



Br. predmeta: Ž-SA-06-881/17, Ž-SA-04-1022/17 i Ž-SA-04-1065/17

Datum: 25.01.2018. godine

Broj preporuke: P-19/18

Vijeće ministara Bosne i Hercegovine

n/r predsjedavajućeg Vijeća ministara

Trg BiH 1

71 000 Sarajevo

Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine

Trg BiH 1

71 000 Sarajevo

P R E P O R U K A

u vezi sa žalbama, broj: Ž-SA-06-881/17, Ž-SA-04-1022/17 i Ž-SA-04-1065/17

I Uvod

Ombudsmeni za ljudska prava Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Ombudsmeni) zaprimili su nekoliko žalbi vezano za ostvarivanje prava na naknadu za prevoz uposlenika u institucijama Bosne i Hercegovine. Navodi ovih žalbi ukazuju na sljedeće:

- Žalba Saveza sindikata policijskih organa u Bosni i Hercegovini od 05.09.2017. godine, koja je registrovana u instituciji Ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: institucija Ombudsmena) pod brojem: Ž-SA-06-881/17, a koja se odnosi na *Odluku o visini, načinu i postupku ostvarivanja prava na naknadu za prevoz na posao i prevoz sa posla* koju je Vijeće ministara usvojilo na 111. sjednici održanoj dana 24.08.2017. godine. Naime, na sastanku Upravnog odbora Saveza sindikata policijskih organa koji je održan dana 30.08.2017. godine, raspravljaljalo se o zakonitosti navedene Odluke. Prema njihovom mišljenju Odluka navodno sadrži diskriminirajuće odredbe u vezi obračuna visine mjesecne naknade troškova čijom se neposrednom primjenom zaposleni dovode u neravnopravan položaj, a cijeneći prije svega udaljenost mjesta rada od mjesta prebivališta kao kriterij za utvrđivanje novčane naknade po ovom osnovu kao i utvrđeni limit od 300,00 KM. Nadalje,

podnositelji žalbe ističu da prilikom izrade, odnosno usvajanja Odluke nije konsultovan Savez sindikata policijskih organa niti drugi reprezentativni sindikat, a što je u suprotnosti sa članom 57. stav 2. *Zakona o platama i naknadama uposlenih u institucijama Bosne i Hercegovine*¹.

- Žalba Kalem Perić Ande, Fakić Adise i Mrkaljević Enese od 16.10.2017. godine, koja je u instituciji Ombudsmena registrovana pod brojem: Ž-SA-04-1022/17. Žalbeni navodi odnose se na *Odluku o visini, načinu i postupku ostvarivanja prava na naknadu za prevoz na posao i prevoz sa posla* Vijeća ministara Bosne i Hercegovine usvojenu dana 24.08.2017. godine. Podnositelji žalbe navode da je Odluka donesena nezakonito, odnosno u suprotnosti sa članom 13. *Pravila za konsultacije u izradi pravnih propisa*², a koji propisuje da ukoliko odluka ima socijalni učinak poželjno je vršiti i dodatne konsultacije, kao i da usvajanjem navedene Odluke počinjena diskriminacija u odnosu na zaposlene u institucijama Bosne i Hercegovine.
- Žalba Samostalnog sindikata državnih i policijskih službenika i zaposlenika u institucijama Bosne i Hercegovine, sudske vlasti, javnim ustanovama Bosne i Hercegovine od dana 26.10.2017. godine, koja je u instituciji Ombudsmena registrovana je pod brojem: Ž-SA-04-1065/17. Predmet žalbe je *Odluka o visini, načinu i postupku ostvarivanja prava na naknadu za prevoz na posao i prevoz sa posla* (koju je Vijeće ministara usvojilo na 111. sjednici održanoj dana 24.08.2017. godine). Podnositelji žalbe ističu da je Vijeće ministara Bosne i Hercegovine prilikom izrade navedene Odluke imalo obavezu izvršiti konsultacije sa predstavnicima reprezentativnog sindikata u institucijama Bosne i Hercegovine što u konkretnom slučaju nije učinjeno, a čime dolazi do kršenja odredaba *Zakona o platama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine*. Nadalje navode da će se primjenom novousvojene odluke o prevozu, propisanim načinom obračuna i isplate predmetne naknade stvoriti diskriminacija po mjestu prebivališta.

