98, 29/98, 27/99 i 43/99 i 37/01), sa ugrađenim izjenama i dopunama proglašenim Odlukom Visokog predstavnika 78 od 04.11.2001. godine, (objavljeno u Sl. novinama FBiH, broj: 56/01 od 21.12.2001. godine), Zakon o izvršenju Odluke Komisije za imovinske zahtjeve i izbjeglice i raseljena lica (Službene novine FBiH broj 43/99). U Republici Srpskoj, zakoni vezani za ostvarivanje prava na adekvatno stanovanje su: Zakon o prestanku primjene Zakona o korištenju napuštene imovine (Sl. glasnik RS, broj: 38/98, 12/99, 31/99, 65/01, 13/02, 64/02 i 39/03), Zakon o raseljenim licima, izbjeglicama i povratnicima u RS (Sl. glasnik RS, broj: 33/99, 65/01), Zakon o privatizaciji državnih stanova (Sl. glasnik RS, broj: 11/00, 18/01, 35/01, 47/02, 65/03), Zakon o građevinskom zemljištu Republike Srpske (Sl. glasnik RS, broj: 41/03). Dodatno entitetskim zakonima, u Federaciji BiH se pitanje stambene politike dodatno usložnjava postojanjem kantonalnih zakona vezanih za pitanja stambenog zbrinjavanja. Nažalost, sveobuhvatan pravni okvir na nivou države ili entiteta koji bi regulisao pitanje prava na adekvatno stanovanje, a naročito pitanje planiranja, finansiranja i izgradnje stambenih jedinica za smještaj socijalno ugroženih kategorija, još uvijek ne postoji. Postoji inicijativa Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH za donošenjem Strategije pristupa pravu na stanovanje u BiH, međutim u do dana pisanja ovog izvještaja takva strategija nije donešena i još uvijek je na nivou ideje bez ikakvih naznaka za

skoro donošenje takvog dokumenta. Ova inicijativa je pokrenuta nakon preporuke ESK komiteta upućenoj Bosni i Hercegovini:

da usvoji na državnoj razini stambeni zakon i državnu stambenu strategiju kojima bi se rješavale stambene potrebe stanovništva. Komitet također preporučuje da država članica dodijeli dovoljna sredstva za osiguravanje socijalnih stanova, posebno za osobe sa nižim primanjima, siromašne i marginalizirane grupe.⁴⁴⁴

U skladu sa preporukama Komiteta, pokrenute su aktivnosti na rješavanju problema stambenog zbrinjavanja Roma u BiH. Uglavnom su u pitanju akcije podržane od strane donatorske zajednice u BiH koje imaju za cilj da riješe problem neadekvatnih uslova stanovanja romske populacije u zemlji i obezbjeđenje dovoljnog broja stambenih jedinica. Kako navodi Ministarstvo u izvještaju ESK komitetu:

Ukupna sredstava u koja su pored budžetskih uračunata i donatorska iznosila su preko 5,5 miliona KM. Računa se da će u 2010. godini biti izgrađeno i sanirano ukupno 210 stambenih objekata po usvojenim projektima iz 2009. godine. Tokom 2010. godine planirano je ponovno objavljivanje Javnog poziva za realizaciju narednih projekata stambenog zbrinjavanja Roma BiH, gdje značajan doprinos daje Švedska SIDA koja već nekoliko godina kroz svoje programe pruža značajnu podršku romskoj populaciji u BiH.⁴⁴⁵

U svom izvještaju Komitetu o eliminiranju svih oblika rasne diskriminacije iz 2008. godine, Ministarstvo navodi kao pozitivan primjer rješavanja stambenog pitanja za stanovnike romskog naselja u vodozaštitnoj zoni u naselju Butmir.

⁴⁴⁴ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Consideration of reports submitted by states parties under articles 16 and 17 of the Covenant: Bosnia and Herzegovina – Concluding observations, Adopted on 25 November 2005, UN doc. E/C.12/BiH/CO/1 24 January 2006, tačka 46, dostupno na <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G06/402/01/PDF/G0640201.pdf?OpenElement>, pristupljeno 20. oktobra 2010.

⁴⁴⁵ Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH. (2009). Kombinovani drugi, treći i četvrti periodični izvještaj Bosne i Hercegovine o primjeni Konvencije o pravima djeteta, dostupno na: http://www2.ohchr.org/english/bodies/crc/docs/AdvanceVersions/CRC-C-BIH_2_4.pdf, pristupljeno 10. novembra 2010.

Naselje je prema dogovoru između predstavnika Roma i predstavnika Grada Sarajeva trebalo da bude izmješteno izgradnjom „konformnih stanova koje treba da osigura devet sarajevskih općina, za 54 romske obitelji, odnosno 283 stanovnika romskog naselja”⁴⁴⁶. Međutim, ono što se treba naglasiti kada govorimo o slučaju izmještanja Roma iz naselja u Butmiru jeste problem neispunjavanja obaveze da se vodi računa o kulturnom identitetu osoba kojima se obezbjeđuje stanovanje⁴⁴⁷ i što se prilikom izmještanja Roma nije vodilo dovoljno računa o izbjegavanju prisilne deložacije. Naime, iskrcao je problem prilikom izmještanja naselja iz razloga što nekoliko porodica nije željelo da napusti svoje dotadašnje stanovanje jer im nove stambene jedinice nisu dogovarale.

Nadalje, dodatni problem rješavanja pitanja stambenog zbrinjavanja je i pitanje alternativnog smještaja interno raseljenih lica i izbjeglica u BiH kao posljedica oružanog sukoba. Prema evidencijama Ministarstava za izbjegla i raseljena lica FBiH i RS, u FBiH je registrovano 45.557 raseljenih osoba, od kog broja oko 1.700 porodica živi u kolektivnim centrima, a oko 1.500 u alternativnom smještaju, dok u RS u alternativnom smještaju boravi 4.935 porodica. Kako navode u Uniji za održivi povratak i integracije u Bosni i Hercegovini, u „BiH ima još oko 60 kolektivnih centara i oko 2.500 porodica koje u njima žive. Među njima je, dodaju, manji broj onih čije su kuće obnovljene, ali se ne žele vratiti jer nemaju osnovnih uslova za to poput vode, struje, škole, prilaza pa se radije odlučuju ostati u kolektivnim centrima. Kažu i da su u ruševnim zgradama i kolektivnim centrima zatekli i oko 300 osoba koje su prije rata bile podstanari i nemaju status izbjeglica, te da se za njih počinju graditi takozvane socijalne zgrade.”⁴⁴⁸

Iako BiH nema nacionalnu strategiju za stambenu politiku, uključujući i socijalno stanovanje, vidljivi su pokušaji da se pojedinim kategorijama stanovništva riješi stambeno pitanje. Tako pojedini zakoni predviđaju pravo na stambeno zbrinjavanje učesnika rata, ratnih vojnih invalida i porodica poginulih boraca. U Republici Srpskoj od ove godine, a nakon

⁴⁴⁶ Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH. (2008). Sedmo i osmo periodično izvješće o primjeni Međunarodne konvencije o eliminiranju svih oblika rasne diskriminacije (CERD) u Bosni i Hercegovini, str. 12, dostupno na: <http://www.mhrr.gov.ba/PDF/LjudskaPrava/PeriodicnilzvjestajCERDhr.pdf>, pristupljeno 10. novembra 2010.

⁴⁴⁷ Vidi prethodno objašnjenje elemenata adekvatnog stanovanja

⁴⁴⁸ Rener Maja, Izbjeglice oboljevaju zbog vlage i prljavštine, Nezavisne novine od 14.07.2010. godine, dostupno na: <http://www.nezavisne.com/novosti/bih/lzbjeglice-oboljevaju-zbog-vlage-i-prljavstine-63663.html>, pristupljeno 13. novembra 2010.

osnivanja Investiciono razvojne banke RS (IRB RS), počelo se sa primjenom programa davanja povoljnih stambenih kredita za zakonom utvrđene prioritetne grupe stanovništva, kao što su porodice sa dvoje ili više djece, mladi bračni parovi i slično.

Međutim, iz navedenog se takođe može zaključiti da ni program dodjele takvih kredita od strane IRB RS nije namijenjen zbrinjavanju socijalno ugroženih kategorija stanovništva, već omogućavanju kupovine stambenih jedinica širem sloju stanovništva i podsticanju domaćeg bankarskog i građevinskog sektora.