Zaprimaljene žalbe registrovane su odvojeno po hronološkom redoslijedu prijema. Kako je predmet sve tri žalbe *Odluka Vijeća ministara Bosne i Hercegovine o visini, načinu i postupku ostvarivanja prava za naknadu za prevoz na posao i prevoz sa posla u institucijama Bosne i Hercegovine* (u daljem tekstu: Odluka), Ombudsmeni su odlučili objediniti navedene žalbe.

Također, institucija Ombudsmena je dana 31.10.2017. godine zaprimila upit zastupnice u Predstavničkom domu Parlamentarene Skupštine Bosne i Hercegovine, Maje Gasal Vražalica, a koji se tiče navedene Odluke. Zastupnica u Predstavničkom domu Parlamentarene Skupštine Bosne i Hercegovine, Maja Gasal Vražalica, ponovno se obratila instituciji Ombudsmena dana 11.12.2017. godine.

II Žalbeni navodi

Navodi podnesenih žalbi mogu se sumirati na sljedeći način:

- *Odluka Vijeća ministara Bosne i Hercegovine o visini, načinu i postupku ostvarivanja prava za naknadu za prevoz na posao i prevoz sa posla u institucijama Bosne i Hercegovine* sadrži odredbe u vezi obračuna visine mjesečne naknade troškova čijom neposrednom primjenom se

¹ "Službeni glasnik BiH", br. 50/08, 35/09, 75/09, 32/12, 42/12, 50/12, 32/13, 87/13, 87/13, 75/15, 88/15, 16/16 i 94/16

² "Službeni glasnik BiH", br. 81/06 i 80/14

zaposleni dovode u neravnopravan položaj, a s obzirom na udaljenost mjesta rada od mjesta prebivališta koji se koristi kao kriterij za utvrđivanje novčane naknade za prevoz uposlenika kao i da je utvrđeni limit od 300,00 KM. Podnositelji žalbe smatraju da je Odluka u suprotnosti sa članom 41. stav 1. *Zakona o platama i naknadama uposlenih u institucijama Bosne i Hercegovine*, a koji glasi: "Zaposlenom u institucijama Bosne i Hercegovine pripada pravo na naknadu troškova prevoza na posao i s posla javnim prevozom, ukoliko u instituciji nije organiziran prevoz".

- Utvrđeni modalitet obračuna naknade za prevoz onemogućava i obavezu implementacije i operacionalizacije regionalne zastupljenosti koja inkorporira između ostalog i prijem i zasnivanje u radni odnos zaposlenih čija je udaljenost mjesta prebivališta do mjesta rada u rasponu od 48 do 80 kilometara;
- Limitom od 300,00 KM koji je određen kao maksimalni iznos naknade te kumulativnom analizom visine dnevnih naknada utvrđenih u Tabeli 1. koje su u rasponu od 48 do 80 kilometara ukazano je da je pravo na dnevnu kartu definirano u članu 3. stav (1) alineja (a) Odluke fiktivno postavljeno na 80 kilometara;
- Dosljednom primjenom Odluke identičan mjesecni iznos naknade za troškove dobiti će 2 (dva) zaposlena u institucijama Bosne i Hercegovine kod kojih je kod jednog zaposlenog mjesto prebivališta udaljeno 47 kilometara, a kod drugog zaposlenog mjesto prebivališta udaljeno 80 kilometara od mjesta rada iako drugi zaposleni mjesecno putuje 1452 kilometra više od prvog (33 - razlika u kilometrima * 2 - oba pravca putovanja * 22 - broj radnih dana);
- Također će se primjenom Odluke o prevozu i propisanim načinom obračuna i isplate predmetne naknade stvorit diskriminacija zaposlenih po mjestu prebivališta, posebno za gradsko područje gdje se koristi glavni gradski prevoz, te su također stvorene i kategorije zaposlenih koje ni teoretski, bez obzira na sredstvo prevoza, ne mogu ostvariti iznos za prevoz u stvarnom iznosu troškova za isti (misli se da ne mogu ostvariti ni najniži refundirani iznos mjesecne karte);
- Službenici koji stanuju na području Sarajeva uglavnom ne raspolažu vlastitim vozilom i za dolazak na posao redovno koriste usluge javnog gradskog prevoza. Predmetnom Odlukom zaposlenim koji stanuju na udaljenosti do 7 kilometara od mjesta rada isplatom predviđenog iznosa nije omogućena kupovina mjesecne karte u iznosu od 53 KM. Isti slučaj je i sa službenicima koji žive u drugim gradovima i koriste se javnim gradskim prevozom, a zaposleni su u institucijama Bosne i Hercegovine (npr. Banja Luka, Mostar);
- U odredbi člana 5. stav 5. Odluke o prevozu sporna je i primjena propisane najkraće relacije putovanja prema kojoj se za utvrđivanje udaljenosti mjesta rada od mjesta prebivališta uposlenog koristi najkraća saobraćajna putna komunikacija na navedenoj relaciji, a da se pri tome nisu predvidjeli troškovi autoputa koji nastaju korištenjem najkraće moguće relacije, te nepostojanje direktnih prevozničkih linija na tim relacijama, čime se isto tako uslovljava da zaposleni mora imati i voziti sopstveni automobil da bi ispoštovao navedenu relaciju;
- Kriterij u ovoj Odluci ne obezbjeđuje realnu, pravednu i objektivnu mogućnost obračuna i naplate naknade za prevoz, a da se pri tome ne vrši povreda *Zakona o diskriminaciji Bosne i Hercegovine*³;
- Prilikom izrade, odnosno prije usvajanja Odluke nije postupljeno u skladu sa članom 57, stav 2. *Zakona o platama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine*, a kojim je definisano da će Vijeće ministara prilikom izrade podzakonskih akata izvršiti konsultacije sa predstavnicima reprezentativnog sindikata u institucijama Bosne i Hercegovine;

³ "Službeni glasnik BiH", broj 59/09 i 66/16

- Odluka o prevozu je protuzakonita u svom sadržaju i u suprotnosti je sa Ustavom Bosne i Hercegovine kao najvišim pravnim i političkim aktom, kao i u suprotnosti sa Evropskom konvencijom za zaštitu ljudskih prava i sloboda, te Zakonom o zabrani diskriminacije koji neposredno propisuju, afirmišu i promovišu načelo jednakosti prema svim građanima, te izričito propisuju zabranu diskriminacije po bilo kom osnovu.

III Istražni postupak

Ombudsmeni Bosne i Hercegovine su pokrenuli postupak istraživanja te su aktima, od dana 22.09.2017. godine, dana 17.10.2017. godine i dana 06.11.2017. godine, pozvali Vijeće ministara Bosne i Hercegovine i Ministarstvo finansija i reziora Bosne i Hercegovine da se izjasne na navode iz prethodno navedenih žalbi.

U instituciji Ombudsmena za ljudska prava zaprimljeni su akti Ministarstva finansija i reziora Bosne i Hercegovine:

- *akt broj: 08-02-2-8376-2/17 od 09.10.2017. godine;*
- *akt broj: 08-02-2-9088-2/17 od dana 26.10.2017. godine;*
- *akt broj: 08-16-1-9946-2/17 od dana 17.11.2017. godine.*

U aktu Ministarstva finansija i reziora Bosne i Hercegovine broj 08-02-2-8376-2/17 od 09.10.2017. godine se navodi da je Generalni sekretarijat Vijeća ministara Bosne i Hercegovine u prilogu akta broj 05-50-2-2501/17, od 28.09.2017. godine Ministarstvu finansija i reziora Bosne i Hercegovine dostavilo akt institucije Ombudsmena od 22.09.2017. godine kojim se traži izjašnjenje na žalbu povodom Odluke o visini, načinu i postupku ostvarivanja prava na naknadu za prevoz na posao i prevoz sa posla u institucijama Bosne i Hercegovine.

Sadržaj navedenih akata Ministarstva finansija i reziora Bosne i Hercegovine je u najvećem dijelu istovjetan a može se sumirati na sljedeći način:

- Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine je na 17. sjednici Zastupničkog doma održanoj 16.09.2015. godine i na 9. sjednici Doma naroda održanoj 17.09.2015. godine usvojila *Zakon o izmjeni zakona o platama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine*⁴ kojim je precizirano da se u članu 41. stav 1. Osnovnog teksta zakona riječi: "javnim prevozom" brišu;
- Donošenjem navedenog Zakona stvoren je temelj za koncipiranje drugačijeg modela obračuna naknade troškova prevoza na posao i prevoza sa posla koji se isplaćuje uposlenim u institucijama Bosne i Hercegovine;
- Ministarstvo finansija i reziora Bosne i Hercegovine je pripremilo prijedlog Odluke o visini, načinu i postupku ostvarivanja prava na naknadu za prevoz na posao i prevoz sa posla u institucijama Bosne i Hercegovine kojim je predviđen model obračuna predmetne naknade zasnovan na iznosu dnevne odnosno sedmične naknade prema dužini putovanja uposlenih u institucijama Bosne i Hercegovine;