U Kantonu Sarajevo u toku je pilot projekat u oblasti socijalnog stanovanja, koji se realizuje u saradnji sa austrijskom nevladinom organizacijom, i koji je usmjeren na određene korisnike prava prema kriterijima utvrđenim od strane nekoliko kantonalnih ministarstava. U okviru ovog projekta, austrijska nevladina organizacija, kao vlasnik stambeno poslovne zgrade, iznajmila je predmetnu zgradu Kantonu na period od 30 godina, a Kanton na ime zakupnine plaća 5% od nominalne cijene projekta. Stanari, korisnici prava socijalnog stanovanja, u predmetnoj zgradi plaćaju zakupninu od 2.5 eura po metru kvadratnom, što predstavlja cijenu koja je niža od tržišne.⁴⁴⁹

Nakon svega navedenog, postavlja se pitanje u kolikoj mjeri država zaista uspijeva da ispuni svoju obavezu iz člana 11. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, a koja se odnosi na obezbjeđenje prava na adekvatno stanovanje. Donošenje strategije i zakona na nivou cijele BiH po pitanju ostvarivanja prava na adekvatno stanovanje jeste preporučljivo, ali samo u slučaju da će se osigurati i stvarna primjena strategije i zakona u praksi (što nije slučaj sa većinom strategija koje se donose samo da bi se ispunili uslovi postavljeni od strane međunarodnih tijela, a ne radi stvarne namjere rješavanja problema i strateškog pristupa problemu).

⁴⁴⁹ Topić B. (2008). Pravo na adekvatno stanovanje: stambeno zbrinjavanje socijalno ugroženih u bh. kontekstu. Dostupno na: <http://www.pulsdemokratije.net/index.php?id=1223&l=bs>, pristupljeno 12. novembra 2010.

VII.2.2. Pravo na adekvatnu ishranu u BiH

Zakonom o hrani BiH (Sl. glasnik 50/04) propisani su standardi koji se moraju poštovati prilikom stavljanja prehrambenih proizvoda u promet. Prema članu 12 Zakona o hrani BiH zdravstveno ispravnom hranom se smatra ona hrana koja ne može prouzrokovati štetne posljedice po zdravlje ljudi i koja je proizvedena, pripremljena i konzumirana u skladu sa njenom namjenom. Član 13(3) poštuje odredbe i objašnjenja ESKP vezane za adekvatnost ishrane navodeći da:

Pri odlučivanju je li neka hrana neprikladna za ljudsku konzumaciju, treba uzeti u obzir je li ta hrana neprihvatljiva za upotrebu kojoj je namijenjena zbog njezine kontaminacije, vanjskim uzročnikom ili na neki drugi način, zbog truljenja, kvarenja ili raspadanja.

Međutim, ovim zakonom nije regulisano detaljnije koji konkretno organi u državi imaju nadležnost nad praćenjem primjene ovog zakona (osim Agencije za sigurnost hrane BiH koja je više nadzorno tijelo bez inspeksijske nadležnosti). U Federaciji BiH za pitanja zaštite zdravlja i shodno tome ispravnosti hrane nadležna je sanitarno-zdravstveno-farmaceutska inspekcija, dok u Republici Srpskoj ovo pitanje djelimično potpada pod nadležnost zdravstveno-sanitarne inspekcije.

U pogledu prava na adekvatnu ishranu, bitno je pomenuti i da se pristup sigurnosti pitke vode smatra jednim od elemenata ovog prava koji je neophodno osigurati. Tako je, u kontekstu BiH, ESK komitet dao preporuku

da osigura pristup sigurnosti pitke vode u ili u neposrednoj blizini svakog domaćinstava. (...) da identifikuje raščlanjene pokazatelje i odgovarajuće nacionalne referentne podatke u vezi sa pravom na vodu, u skladu sa Opštim komentarom Komiteta br. 15 o pravu na vodu, te da u svoj sljedeći izvještaj uključi informacije o procesu identifikovanja takvih podataka i referentnih materijala.⁴⁵⁰

⁴⁵⁰ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Consideration of reports submitted by states parties under articles 16 and 17 of the Covenant: Bosnia and Herzegovina – Concluding observations, Adopted on 25 November 2005, UN doc. E/C.12/BiH/CO/1 24 January 2006, tačka 49, dostupno na <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G06/402/01/PDF/G0640201.pdf?OpenElement>, pristupljeno 20. oktobra 2010.

Pitanje kvaliteta vode uglavnom u nadležnosti entiteta (premda je Ministarstvo vanjske trgovine i ekonomskih odnosa BiH djelimično odgovorno za područje vodnih resursa). Na nivou FBiH, za pitanja kvaliteta i upravljanja vodnim resursima nadležnost je data Federalnom ministarstvu poljoprivrede, vodoprivrede i šumarstva, a u RS Ministarstvu poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede RS. Postojeći zakoni u oba entiteta koji regulišu pitanje upravljanja vodnim resursima su: Zakon o vodama FBiH (Sl. novine FBiH 70/06) i Zakon o vodama RS (Sl. glasnik RS 50/06). U FBiH je izrađena Strategija upravljanja vodama FBiH, a u RS usvojen Okvirni plan za razvoj vodoprivrede. Oba dokumenta predviđaju pravo prednosti korištenja vode, a naročito snadbijevanja stanovništva vodom za piće.

VIII. PRAVO NA NAJVEĆI MOGUĆI STANDARD ZAŠTITE FIZIČKOG I MENTALNOG ZDRAVLJA (ČLAN 12 MEĐUNARODNOG PAKTA O EKONOMSKIM, SOCIJALNIM I KULTURNIM PRAVIMA)

Član 12. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima glasi:

1. *Države članice ovoga Pakta priznaju svakome pravo na uživanje najvišeg mogućeg standarda tjelesnog i duševnog zdravlja.*
2. *Mjere koje će države članice ovoga Pakta poduzeti u cilju punog ostvarenja toga prava trebaju uključivati:*
 - a) *smanjenje stope mrtvorodenčadi i smrtnosti djece te zdravog razvoja djeteta;*
 - b) *poboljšanje svih oblika higijene okoliša i industrijske higijene;*
 - c) *prevenciju, liječenje i nadzor nad epidemijским, endemijskim, profesionalnim i drugim bolestima;*
 - d) *stvaranje uvjeta u kojima će svi imati osiguranu liječničku skrb i njegu u slučaju bolesti.*

VIII.1. Opšte o pravu na fizičko i mentalno zdravlje

Pravo na zdravlje predstavlja širok pojam koji obuhvata elemente koji se odnose na pravo na zdravstvenu njegu i zaštitu (uključujući preventivnu i kurativnu funkciju zdravstvene zaštite) i elemente koji se odnose na osnovne predušlove za zdravlje (poput ispravne vode za piće, adekvatnog zdravstva, prehrane, zdravlja okoline i zdravlja na radu)⁴⁵¹. Osim Međunarodnim paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, pravo na zaštitu zdravlja je priznato i u Međunarodnoj konvenciji o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije (član 5(e)(iv)), Konvenciji o eliminaciji svih oblika diskriminacije nad ženama (član 11.18f) i 12), Konvenciji o pravima djeteta (član 24), te revidiranoj Evropskoj socijalnoj povelji (član 11). Što se tiče određenja prava na zdravlje, preporuka je da se prilikom definisanja osnovnih elemenata prava na zdravlje vodi računa o strategijama Zdravlje za sve i Primarna zdravstvena zaštita Svjetske zdravstvene organizacije. Prema ovim

⁴⁵¹ Toebes B. (2001). *The Right to Health*. pp. 169-190, U:// Eide.A., Krause C. and Rossas A. (ed.) Economic, Social and Cultural Rights: a textbook, 2nd Revised Edition. Hague; Kluwer Law International.

strategijama, elementi koji se odnose na zdravstvenu zaštitu su: zdravstvena zaštita majke i djeteta (uključujući planiranje porodice), imunizacija protiv osnovnih infektivnih bolesti, odgovarajući tretman čestih bolesti i povreda, te obezbjeđenje osnovnih lijekova. Elementi koji se odnose na preduslove za zdravlje su: obrazovanje o najčešćim zdravstvenim problemima i metode prevencije i kontrole, promocija snadbijevanja hranom i odgovarajuće prehrane, te odgovarajuće snadbijevanje čistom vodom i osnovnim kanalizacijom⁴⁵².

Ovakvo određenje prava na zdravlje prepoznaje i ESK komitet u svom Generalnom komentaru br. 14 iz 2000. godine. Komitet dodatno pojašnjava elemente sistema osiguranja standarda u vezi sa pravom na zdravlje i daje principe i smjernice državama članicama:

- (a) *Dostupnost*. Funkcionisanje ustanova, dobra i usluga javnog zdravstva i zdravstvene zaštite, kao i programi, moraju biti dostupni u dovoljnoj količini u državi članici. (...) To uključuje osnovne odrednice zdravlja poput sigurne i pitke vode i kanalizacije, bolnica, klinika i drugih zgrada vezanih za zdravlje, obučeno medicinsko i profesionalno osoblje koje prima zadovoljavajuće plate, te osnovne lijekove propisane Akcionim programom o osnovnim lijekovima Svjetske zdravstvene organizacije.
- (b) *Pristupačnost*. Zdravstvene ustanove, dobra i usluge moraju biti pristupačni svima bez diskriminacije, u okviru nadležnosti države članice. Pristupačnost ima četiri dimenzije koje se preklapaju:
 - (i) *Nediskriminacije*: zdravstvene ustanove, dobra i usluge moraju biti dostupna svima, naročito najranjivijim ili marginalizovanim grupama stanovništva, u zakonu i praksi, bez diskriminacije po bilo kom zabranjenom osnovu.
 - (ii) *Fizička pristupačnost*: zdravstvene ustanove, dobra i usluge moraju biti u okviru sigurnosg fizičkog dohvata za sve grupe stanovništva, naročito ranjive i marginalizovane grupe, poput nacionalnih manjina i starosjedioca, žena, djece, adolescenata, starih osoba, osoba sa invaliditetom i osoba sa HIV/AIDS-om. Pristupačnost takođe znači da medicinske

⁴⁵² Ibidem, str. 177.

usluge i osnovne odrednice zdravlja, poput sigurne i pitke vode i odgovarajuće kanalizacije trebaju biti u okviru sigurnog fizičkog dohvata, uključujući i ruralne sredine. Pristupačnost dalje uključuje i odgovarajući prilaz zgradama za osobe sa invaliditetom.