⁴ "Službeni glasnik BiH", broj: 75/15

- Vijeće ministara Bosne i Hercegovine na 111. sjednici održanoj 24.08.2017. godine, donijelo je *Odluku o visini, načinu i postupku ostvarivanja prava za naknadu za prevoz na posao i prevoz sa posla u institucijama Bosne i Hercegovine*⁵;
- Ministarstvo finansija i trezora Bosne i Hercegovine prilikom izrade prijedloga Odluke ostvarilo je komunikaciju sa do tog momenta jedinim reprezentativnim sindikatom na nivou institucija Bosne i Hercegovine, odnosno *Samostalnim sindikatom državnih policijskih službenika i zaposlenika u institucijama BiH, sudske vlasti i javnim ustanovama Bosne i Hercegovine*;
- Prilikom izrade navedene Odluke vodilo se računa o obavezama preuzetim reformskom agendom za Bosnu i Hercegovinu za period 2015. – 2018. godina, te proširenim aranžmanom sa MMF-om;
- Ministarstvo finansija i trezora Bosne i Hercegovine je prilikom određivanja maksimalnog iznosa mjesecne naknade troškova prevoza imalo u vidu i visinu najniže plate utvrđene za nivo entiteta te je mišljenja da je utvrđeni maksimalni mjesecni iznos predmetne naknade od 300 KM razuman i prilagođen trenutnoj socijalno-ekonomskoj situaciji u Bosni i Hercegovini, te opštem stanju finansija na svim nivoima vlasti u Bosni i Hercegovini;
- Navedeno ograničenje uposlenih u institucijama Bosne i Hercegovine čije je mjesto rada udaljeno od mjesta prebivališta između 50 i 80 km postojalo je i u ranije važećoj Odluci;
- Netačna je tvrdnja podnositaca žalbe da je član 3. stav 3. Odluke u suprotnosti sa članom 41. stav 1. *Zakona o platama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine*, jer je Parlamentarna skupština Bosne i Hercegovine usvojila izmjene Zakona kojim su brisane riječi “javnim prevozom”;
- U vezi sa plaćanjem putarine za korištenje autoputa ukazano je da je autonomno pravo svakog zaposlenika da izabere kojom će saobraćajnom putnom komunikacijom dolaziti na posao;
- U vezi sa zaposlenicima koji stanuju na području Sarajeva i koriste se javnim gradskim prevozom navedeno je da se cijena karata kako gradskog tako i linijskog prevoza kod novog modela obračuna predmetne naknade ne uzima u obzir.

Također, u instituciji Ombudsmena zaprimljen je akt Agencije za državnu službu Bosne i Hercegovine, broj: 01-50-989-1/17 od 01.01.2017. godine u kojem je između ostalog navedeno:

“...Kako su ljudska prava očigledno povrijedena i to nezakonitim radom, aktom državnog organa, cijenimo da bi bilo potrebno da poduzmete mjere iz svoje nadležnosti kako bi se navedeno nezakonito stanje otklonilo....”

IV – Relevantno zakonodavstvo

Ustav Bosne i Hercegovine

Član II

1. Ljudska prava

Bosna i Hercegovina i oba entiteta će osigurati najviši nivo međunarodno priznatih ljudskih prava i osnovnih sloboda. ...

⁵ “Službeni glasnik BiH”, broj 72/17

Zakon o platama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine⁶

Član 41. stav 1.

Naknada za prevoz na posao i prevoz sa posla

(1) Zaposlenom u institucijama Bosne i Hercegovine pripada pravo na naknadu troškova prevoza na posao i s posla, ukoliko u instituciji nije organiziran prevoz.

Član 57. stav 2.

(2) Prilikom izrade podzakonskih akata Vijeće ministara izvršit će konsultacije s predstavnicima reprezentativnog sindikata u institucijama Bosne i Hercegovine.

Zakon o radu u institucijama Bosne i Hercegovine⁷

Član 50 stav 4. tačka a)

Zaposlenik ima pravo na naknadu za:

a) troškove prevoza na posao i s posla;

Zakon o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine⁸

Član 15 stav 1. tačka d)

1. Državni službenik ima pravo:

d) na platu i naknadu na način utvrđen posebnim zakonom;

Zakon o ombudsmenu za ljudska prava Bosne i Hercegovine⁹

Član 1.

1. Ombudsman za ljudska prava Bosne i Hercegovine je nezavisna institucija uspostavljena u cilju promovisanja dobre uprave i vladavine prava, zaštite prava i sloboda fizičkih i pravnih lica, kako je zajamčeno posebno Ustavom Bosne i Hercegovine i međunarodnim sporazumima koji se nalaze u dodatku tog Ustava koja će s tim u vezi nadgledati aktivnosti institucija Bosne i Hercegovine, njenih entiteta i distrikta Brčko, u skladu sa odredbama ovog Zakona.

Član 32.

Ombudsman može dati preporuke organima vlasti u Bosni i Hercegovini

V- Zaključak i mišljenje Ombudsmena

Zakonom o Ombudsmenu za ljudska prava Bosne i Hercegovine propisano je da Ombudsmeni Bosne i Hercegovine mogu reagovati u slučaju kada osnovano sumnjaju da način na koji su primjenjeni zakon i međunarodni dokumenti o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, vodi nepravičnim rezultatima.

⁶ "Službeni glasnik BiH", br. 50/08, 35/09, 75/09, 32/12, 42/12, 50/12, 32/13, 87/13, 87/13, 75/15, 88/15, 16/16 i 94/16

⁷ "Službeni glasnik BiH", br. 26/04, 7/05, 48/05, 60/10 i 32/13

⁸ "Službeni glasnik BiH", br. 19/02, 35/03, 4/04, 17/04, 26/04, 37/04, 48/05, 2/06, 32/07, 43/09, 8/10 i 40/12

⁹ "Službeni glasnik BiH" broj: 32/00, 19/02, 35/04, 32/06

Iz istražnog postupka je vidljivo da je Parlamentarna skuština Bosne i Hercegovine na 17. sjednici Zastupničkog doma održanoj 16.09.2015. godine i na 9. sjednici Doma naroda održanoj 17.09.2015. godine usvojila *Zakon o izmjeni zakona o platama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine* kojim je precizirano da se u članu 41. stav 1. Osnovnog teksta zakona riječi: "javnim prevozom" brišu.

Nakon opisanih izmjena, Ministarstvo finansija i trezora Bosne i Hercegovine je pripremilo prijedlog Odluke o visini, načinu i postupku ostvarivanja prava na naknadu za prevoz na posao i prevoz sa posla u institucijama Bosne i Hercegovine, te je Vijeće ministara Bosne i Hercegovine na 111. sjednici održanoj 24.08.2017. godine, donijelo Odluku o visini, načinu i postupku ostvarivanja prava za naknadu za prevoz na posao i prevoz sa posla u institucijama Bosne i Hercegovine.

Predmetnom Odlukom, kako se pojašnjava u dostavljenim izjašnjenjima je predviđen novi model obračuna predmetne naknade zasnovan na iznosu dnevne odnosno sedmične naknade prema dužini putovanja uposlenih u institucijama Bosne i Hercegovine. Iznos dnevne odnosno sedmične naknade utvrđen je na osnovu udaljenosti mjesta rada do mjesta prebivališta utvrđen najkraćom saobraćajnom putnom komunikacijom na navedenoj relaciji. Kao početna vrijednost uzeta je prosječna cijena litra goriva BMB-95, te koeficijent kojim se osigurava odnos iznosa dnevne/sedmične naknade prema dužini putovanja uposlenih u institucijama Bosne i Hercegovine utvrđen u saradnji sa stručnom službom Ministarstva komunikacija i prometa Bosne i Hercegovine.

Ombudsmeni Bosne i Hercegovine su razmotrili žalbene navode sa dva aspekta i to aspekta povrede prava iz radnog odnosa, odnosno odredaba zakona kojima su ista regulirana, Zakona o radu u institucijama Bosne i Hercegovine, Zakona o platama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine i Zakona o državnoj službi u institucijama Bosne i Hercegovine te sa aspekta povrede prava u smislu zabrane diskriminacije, odnosno povrede odredaba Zakona o zabrani diskriminacije.