- (iii) Ekonomska pristupačnost (dostupnost): zdravstvene ustanove, dobra i usluge moraju biti dostupni za sve. Plaćanja usluga zdravstvene zaštite, kao i usluga koje se odnose na osnovne odrednice za zdravlje, moraju biti bazirana na principu jednakosti, osiguravajući da ove usluge, bilo privatno ili javno obezbijeđene, mogu priuštiti svi, uključujući grupe u društveno nepovoljnom položaju. Jednakost zahtijeva da siromašnija domaćinstva ne budu disproporcionalno opterećena sa troškovima za zdravlje u poređenju sa bogatijim domaćinstvima.
- (iv) Pristup informacijama: pristupačnost uključuje pravo na traženje, primanje i dijeljenje informacija i ideja vezanim za pitanja zdravlja. Međutim, pristup informacijama ne bi trebalo da ugrozi pravo da se lični podaci o zdravlju tretiraju kao povjerljivi.
- (c) *Prihvatljivost*. Sve zdravstvene ustanove, dobra i usluge moraju poštovati medicinsku etiku i biti kulturno prihvatljivi, tj. poštivati kulturu individua, manjina, osoba i zajednica, osjetljivi na rod i zahtjeve životnog ciklusa, kao i osmišljeni tako da poštuju povjerljivost i poboljšaju zdravstveno stanje osoba.
- (d) *Kvalitet*. Kao što trebaju biti kulturno prihvatljive, zdravstvene ustanove, dobra i usluge moraju takođe biti od naučnog i medicinski odgovarajućeg dobrog kvaliteta. To zahtijeva, između ostalog, stručno medicinsko osoblje, naučno odobrene lijekove kojima nije istekao rok trajanja, te bolničku opremu, sigurnu i pitku vodu, i odgovarajuću kanalizaciju.⁴⁵³

⁴⁵³ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, General Comment No. 14, UN doc. E/C.12/2000/4 11 August 2000, dostupno na: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G00/439/34/PDF/G0043934.pdf?OpenElement>, pristupljeno 10. novembra 2010.

VIII.2. Pravo na zdravlje u BiH

Pravo na zdravlje u BiH osigurano je sistemom zdravstvene zaštite i zdravstvenog osiguranja. Uslijed složene strukture države, i ovo pravo je garantovano uglavnom na entitetskom nivou i nivou kantona. Entitetski zakoni koji regulišu pitanje ostvarivanja prava na zdravstvenu zaštitu i zdravstveno osiguranje su:

- Zakon o zdravstvenoj zaštiti FBiH (Sl. novine FBiH 46/10)
- Zakon o zdravstvenom osiguranju FBiH (Sl. novine FBiH 30/97, 7/02 i 70/08)
- Zakon o zdravstvenoj zaštiti RS (Sl. glasnik RS 106/09)
- Zakon o zdravstvenom osiguranju RS (Sl. glasnik RS 18/99, 51/01, 70/01, 51/03, 57/03, 17/08, 1/09, 106/09)

U Federaciji BiH osim entitetskog djeluju i kantonalna ministarstva zdravstva, te zdravstveni fondovi, dok RS ima jedno ministarstvo zdravstva i fond zdravstvenog osiguranja, a Brčko distrikt takođe ima poseban zdravstveni fond. Uslijed ovakve strukture sistema zdravstvene zaštite, opet se javlja problem neusklađenosti zakonskih odredbi (naročito između kantona) što dovodi do diskriminacije građana u odnosu na mjesto gdje koriste usluge zdravstvene zaštite. To dovodi u pitanje princip pristupačnosti zdravstvenih usluga svim građanima bez diskriminacije kako je navedeno u Generalnom komentaru 14 ESK komiteta. Slično kako je navedeno u prethodnim poglavljima, a u vezi sa ostvarivanjem prava na penziju, i po pitanju ostvarivanja prava na zdravstvenu zaštitu je problematično u kontekstu da, osoba osigurana u jednom entitetu/kantonu, ne može ostvariti svoje pravo u drugom entitetu/kantonu.

VIII.2.1. Zdravstvena zaštita

Nedavno donešeni novi Zakon o zdravstvenoj zaštiti FBiH (30. jul 2010.) reguliše pitanje prevencione, kontrolne, informativne i rehabilitacione zaštite zdravlja na teritoriji FBiH. Zakonodavac je donošenjem ovog zakona nastojao da uskladi odredbe zakona sa međunarodnim standardima u pogledu prava na zdravlje, pa tako u sekciji IV posvećenju ljudskim pravima i vrijednostima u zdravstvenoj zaštiti, u članu 26 navodi:

Svaki građanin ima pravo da zdravstvenu zaštitu ostvaruje uz poštovanje najvišeg mogućeg standarda ljudskih prava i vrijednosti, odnosno ima pravo na fizički i psihički integritet i na bezbjednost njegove

ličnosti, kao i na uvažavanje njegovih moralnih, kulturnih, religijskih i filozofskih ubjeđenja.

Svako dijete od rođenja do navršenih 18 godina života ima pravo na najviši mogući standard zdravlja i zdravstvene zaštite.

Strani državljanin ili lice bez državljanstva ima pravo na zdravstvenu zaštitu u skladu s odredbama ovog zakona, međunarodnih sporazuma i drugih propisa koji regulišu ovu oblast.

Slično rješenje je dato i u Zakonu o zdravstvenoj zaštiti RS odredbama članova 17 i 18. Kao što se može primijetiti, zakonodavac je nastojao da osigura zadovoljavajući stepen zdravstvene zaštite i omogućiti je svima, bez diskriminacije. Oba entitetska Zakona o zdravstvenoj zaštiti u svojim odredbama nastoje da ispoštuju principe vezane za pravo na zdravlje izražene u stavovima ESK komiteta, pa tako obezbjeđuju da se zdravstvena zaštita provodi na načelima jednakosti, dostupnosti, sveobuhvatnosti, kontinuiteta i koordinacije, bez diskriminacije⁴⁵⁴. I jedan i drugi zakon imaju tendencije usklađivanja sa međunarodnim propisima i obezbjeđivanjem najviših standarda zdravstvene zaštite. Međutim, problem je i dalje u praktičnoj primjeni donešenih zakona. Takođe, činjenica da ne postoji zakon na nivou države, niti usklađenost entitetskih zakona (pa ni kantonalnih), dovodi do nejednakosti građana BiH u pogledu ostvarivanja prava na zdravstvenu zaštitu, a samim tim i kršenje antidiskriminacijskih odredbi u BiH.

Dotadni problem primjene navedenih zakona u praksi jeste uvođenje relativno nove prakse u pogledu primarne zdravstvene zaštite građana, tj. uvođenje sistema porodične medicine. Primarna zdravstvena zaštita znači da svaka porodica ima svog doktora koji će biti upoznat sa zdravstvenom istorijom i problemima konkretne porodice, te im uvijek biti dostupan. Međutim, iako je ovaj sistem preuzet iz razvijenih zemalja (gdje se pokazao uspješnim), u Bosni i Hercegovini, uslijed nedostatka ljudskih resursa pokazao se kao neefikasan. Naime, iako je uveden prije nekoliko godina, sistem porodične medicine je od početka imao jedan nedostatak koji je ostao i danas – nedostatak dovoljnog broja ljekara porodične medicine. Samim tim, pacijenti se susreću sa problemom dugog čekanja na red, čak i u hitnim slučajevima, obzirom da se u sklopu ovog sistema predviđa naručivanje kako bi se dobila određena zdravstvena usluga. Kao i kod većine zakonskih rješenja, zakonodavci prilikom donošenja zakona često ne uzimaju u obzir raspoloživost resursa, kako finansijskih tako i ljudskih, čime dovode u pitanje mogućnost primjene konkretnog zakona. U ovom slučaju, kada je u pitanju ostvarivanje prava na adekvatnu zdravstvenu zaštitu, građanima je djelimično uskraćeno to

⁴⁵⁴ Član 12-16 Zakona o zdravstvenoj zaštiti RS i član 18-25 Zakona o zdravstvenoj zaštiti FBiH

pravo obzirom da često nisu u mogućnosti da na vrijeme rezervišu termin (ili ako je u pitanju hitan slučaj onda svakako to nisu u mogućnosti) i obzirom na to da ljekari, uslijed preopterećenosti brojem pacijenata koji su im dodijeljeni, ne mogu u potpunosti da se posvete konkretnom pacijentu na način na koji bi zahtijevali standardi porodične medicine.