Članom 41, stav 1 važećeg Zakona o platama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine je određeno: "*Zaposlenom u institucijama Bosne i Hercegovine pripada pravo na naknadu troškova prevoza na posao i s posla, ukoliko u instituciji nije organiziran prevoz.*" Prethodno navedenom odredbom Zakona nije određeno da uposlenik ima pravo na djelimičnu naknadu troškova prevoza niti je ovo pravo na drugi način ograničeno, već je odredba jasna i određuje pravo uposlenika na naknadu stvarnih troškova prevoza sa posla i na posao.

Uvidom u odredbe Odluke kao i u tabele u prilogu iste može se zaključiti da prema Odluci i načinu obračuna naknade koji je predviđen **neće svim uposlenicima u institucijama Bosne i Hercegovine biti isplaćena naknada koja je dovoljna za troškove prevoza na posao i sa posla**. Shodno prethodno navedenom, može se zaključiti da predmetna Odluka nije u saglasnosti sa Zakonom o platama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine, jer isti garantira ovo pravo uposlenicima dok je Odlukom to pravo ograničeno. Prethodno opisanim se krši opći princip po kojem se ne može podzakonskim aktima smanjivati obim prava koji je garantiran zakonima. Slijedom prethodno navedenog može se zaključiti da se radi o kršenju prava iz radnog odnosa uposlenika u institucijama Bosne i Hercegovine koja su im garantirana Zakonom o platama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine i Zakonom o radu u institucijama Bosne i Hercegovine.

Osim toga postoje određene nejasnoće vezano za primjenu sadašnjeg modela obračuna kada se uzme u obzir sadržaj Odluke, tabele u prilogu, te obrazloženje i obrasci koje su doneseni u cilju dosljednog sprovođenja Odluke. U obrazloženju Odluke je navedeno sljedeće:

“Pod udaljenošću mjesta rada od mjesta prebivališta zaposlenog podrazumijeva se udaljenost od adrese mjesta rada do adrese mjesta prebivališta zaposlenog.

Pod dolaskom na posao i odlaskom sa posla podrazumijeva se dolazak na adresu mjesta rada i odlazak sa adrese mjesta rada.

Pod dnevnom naknadom podrazumijeva se naknada za dnevni dolazak na posao i odlazak sa posla na relaciji mjesto rada - mjesto prebivališta zaposlenog (jedan dolazak na posao i odlazak sa posla = dnevna naknada). Dakle, u pitanju je naknada u dva smjera (“povratna karta”).”

Sa druge strane u “Zahtjevu za naknadu troškova prevoza na posao i prevoza sa posla”, čiji je izgled, u cilju primjene navedene Odluke, propisalo Ministarstvo finansija i trezora Bosne i Hercegovine u skladu sa članom 6, stav 1 Odluke, je traženo da se navede **udaljenost mjesta rada do mjesta prebivališta izražena u kilometrima, a tražena udaljenost predstavlja samo jedan smjer.**

Uposlenici su prilikom ispunjavanja zahtjeva kako se i tražilo navodili udaljenost od mjesta rada do mjesta prebivališta u kilometrima. Prilikom obračuna iznosa naknade troškova prevoza na posao i prevoz sa posla, kilometraža koja je navedena kako je traženo u zahtjevu je pomnožena sa koeficijentom (iznos dnevne naknade iz tabele) i tako se došlo do iznosa koji se isplaćuje uposlenicima. Međutim, isti praktično predstavlja naknadu za prevoz samo u jednom smjeru, jer iz tabele nije vidljivo da se navedeni kilometri množe sa dva kako bi se došlo do iznosa naknade u “dva smjera” kako je navedeno u Obrazloženju Odluke.

Ombudsmeni smatraju problematičnim i utvrđeni limit od 300,00 KM ukoliko isti nije dovoljan za pokriće troškova prevoza prevoza na posao i sa posla, te smatraju da su se posebno u ovom dijelu trebale obaviti sveobuhvatne konsultacije sa reprezentativnim sindikatima kako bi se ispitala mogućnost ostvarivanja prava na naknadu troškova prevoza na posao i sa posla a koje je zagarantovano Zakonom o platama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine i kako bi se utvrdio broj uposlenika koji su u skladu sa trenutnom Odlukom u nepovoljnijem položaju u odnosu na druge uposlenike.