VIII.2.2. Zdravstveno osiguranje

Zakonom o zdravstvenom osiguranju FBiH (čl. 2) i RS (čl. 1) regulisano je obavezno, prošireno i dobrovoljno osiguranje. Za sprovođenje i obezbjeđivanje obaveznog zdravstvenog osiguranja u FBiH je nadležan Federalni zavod zdravstvenog osiguranja i reosiguranja, a u RS Fond zdravstvenog osiguranja Republike Srpske. U Republici Srpskoj korišćenje prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja uslovljeno je uplaćenim doprinosima za zdravstveno osiguranje uz izuzetak djece do 15 godina, trudnice i porodilje do navršene prve godine života djeteta i lica preko 65 godina. U Federaciji BiH je takođe korišćenje prava iz obaveznog zdravstvenog osiguranja uslovljeno uplaćenim doprinosima, dok se izuzeci razlikuju od kantona do kantona obzirom da svaki kanton ponaosob ima nadležnost da donosi odluke o korisnicima zdravstvenog osiguranja koji su izuzeti od obaveze uplate doprinosa.

Nažalost, zdravstveno osiguranje, obzirom da je uslovljeno uplatom doprinosa, ne obuhvata određenu grupu stanovništva u BiH – nezaposlene koji nisu registrovani kao takvi ili su skinute sa spiska nezaposlenih uslijed neredovnog javljanja na zavode za zapošljavanje, kao i osobe koje jesu zaposlene, ali im poslodavci ne uplaćuju doprinose (što je postala sve češća praksa poslodavaca). Na ovaj način, svih građani nemaju pristup zdravstvenoj zaštiti na jednakoj osnovi, te često upravo ove ranjive skupine (koje su često i na granici siromaštva) budu primorane da plaćaju zdravstvene usluge znatno više nego što bi to bilo da su zaštićene sistemom zdravstvenog osiguranja (odnosno da plaćaju samo participaciju). Kako navodi ICVA u svom izvještaju:

Prema podacima Fonda zdravstvenog osiguranja RS, u 2008 godini, 19,18% stanovnika (oko 235.000) nije bio u mogućnosti da ovjeri zdravstvenu knjižicu i da koristi prava iz zdravstvenog osiguranja. U Federaciji BiH, prema podacima Zavoda zdravstvenog osiguranja i reosiguranja FBiH, u 2007. godini je bilo 16,35% stanovništva koji je bio isključen iz sistema zdravstvenog osiguranja (oko 380.000 stanovnika).⁴⁵⁵

⁴⁵⁵ ICVA (2010). Primjena Evropske socijalne povelje kroz zakone i praksu u BiH – II“, dostupno na: <http://www.icva-bh.org/userimages/ESP%20II.doc>, pristupljeno 10. novembra 2010.

Dodatno, osobe sa invaliditetom imaju izrazito ograničen pristup pravima vezanim za zdravstvenu zaštitu i osiguranje, te su diskriminirane po osnovu uzroka nastanka invaliditeta. Problem pristupačnosti je u velikoj mjeri izražen za osobe sa fizičkim invaliditetom (a zatim i osobe sa drugim oblicima invaliditeta), obzirom da većina zdravstvenih ustanova još uvijek nema adekvatne prilaze zgradi. U vezi pomenutog problema, ICVA u svom izvještaju još navodi:

(...) nema spuštenih šaltera za osobe u kolicima, zvučnih signala za slijepu osobu, natpisa za gluhe, oprema za ginekološke pregled žena u kolicima je rijetko dostupna, i sl. Također, neodgovarajuća je obučenost i stručnost medicinskog i paramedicinskog osoblja u pružanju pomoći osobama sa invaliditetom. Osobe sa težim invaliditetom koji nisu u radnom odnosu, i dalje ne ostvaruju prava iz oblasti zdravstvene zaštite kao direktni osiguranici, nego indirektno preko člana porodice koji ni sami nisu uvijek zdravstveno osigurani.⁴⁵⁶

Iz svega gore navedenog, primjetna je potreba za donošenjem jedinstvenih zakonskih propisa na teritoriji cijele BiH kojima će se osigurati maksimalna zdravstvena zaštita svih lica bez obzira na njihov status u pogledu osiguranja. Takođe, iako oba Zakona o zdravstvenoj zaštiti obuhvataju jednim dijelom i pitanje prava pacijenata, potrebno je donošenje jedinstvenog zakona o pravima pacijenata koji bi omogućio svim pacijentima jednak i dostojanstven tretman uz puno poštovanje njihovih prava.

⁴⁵⁶ Ibidem.

IX. PRAVO NA OBRAZOVANJE

(ČLANOVI 13 I 14 MEĐUNARODNOG PAKTA O EKONOMSKIM, SOCIJALNIM I KULTURNIM PRAVIMA)

Članovi 13. i 14. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima glase:

Član 13.

1. *Države članice ovoga Pakta priznaju svakome pravo na odgoj i obrazovanje. One su saglasne u tome da se odgoj i obrazovanje mora usmjeriti u pravcu punog razvoja ljudske osobe i svijesti o ljudskom dostojanstvu, i da mora jačati poštivanje ljudskih prava i temeljnih sloboda. One su također saglasne u tome da obrazovanje mora omogućiti svim ljudima djelotvorno sudjelovanje u slobodnom društvu, promicati razumijevanje, snošljivost i prijateljstvo među svim narodima, rasnim, etničkim ili vjerskim grupama te podupirati djelatnosti Ujedinjenih naroda na održanju mira.*
2. *U cilju punog ostvarenja toga prava, države članice ovoga Pakta priznaju:*
 - a) *da osnovno obrazovanje mora biti obavezno i besplatno za sve;*
 - b) *da se srednje obrazovanje u svojim različitim oblicima, uključujući tehničko i strukovno srednje obrazovanje, mora učiniti raspoloživim i dostupnim svima korištenjem svih odgovarajućih sredstava, napose postupnim uvođenjem besplatnog obrazovanja;*
 - c) *da se više i visoko obrazovanje mora učiniti jednako dostupnim svima prema sposobnostima korištenjem svih odgovarajućih sredstava, napose postupnim uvođenjem besplatnog obrazovanja,*
 - d) *da, koliko je god to moguće, treba poticati ili unaprjeđivati osnovno obrazovanje za osobe koje nemaju ili nisu završile osnovno obrazovanje u njegovu punom trajanju;*
 - e) *da treba aktivno razvijati školsku mrežu na svim razinama, uvesti odgovarajući sustav stipendiranja i stalno poboljšavati materijalni položaj učitelja.*

-
3. *Države članice ovoga Pakta se obavezuju da će poštivati slobodu roditelja i, gdje postoji takav slučaj, zakonskih skrbnika da mimo škola koje su osnovale državne vlasti, za svoju djecu izaberu druge škole koje udovoljavaju onim minimalnim obrazovnim standardima koje propisuje ili odobrava država, i da osiguraju vjerski i moralni odgoj za svoju djecu u skladu sa svojim osobnim uvjerenjima.*
 4. *Ništa se u ovom članku ne smije tumačiti tako da ograničava slobodu pojedinaca i pravnih osoba u osnivanju i vođenju odgojnoobrazovnih ustanova, uz uvjet da se poštuju načela izložena u stavku 1. ovoga članka i da obrazovanje u tim ustanovama udovoljava minimalnim standardima kako ih propisuje država.*

Član 14.

Svaka država članica ovoga Pakta koja u času pristupanja Paktu nema osigurano obavezno i besplatno osnovno obrazovanje na svojem matičnom području ili na područjima pod njenom jurisdikcijom, obavezuje se da će u roku dvije godine izraditi i usvojiti detaljan plan akcije u kojemu će odrediti razuman rok za postupno ostvarenje načela obaveznog i besplatnog odgoja i obrazovanja za sve.

IX.1. Pravo na obrazovanje

Obrazovanje predstavlja jedan od najvažnijih segmenata razvoja društva, kao i preduslov za ispunjenje ljudskih prava, te njihovo jačanje. Pravo na obrazovanje, osim Međunarodnim paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, prepoznato je kao jedno od važnih prava u Univerzalnoj deklaraciji o ljudskim pravima, Konvenciji o pravima djeteta, Evropskoj konvenciji za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, Evropskoj socijalnoj povelji i drugim međunarodnim dokumentima koji se tiču ostvarivanja i zaštite pojedinih prava. U Generalnom komentaru 13, ESK komitet je dao pojašnjenje koje su to karakteristike obrazovanja u svakoj od zemalja članica koje trebaju biti ispoštovane u skladu sa članom 14 i 15 Pakta:

- (a) Dostupnost – funkcionisanje obrazovnih institucija i programa mora biti dostupno u

zadovoljavajućoj količini na teritoriji države članice. Šta su zahtjevi funkcionisanja zavisi od brojnih faktora, uključujući razvojni kontekst u kojem rade; na primjer, sve institucije i programi zahtijevaju zgrade ili drugu zaštitu od uticaja, mokre čvorove za oba spola, sigurnu pitku vodu, obučene nastavnike koji primaju zadovoljavajuće plate, materijale za nastavu itd; dok će neki zahtijevati prostor poput biblioteke, kompjutere i informacijske tehnologije;

- (b) Pristupačnost – obrazovne institucije i programi moraju biti dostupni svima, bez diskriminacije, u okviru nadležnosti države članice. Dostupnost ima tri dimenzije koje se preklapaju:

Nediskriminacija – obrazovanje mora biti dostupno svima, naročito najranjivijim grupama, zakonski i u praksi, bez diskriminacije po bilo kojem zabranjenom osnovu

Fizička pristupačnost – obrazovanje mora biti u okviru fizičkog dohvata, bilo pohađanjem u nekoj razumno odgovarajućoj geografskoj lokaciji (tj. obližnjoj školi) ili putem moderne tehnologije (tj. pristup programu „učenja na daljinu“);

Ekonomska pristupačnost – obrazovanje mora biti pristupačno svima. Ova dimenzija pristupačnosti je podložna različitom objašnjenju u članu 13(2) koji se odnosi na osnovno, srednje i visokoškolsko obrazovanje: gdje će osnovno obrazovanje biti dostupno „besplatno svima“, od država članica se zahtijeva da progresivno uvedu besplatno srednje i visoko obrazovanje;

- (c) Prihvatljivost – oblik i sadržaj obrazovanja, uključujući nastavne planove i programe, i nastavne metode, moraju biti prihvatljive (tj. relevantne, kulturno odgovarajuće i dobrog kvaliteta) studentima i, u odgovarajućim slučajevima, roditeljima; (...)

- (d) Prilagodljivost – obrazovanje mora biti fleksibilno kako bi se prilagodilo potrebama društva i zajednica koje se mijenja i odgovorilo na potrebe

učenika u njihovim različitim društvenim i kulturnim okruženjima.⁴⁵⁷

Pravo na obrazovanje je jedno od prava o kojima se najviše diskutira u Bosni i Hercegovini, ali na žalost te diskusije za sada nisu urodile kvalitetnim obrazovnim sistemom bez diskriminacije. Nakon što je uočen veliki uticaj politike na obrazovni sistem u BiH, međunarodna zajednica se preko OSCE misije u BiH aktivno uključila u reformu obrazovanja još 2002. godine. Međutim, ova reforma se zaustavila na pola puta, a sve što je do sada usvojeno predstavlja niz kompromisa koji su napravljeni najviše na uštrb ostvarivanja prava na obrazovanje.

IX.2. Pravne odredbe koje reguliraju obrazovanje

Pravo na obrazovanje je pravo koje je zagantirano Ustavom Bosne i Hercegovine. Ovo pravo je eksplicitno izlistano u katalogu prava u članu II/3.1) Ustava BiH kao jedno od prava i sloboda koje uživaju sve osobe na području Bosne i Hercegovine. Minimum koji ovo pravo podrazumijeva prema članu II/2. Ustava BiH je ono koje proizilazi iz člana 2. Protokola 1 uz Evropsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda prema kojem niko ne smije biti lišen prava na obrazovanje. Član II/4. Ustava BiH osigurava uživanje prava i sloboda, predviđenih u 15 međunarodnih sporazuma navedenih u Aneksu I Ustava (između ostalog i Konvencija koja se odnosi na status izbjeglica, Međunarodna konvencija o ukklanjanju svih oblika rasne diskriminacije, Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Konvencija o ukklanjanju svih oblika diskriminacije u odnosu na žene, Konvencija o pravima djeteta, Međunarodna konvencija o zaštiti prava svih radnika-migranata i članova njihovih porodica, Evropska povelja za regionalne jezike i jezike manjina, Okvirna Konvencija za zaštitu nacionalnih manjina), svim osobama u Bosni i Hercegovini bez diskriminacije po bilo kojem osnovu kao što je spol, rasa, boja, jezik, vjera, političko i drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno porijeklo, povezanost sa nacionalnom manjinom, imovina, rođenje ili drugi status. Iz čega slijedi da je Bosna i Hercegovina dužna osigurati svim osobama koje žive na njenom teritoriju pravo na besplatno i obavezno osnovno obrazovanje, kao i na jednostavno dostupne oblike srednjeg i visokog obrazovanja, pravo na slobodu od diskriminacije u svim oblastima i na svim stepenima obrazovanja, te pravo na jednak pristup cjeloživotnom učenju i stručnom obrazovanju.

⁴⁵⁷ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, The Right to Education, General comment No. 13, UN doc. E/C.12/1999/10, 8 December 1999, dostupno na: [http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/\(Symbol\)/ae1a0b126d068e868025683c003c8b3b?OpenDocument](http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/(Symbol)/ae1a0b126d068e868025683c003c8b3b?OpenDocument), pristupljeno 12. novembra 2010.

Međutim, zakonodavstvo u BiH koje se tiče obrazovanja je jako kompleksno i predstavlja niz političkih kompromisa što ostavlja jako puno prostora za manipulaciju i diskriminativnu primjenu prava na obrazovanje.

Što se tiče zakonodavstva vezanog uz osnovno i srednje obrazovanja Okvirni zakon o osnovnom i srednjem obrazovanju na državnom nivou usvojen je 2003. godine. Prema članu 1. Okvirni zakon o osnovnom i srednjem obrazovanju u Bosni i Hercegovini (Službeni glasnik BiH br. 18/03 i 24/03) uređuje principe predškolskog, osnovnog i srednjeg obrazovanja i odgoja, obrazovanja odraslih i osnivanja i funkcioniranja institucija za pružanje usluga u obrazovanju u Bosni i Hercegovini, kao i dopunske nastave za djecu državljana BiH u inozemstvu. Član 16. Okvirnog zakona predviđa besplatno osnovno obrazovanje za sve osobe do navršene 18 godine života. Ovaj zakon je napisan za idealan i funkcionalan društveni sistem i pretpostavlja univerzalno osnovno obrazovanje od dobi od 6 do 15 godina, odnosno 18 godina. Okvirni zakon ne predviđa mogućnosti odstupanja od ove univerzalnosti (iako je u BiH sve daleko od univerzalnog i idealnog) te tako, na primjer, ne regulira situacije besplatnog osnovnog obrazovanja za odrasle. Ovo je još više izraženo činjenicom da u članu 35. Zakon zabranjuje školi da diskriminira djecu (osobe do navršene 18 godine života) u pristupu obrazovanju ili njihovom učešću u obrazovnom procesu, a ne sve osobe. Nadalje, prema članu 17. Zakona, srednjoškolsko obrazovanje je svima dostupno, u skladu sa postignutim uspjehom u osnovnoj školi, ličnim interesom i sposobnostima. U drugom stavu ovog člana Zakon osigurava besplatno srednjoškolsko obrazovanje u javnim ustanovama. Ovaj Zakon, također, u članu 20. predviđa da se obrazovanje odraslih organizira u određenim predmetima za potrebe njihovog profesionalnog i ličnog razvoja. Prema ovom Zakonu, obrazovanje odraslih uključuje profesionalnu obuku, dokvalifikacije, prekvalifikacije i druge aktivnosti koje osiguravaju cjeloživotno učenje. Konačno, bitno je istaknuti i to da u članu 19. Zakon regulira i obrazovanje djece i mladih sa posebnim obrazovnim potrebama, te obrazovanje djece i mladih sa ozbiljnim smetnjama i poteškoćama u razvoju. Zakon uvodi inkluzivni način obrazovanja s tim da djeca i mladi sa posebnim obrazovnim potrebama stižu obrazovanje u redovnim školama i prema programima prilagođenim njihovim individualnim potrebama, a djeca i mladi sa ozbiljnim smetnjama i poteškoćama u razvoju, u slučajevima kada im je nemoguće pružiti odgovarajuće obrazovanje u redovnim školama, mogu se djelimično ili u cjelini obrazovati u specijalnim odgojno-obrazovnim ustanovama.

Daljnja razrada zakona i „implementacija“ je prebačena na niže jedinice i to u Republici Srpskoj na entitetski nivo (centralizirano), a u Federaciji BiH je na kantonalne nivoe (decentralizirano), te na nivo Distrikta Brčko. Iako bi se moglo reći da je zakonska regulativa o osnovnom i srednjem obrazovanju u pogledu

prava na obrazovanje na svim nivoima barem na papiru usklađena sa Okvirnim zakonom, ovakav vid decentralizacije koja ustvari više predstavlja fragmentaciju obrazovnog sistema ostavlja prostora za moguće zloupotrebe i dalju politizaciju već ispolitiziranog obrazovnog sistema, te otvara mogućnost za kršenje prava na obrazovanje. Sama činjenica da je obrazovni sistem pod nadležnošću 13 ministarstava⁴⁵⁸ znači da pored odvojenih legislativa i izvršnih uloga, postoji i disparitet u pogledu raspoloživih sredstava kao i neujednačenost u distribuciji i kvalitetu obrazovanja. Ovo samim tim predstavlja različit tretman u pogledu ostvarivanja prava na obrazovanje na teritoriju Bosne i Hercegovine.

Što se tiče visokog obrazovanja, situacija u pogledu zakonske regulative još je lošija jer je reforma visokog obrazovanja godinama kontinuirano bojkotirana sa svih nivoa vlasti. Svi pokušaji da se preko jedinstvenog Zakona o visokom obrazovanju osiguraju jednaki standardi visokog obrazovanja u BiH i jednak pristup visokom obrazovanju za sve pali su u vodu zbog nepostojanja političke volje za usvajanjem jedinstvenog Zakona. U međuvremenu u toku 2006. godine u Republici Srpskoj donešen je Zakon o visokom obrazovanju Republike Srpske (Službeni glasnik RS 85/06). Ovim činom Republika Srpska se potpuno ogradila od jedinstvene regulacije ove oblasti osim u pogledu akreditiranja univerziteta i deklarativnog reguliranja principa Bolonjskog procesa⁴⁵⁹. Umjesto da svi javni univerziteti na cijelom teritoriju države funkcioniraju pod istim uvjetima, pravilima i imaju jednak pristup državnom finansiranju, te da svi studenti studiraju pod istim uvjetima i pravilima, usvajanjem ovog Zakona stečeni su svi preduvjeti za fragmentaciju i ove oblasti obrazovanja odnosno stvorena situacija u kojoj bi se visoko obrazovanje reguliralo na nivoima kantona u Federaciji BiH i na nivou entiteta u RS, a samim tim i situaciju koja dozvoljava različit tretman u pogledu ostvarivanja prava na obrazovanje. Naravno, kao i svi nedavno

⁴⁵⁸ U Federaciji BiH ima 10 kantonalnih ministarstava obrazovanja, a iako nema federalnog Zakona o obrazovanju postoji i Ministarstvo za obrazovanje i nauku na federalnom nivou, te tu su još i Ministarstvo prosvjete i kulture u Republici Srpskoj i Ministarstvo civilnih poslova na državnom nivou

⁴⁵⁹ Iako je BiH potpisala Bolognsku deklaraciju još 2003. godine ona još nije zaživjela. Prema Dariji Duilović (Bolognski proces naspram "vitalnog nacionalnog interesa": Reforma visokog obrazovanja i europske integracije u Bosni i Hercegovini, 2005, dostupno na http://www.soros.org.ba/images_vijesti/stipendisti_2006/program_podrske_ispitivanjima_iz_oblasti_javnih_politka/daria_duilovic-bolonjski_proces_naspram_vitalnog_nacionalnog_interesa.pdf) "Koncept Bolognskog procesa službeno je predstavljen široj bosanskohercegovačkoj javnosti u Strategiji reforme obrazovanja ("Pet obećanja o obrazovanju: Strateški dokument o reformi obrazovanja BiH", OSCE BiH, Sarajevo, novembar 2002 dostupan na <http://www.oscebih.org>), kojeg su zajednički pripremili predstavnici domaćih obrazovnih vlasti i institucija, kao i predstavnici međunarodne zajednice, a kojeg su u novembru 2002. godine podržala sva Ministarstva obrazovanja u BiH i Vijeće za provedbu mira u BiH".

usvojeni zakonski akti u BiH, Zakon o visokom obrazovanju RS-a formalno u članu 5.e) kao princip visokog obrazovanja predviđa poštivanje ljudskih prava i građanskih sloboda, uključujući zabranu svih vidova diskriminacije, što je još dopunjeno čl. 71. i 99. u kojima se predviđa da statuti visokoškolskih ustanova moraju sadržati i odredbe kojima se zabranjuje diskriminacija osoba i studenata po bilo kojem osnovu, kao što su spol, rasa, seksualna orijentacija, bračni status, boja kože, jezik, vjeroispovijest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno, etničko ili socijalno porijeklo, povezanost sa nekom nacionalnom zajednicom, imovina, rođenje ili bilo koji drugi status. Ovdje treba napomenuti da je jedan od principa visokog obrazovanja navedenih u članu 5. i koncept cjeloživotnog obrazovanja (član 5.j) Zakona). Tekst Zakona o visokom obrazovanju RS odgovara standardima EU, međutim on regulira pitanja koja bi ustvari trebala biti regulirana na državnom nivou. Što se tiče zakonske regulative na području Federacije BiH situacija je složena. U Federaciji BiH još uvijek je na snazi Zakon usvojen u Socijalističkoj Republici Bosni i Hercegovini 1990. godine. To je Zakon o univerzitetu koji regulira samo visoko školsko obrazovanje pri univerzitetima kao društvenim zajednicama u koje se obavezno udružuju više škole, fakulteti i umjetničke akademije. Prema ovome Zakonu fakulteti su samostalne jedinice, a univerzitet nema autonomiju. Zakon ne predviđa ostale vidove visokog školstva niti predviđa cjeloživotno obrazovanje. Također, Zakon ne sadrži odredbu kojom se izričito zabranjuje diskriminacija po bilo kojem osnovu. Nadalje, na teritoriju Federacije BiH neki kantoni su donijeli svoje zakone o visokom obrazovanju, tačnije njih 7. Unsko-sanski kanton je usvojio samo Zakon o Univerzitetu u Bihaću gdje se visoko obrazovanje svodi samo na tu instituciju. Srednjo-Bosanski kanton i Hercegovačko-Neretvanski kanton nemaju nikakvu kantonalnu regulativu. Naravno, kako je to običaj u bosanskohercegovačkoj legislativi usvojenoj nakon 1995. godine, postojeći kantonalni zakoni uglavnom sadrže formalnu odredbu koja izričito zabranjuje svaku vrstu diskriminacije, te definira usmjerenost visokog obrazovanja prema učvršćivanju poštivanja ljudskih prava i osnovnih sloboda. Međutim, problemi se javljaju prilikom primjene ovih odredbi.

Ovakvo neuređeno stanje u pogledu zakonske regulative na nivou BiH, bez postojanja zakona koji bi regulirao osnovne principe visokog obrazovanja, jednake kvalitete i standarde, ostavlja prostor za manipulaciju i neravnopravan pristup visokom obrazovanju na cijelom teritoriju BiH. Također, ovakvi različiti stepeni kontrole ostavljaju prostor za politizaciju visokoškolskih ustanova čak u znatno većoj mjeri nego je to slučaj sa osnovnim i srednjim školama, a što je, na primjer, vrlo očigledno prilikom izbora dekana i rektora.

IX.3. Primjena prava na obrazovanje u praksi

Kao što je već pomenuto, česta je pojava korištenja obrazovanja na bilo kojem nivou u političke svrhe što opet najčešće prouzrokuje kršenje prava na obrazovanje. Najočigledniji primjer je pojava jedinstvena za Bosnu i Hercegovinu poznata pod nazivom „dvije škole pod jednim krovom“ što ustvari predstavlja tipičan vid segregacije u nekim školama. Prema ovom segregacijskom konceptu u istoj školskoj zgradi se obrazuju učenici različitih nacionalnosti, ali svako u svom dijelu škole i prema nastavnom programu svoje nacije. Iako je čak i međunarodna zajednica intervenirala, pokušala ukinuti ovu diskriminacijsku praksu i izvršiti administrativno ujedinjenje škola sa jednim direktorom i nadzornim odborom, segregacija nije u potpunosti ukinuta te ovakvi primjeri „dvije škole pod jednim krovom“ još uvijek postoje između ostaloga u nekim dijelovima Srednjobosanskog i Hercegovačkoneretvanskog kantona. Prema podacima iznesenim u Izvještaju o ljudskim pravima u BiH u 2006. godini Helsinški komitet je iznio podatak da u BiH još uvijek postoje 54 ovakve škole. Ovo se dalje ogleda i na pristup pravu na obrazovanje povratnicima i njihovoj djeci, kojima uglavnom nije omogućeno pravo na obrazovanje na maternjem jeziku. ESK Komitet u Zaključnim razmatranjima na izvještaj države o ESK pravima, apeluje na BiH:

da obezbijedi da se prestane sa praksom „dvije škole pod jednim krovom“, te gradnjom odvojenih škola za djecu pripadnika različitih etničkih grupa. Komitet preporučuje da država članica spoji i podučava jedan plan i program u svim sredinama, bez obzira na etničko porijeklo, te traži od nje da u svom sljedećem izvještaju izvijesti o svim koracima u tom pogledu.⁴⁶⁰ (tačka 50)

Odgovor Ministarstva za ljudska prava i izbjeglice BiH po osnovu navedenog apela ESK Komiteta upućen je u posljednjem izvještaju koji je Ministarstvo uputilo Komitetu na razmatranje. U Izvještaju Ministarstvo navodi:

Izvještaj Radne grupe za analizu fenomena „Dvije škole pod jednim krovom“ razmatran je na 11. sjednici Konferencije ministara obrazovanja u BiH, koja je održana 30. marta 2010. godine. Informacija

⁴⁶⁰ Committee on Economic, Social and Cultural Rights, Consideration of reports submitted by states parties under articles 16 and 17 of the Covenant: Bosnia and Herzegovina – Concluding observations, Adopted on 25 November 2005, UN doc. E/C.12/BiH/CO/1 24 January 2006, tačka 50, dostupno na <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G06/402/01/PDF/G0640201.pdf?OpenElement>, pristupljeno 20. oktobra 2010.

sa tog skupa dostavljena je Vladi Federacije BiH a od strane Vlade Parlamentu F BiH koji je utvrdio zaključke o prevazilaženju ovog fenomena kojim je obavezao kantone gdje je registrovana praksa „dviije škole pod jednim krovom“ da se ona do početka naredne školske godine prekine.⁴⁶¹

Do sada ne postoje činjenični navodi o stvarnom prestanku diskriminatorne prakse u pogledu ovog problema.

Nadalje, veliki problem u Bosni i Hercegovini predstavlja i nedostupnost obrazovanju za neke kategorije djece. Prvenstveno su to romska djeca koja su obično i žrtve trgovine ljudima. Iako konstantno prisutna na našim ulicama (jer su natjerani na prosjačenje) ova djeca su ustvari „nevidljiva“ za društvo jer su uglavnom neregistrirana nakon rođenja. Kako ova djeca u smislu registracije „ne postoje“ tako su im negirana sva njihova prava (među kojima i pravo na obrazovanje). Veliki problem predstavlja i neadekvatna statistika tako da je teško procijeniti o kolikom se broju djece uopće radi. Podaci objavljeni od strane OSCE Misije u BiH govore da 64% romske djece ne pohađa osnovnu školu.

Treba istaći i problem sa kojima su se učenici u Hercegovačko-neretvanskom kantonu i Kantonu Zapadna Hercegovina suočili tokom prvog dijela 2006. godine kada zbog štrajka prosvjetnih radnika nisu imali nastavu, odnosno kada im je bilo uskraćeno pravo na obrazovanje. Na žalost, s obzirom na situaciju u BiH razloga za ovakve štrajkove će biti još više, te ako se ne pristupi sistematskom rješavanju nagomilanih problema u obrazovanju ovakav vid uskraćivanja prava na obrazovanje može postati učestaliji.

U kontekstu ostavarivanja prava na obrazovanje u BiH mora se istaknuti i to da problem stvara i činjenica da se vlasti u BiH i ne trude promijeniti status quo u kojem je obrazovni sistem u BiH. Neke akcije su zaista za pohvalu kao što je na primjer projekat Norveške nevladine organizacije „Save the Children“ u Unsko-Sanskom kantonu uz pomoć kojeg je u periodu 2004-2006 više od 200 djece u dobi od 15 do 18 godina završilo osnovno obrazovanje, uglavnom iz Bosanske Krupe, Cazina, Bužima i Velike Kladuše, jer prema podacima resornog ministarstva najveći broj djece koja ne pohađaju nastavu su upravo iz tih općina. Međutim, ove mjere su kratkoročne, ograničene na specifična područja i oslanjaju

⁴⁶¹ Ministarstvo za ljudska prava i izbjeglice BiH. (2010). Drugi periodični izvještaj Bosne i Hercegovine o primjeni Međunarodnog pakta o ekonomskim socijalnim i kulturnim pravima, dostupno na: http://www.mhrr.gov.ba/ljudska_prava/Periodicni_izvjestaj.pdf, pristupljeno 10. novembra 2010.

se na donatorska sredstva. Ovo i dalje ne pokazuje sistematski pristup rješavanju problema od strane države odnosno upravnih jedinica.

Također, treba istaći da, iako je javno školstvo na gotovo svim nivoima, uključujući dobar dio visokoškolskog obrazovanja, besplatno, to u stvarnosti nije slučaj. U nekim osnovnim i srednjim školama se naplaćuju kontrolni ispiti, raznorazne školske aktivnosti koje su nametnute djeci kao obavezne, te školske knjige i pribor. S obzirom na socijalnu situaciju u državi ovo predstavlja veliki finansijski teret za roditelje koji nisu u mogućnosti priuštiti slanje djece u školu. Takvi roditelji radije odlučuju riskirati moguće sankcije. Također, univerziteti su smješteni u većim gradovima tako da je školovanje za studente iz drugih mjesta dosta skuplje s obzirom na jako male smještajne kapacitete pri studentskim domovima. Trenutno u BiH ne postoji niti jedan zakon koji regulira pitanje studentskog standarda niti neki vid socijalne pomoći za studente. Problemi i posljedice vezani uz neobezbjeđenje prava na besplatno osnovno obrazovanje navedeni su i u ICVA izvještaju:

(..) iako je osnovna nastava obavezna za sve i iako su predviđene sankcije za roditelje čija djeca ne pohađaju osnovnu školu, vlasti nisu učinile napor da otklone uzroke nepohađanja osnovne škole:

- nepostojanje prevoza do škola za djecu iz udaljenih krajeva;
- nepostojanje odgovarajućeg prevoza za djecu sa invaliditetom;
- postojanje arhitektonskih barijera u samim školama;
- nepostojanje sistemskog rješenja za besplatne udžbenike i besplatan prevoz za djecu iz siromašnih porodica,
- ne izriču se sankcije roditeljima koji ne upisuju djecu u škole.

Iako je u zakonu navedeno da je nastava u osnovnim školama besplatna obezbjeđivanje udžbenika, odjeće, ishrane i prevoza je na teret roditelja što je za blizu 30% stanovništva koje živi na ivici siromaštva ogroman teret.⁴⁶²

Roditelji, učenici i učenice, studenti i studentice, građani i građanke, u velikoj mjeri nisu svjesni svojih uloga, obaveza, odgovornosti i prava u obrazovanju. Jedini

⁴⁶² ICVA (2010). Primjena Evropske socijalne povelje kroz zakone i praksu u BiH – II“, dostupno na: <http://www.icva-bh.org/userimages/ESP%20II.doc>, pristupljeno 10. novembra 2010.

primjer učešća je na žalost kada roditelji bivaju izmanipulirani u svrhu političkih ciljeva. To je najočitiije u organiziranim bojkotima, odnosno prijetnjama bojkota (kakav je slučaj bio u Bugojnu i Gornjem Vakufu-Uskoplju) nastave djece hrvatske nacionalnosti radi ujedinjenja „dvije škole pod jednim krovom“ i implementacije Zakona o srednjem školstvu Srednjobosanskog kantona kojeg je nametnuo Visoki predstavnik, budući da se kantonalne zakonodavne vlasti nikako nisu mogle dogovoriti. Naime, roditelji djece hrvatske nacionalnosti su se usprotivili ujedinjavanju škola neargumentirano tvrdeći da bi na taj način njihovoj djeci bilo uskraćeno školovanje na maternjem jeziku. Na žalost, ovo je opet urodilo lošim kompromisnim rješenjem i ostankom segregacije u školama.

Također, treba istaći da je pristup pravu na obrazovanje prilično ograničen djeci sa invaliditetom. Djeca sa fizičkim onesposobljenjem imaju otežan pristup školskim zgradama i kretanju unutar škole jer u mnogim školama nisu uklonjene fizičke barijere a naročito su neprimjereni prilazi, ulazi, učionice i toaleti. Također, djeca sa posebnim potrebama susreću se sa mnogim problemima i nemogućnostima pohađanja redovne nastave. Iako je uveden novi sistem redovnog inkluzivnog obrazovanja ovaj vid obrazovanja je još uvijek ograničen zbog nedostatka obučenog i stručnog osoblja, te nepostojanja odgovarajućih programa obuke. Ovdje treba napomenuti primjer slučaja kršenja prava osobe sa intelektualnim onesposobljenjem u Hercegovačko-Neretvanskom kantonu koji je na kantonalnom sudu riješen u korist te osobe. Naime, osobi nije bila omogućena adekvatna nastava u okviru inkluzivnog obrazovanja, te joj je dodatno onemogućeno pohađanje škole i zanemarivano pravo na inkluzivno obrazovanje. Kantonalni sud je ustanovio povredu prava na jednako postupanje u procesu obrazovanja i naložio tuženom (Ministarstvo obrazovanja, nauke, kulture i sporta Hercegovačko-Neretvanskog kantona) da prestane sa daljim kršenjem prava na obrazovanje osobe sa invaliditetom i da joj omogući dalje školovanje prilagođeno njenim individualnim potrebama. Takođe, ICVA u svom izvještaju navodi problem pristupa pravu na obrazovanje za osobe sa invaliditetom:

Djeca sa težim i teškim invaliditetom, naročito u ruralnim sredinama, su potpuno isključena iz osnovnog obrazovanja, a ne postoje zakonska rješenja i mehanizmi koji će omogućiti dostupnost školama i realizaciju prava na obrazovanje i dostupnost školskih objekata. Pasivan je odnos vlasti prema školovanju djece sa invaliditetom, s obzirom da su škole uglavnom arhitektonski neprilagođene.⁴⁶³ Takva djeca pohađaju nastavu

⁴⁶³ Neodgovarajuća školska infrastruktura – prilazi, stepeništa, sanitarni čvorovi.

samo uz angažman svojih roditelja i manju pomoć udruženja osoba sa invaliditetom, centara za socijalni rad, ili pohađaju nastavu uz neku vrstu „dogovora“ sa školom da uče kod kuće i polažu razrede. Mnoga djeca koja su uskraćena i za ove male mogućnosti, nikako se ne školuju.⁴⁶⁴

Nadalje treba istaći i problem nepostojanja Edukacionog plana i programa adekvatnog za obrazovanje djece školskog uzrasta iz reda drugih manjina, a koji bi poštivao njihova prava na izučavanje i korištenje maternjeg jezika, te izučavanje svoje kulture.

U školama i njihovoj neposrednoj blizini zabilježen je i porast nasilja među samom djecom, a naročito primjeri iznuđivanja novca.

Da bi pravo na obrazovanje bilo dostupno svima na cijeloj teritoriji BiH bez ikakve diskriminacije prevenstveno je potrebno osigurati da domaće vlasti poduzmu korake da usaglase različite sisteme obrazovanja. Hitno treba ukinuti segregaciju u školama i osigurati implementaciju već usvojenih zakona o obrazovanju. Također, država i državne vlasti su dužni razviti strategiju cjelokupnog obrazovnog sistema te prihvatiti odgovornost za razvoj akcionog plana za implementiranje te strategije kao i samu implementaciju strategije. Država, odnosno državne vlasti moraju shvatiti bitnost kvalitetnog obrazovanja za cjelokupan razvoj društva odnosno konačno prihvatiti činjenicu da se društveni i ekonomski napredak države i njenih stanovnika može ostvariti samo putem apolitičnog i kvalitetnog obrazovnog sistema. ostvarenog bez političkog uplitanja te se moraju odlučiti šta tačno žele postići kroz obrazovni sistem odnosno kakav napredak Činjenica i svačije ljudsko pravo jeste izučavati svoj nacionalni/etnički jezik, te izučavati gradivo na svom jeziku. Međutim ovo pravo ne bi smjelo biti korišteno za potrebe raznih političkih ciljeva i promocija. Gradivo koje se izučava bi trebalo biti usaglašeno. Historijske i geografske činjenice bi trebale bit usaglašene. Koliko god je izučavanje sopstvene nacionalne kulture bitno, toliko je bitno da izučavanje kultura drugih nacija/etničkih grupa ne bude izostavljeno, ignorirano ili zaboravljeno, a naročito ne pogrešno predstavljeno. Nadalje, potrebno je implementirati već izrađeni plan akcije o obrazovanju romske djece i pripadnika drugih manjina i osigurati implementaciju ostalih relevantnih zakonskih odredbi tako da ove grupacije građana i građanki Bosne i Hercegovine ne budu i dalje marginalizirani i zanemarivani.

⁴⁶⁴ ICVA (2010). Primjena Evropske socijalne povelje kroz zakone i praksu u BiH – II“, dostupno na: <http://www.icva-bh.org/userimages/ESP%20II.doc>, pristupljeno 10. novembra 2010.

S obzirom na probleme sa kojima se susreću djeca sa invaliditetom i djeca sa posebnim potrebama naročito u situaciji u kojoj je inkluzivno obrazovanje uvedeno bez prethodne posebne pripreme nastavnog osoblja, obrazovnog programa i školske infrastrukture neophodno je uraditi sve da se ovi nedostaci što prije isprave i djeci sa invaliditetom i djeci sa posebnim potrebama omogući ravnopravan pristup pravu na obrazovanje. Potrebno osigurati dostupnost stručne obuke za svo nasatvno osoblje, a naročito za nastavno osoblje koje radi sa djecom sa posebnim potrebama. Potrebno je omogućiti bolji pristup školama i ukloniti barijere unutar škole radi osiguranja boljeg pristupa djeci sa fizičkim onesposobljenjem.

Konačno zbog činjenice da BiH nije zemlja sa idealnim uvjetima za obrazovanje odnosno nije zemlja u kojoj sva djeca ostvare svoje pravo na osnovno obrazovanje prije nego li napune 15 godine, neophodno je sistematski pristupiti rješavanju pristupa osnovnom obrazovanju djece i odraslih od 15 godina pa na dalje. Također bitno je obezbijediti sistem cjeloživotnog obrazovanja kako bi se i odraslima obezbijedilo pravo na obrazovanje potrebno za njihov dalji razvoj i usavršavanje.

X. KRATKI PREGLED KULTURNIH PRAVA

(ČLAN 15 MEĐUNARODNOG PAKTA O EKONOMSKIM, SOCIJALNIM I KULTURNIM PRAVIMA)

Član 15. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima glasi:

1. *Države članice ovoga Pakta priznaju svakome pravo na:*

a) *sudjelovanje u kulturnom životu;*

b) *uživanje pogodnosti znanstvenog napretka i njegove primjene;*

c) *korist od zaštite moralnih i materijalnih interesa koji proizlaze iz bilo kojega znanstvenog, književnog ili umjetničkog djela kojega je osoba autor/ica.*

2. *Mjere koje države članice ovoga Pakta poduzimaju kako bi postigle puno ostvarenje toga prava, moraju obuhvatiti one koje su prijeko potrebne za održanje, razvoj i širenje znanosti i kulture.*

3. *Države članice ovoga Pakta se obavezuju da će poštivati slobodu koja je bitna za znanstveno istraživanje i stvaralačku djelatnost.*

4. *Države članice ovoga Pakta priznaju prednosti koje se postižu poticanjem i unaprjeđenjem međunarodnih susreta i suradnje u znanstvenim i kulturnim područjima.*

X.1. Opšte o kulturnim pravima

Kulturna prava su svoju pažnju dobila tek krajem dvadesetog vijeka i još uvijek su jedna od najmanje razumijevanih prava u cijelom spektru ljudskih prava. Osim Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, kulturna prava određuje i Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima (čl. 27), Konvencija o eliminaciji svih oblika diskriminacije nad ženama (čl. 3, 5, 13 i 14), Konvencija o pravima djeteta (čl. 20, 30 i 31), Konvencija o eliminaciji svih oblika rasne diskriminacije (čl. 2(2) i 5(e)(vi)(f)), te Evropska socijalna povelja i UNESCO deklaracija o kulturnim različitostima. Komponente kulturnih prava definisane članom 15 Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, te članom 27 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima su: (a) pravo svih da učestvuju u kulturnom životu; (b) pravo svih da uživaju koristi naučnog progressa

i njegove primjene; (c) pravo svih da uživaju koristi od zaštite moralnih i materijalnih interesa kao rezultat naučne, književne ili umjetničke produkcije čiji je korisnik autor; i (d) neograničena sloboda za naučno istraživanje i stvaralačku djelatnost⁴⁶⁵.

X.2. Kulturna prava u Bosni i Hercegovini

Na nivou države Bosne i Hercegovine donesena su tri zakona koji pokrivaju oblast kulture: Zakon o autorskom i drugim srodnim pravima u Bosni i Hercegovini (Sl. glasnik BiH 07/02), Zakonu o zaštiti dobara koja su odlukama Komisije za zaštitu nacionalnih spomenika proglašena kao nacionalni spomenici Bosne i Hercegovine (02/02) i Zakonu o arhivskoj građi i Arhivu BiH (Sl. glasnik BiH 16/01). Kao što je to slučaj i sa svim ostalim pravima, kulturna prava su detaljnije regulisana i prepuštena nadležnostima entiteta/kantona. U slučaju Republike Srpske, regulisanje oblasti kulture je urađeno donošenjem slijedećih zakona: Zakon o kulturnim dobrima RS (Sl. glasnik RS 11/95 i 103/08), Zakon o arhivskoj djelatnosti (Sl. glasnik RS 119/08), Zakon o bibliotečkoj djelatnosti (Sl. glasnik RS 52/01, 39/03 i 112/08), Zakon o muzejskoj djelatnosti (Sl. glasnik RS 89/08), Zakon o izdavačkoj djelatnosti (Sl. glasnik RS 46/04), Zakon o pozorišnoj djelatnosti (Sl. glasnik RS 25/02), Zakon o estradnoj djelatnosti (Sl. glasnik RS 46/04 i 106/09), Zakon o sticanju statusa samostalnih umjetnika (Sl. glasnik RS 50/10) i Zakon o kinematografiji RS (Sl. glasnik RS 37/09). U Federaciji BiH prava iz oblasti kulture su uglavnom regulisana kantonalnim zakonima.

U 2008. godini Ministarstvo civilnih poslova Bosne i Hercegovine donijelo je Strategiju kulturne politike u Bosni i Hercegovini koja se uglavnom odnosi na zaštitu i promociju domaćeg kulturnog stvaralaštva i baštine.

⁴⁶⁵ Eide A. (2001). *Cultural Rights as Individual Human Rights*. pp. 289-301, U:// Eide.A., Krause C. and Rossas A. (ed.) *Economic, Social and Cultural Rights: a textbook*, 2nd Revised Edition. Hague; Kluwer Law International.