Zabrinjavajuća je okolnost da je Ministarstvo finasija i trezora Bosne i Hercegovine prilikom izrade navedene Odluke samo uspostavilo određeni vid komunikacije sa *Samostalnim sindikatom državnih policijskih službenika i zaposlenika u institucijama Bosne i Hercegovine, sudskoj vlasti i javnim ustanovama Bosne i Hercegovine*, ali da se nije u skladu sa odredbama Zakona o platama i naknada u institucijama Bosne i Hercegovine konsultovalo sa svim reprezentativnim sindikatima kako bi se sagledale realne potrebe zaposlenika.

Ombudsmeni Bosne i Hercegovine su mišljenja da brisanje riječi “javni prevoz” iz odredbe Zakona o platama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine nije na bilo koji način limitiralo Ministarstvo finasija i trezora Bosne i Hercegovine da sagleda sve potrebe zaposlenika u institucijama Bosne i Hercegovine.

Nepropisivanje u *Zakonu o platama i naknadama uposlenih u institucijama Bosne i Hercegovine* da se koristi indikator cijene javnog prevoza ne isključuje mogućnost da se ovaj faktor koristi, posebno ako predstavlja objektivan kriterij, a što nije sporna činjenica. U normativnom segmentu, sve što izričito zakonom nije zabranjeno smatra se dozvoljenim, tako da i brisanje riječi "javni prevoz" ne može biti opravданje za Ministarstvo finansija i trezora Bosne i Hercegovine da ovaj parametar ne koristi, jer njegovo korštenje nije izmjenama zakona decidno zabranjeno.

Ombudsmeni su svjesni činjenice da Bosna i Hercegovina ima obaveze u skladu sa Reformskom agendom za Bosnu i Hercegovinu 2015.-2018., te proširenim aranžmanom sa MMF-om ali smatraju da odluke koje donose organi vlasti moraju biti utemeljene na principima pravičnosti i jednakosti.

Nadalje Ombudsmeni Bosne i Hercegovine zapažaju da je nejasno na koji način je ocijenjeno da je eliminiranjem javnog prevoza kao parametra za utvrđivanje iznosa predmetne naknade i uvođenjem parametra cijene litre goriva moguće napraviti uštede. Zapravo postavlja se logično pitanje od kada je vožnja privatnim automobilima jeftinija od korištenja javnog gradskog i javnog međugradskog prevoza. Npr. uposlenici kojima je mjesto prebivališta na Ilijadži u Sarajevu, a radno mjesto na M. Dvoru, prema ranijem obračunu su dobivali iznos od 53 KM koliko je cijena mjesečne radničke karte javnog gradskog prevoza, dok im se po novoj Odluci obračunava iznos od cirka 70 KM, a za veće udaljenosti i veći iznosi, koji su ranije bili pokriveni cijenom mjesečne radničke karte javnog gradskog prevoza. Nadalje novina je prema novom načinu obračunavanja i da uposlenici koji žive na kilometar od radnog mesta imaju pravo na određenu naknadu, a što ranije nije bio slučaj. Obzirom na prethodno navedeno kao i da je proteklo nekoliko mjeseci od kada se vrši obračun po novoj Odluci, bilo bi korisno izvršiti i analize iz kojih bi bilo jasno u kojem iznosu su uštede postignute i u odnosu na koje kategorije uposlenih. Nadalje u vezi sa prethodno navedenim značajno je istaći i problem zagađenosti zraka sa kojima se građani Bosne i Hercegovine suočavaju zadnjih godina a kojem je jedan od uzroka prekomjerna upotreba privatnih automobila, a koja se trenutnom pravnom regulativom faktički podstiče.

Slijedom prethodno navedenog Ombudsmeni Bosne i Hercegovine smatraju da je potrebno preispitati i potrebu izmjene Zakona o platama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine na način da se ponovo unesu riječi „javnim prevozom“.

Kao što je već ranije ukazano Ombudsmeni su razmotrili i žalbene navode u ovim predmetima koji se odnose na navodnu diskriminaciju po osnovu prebivališta, odnosno navodne povrede odredaba Zakona o zabrani diskriminacije¹⁰. Iako je nesporno da se primjenom predmetne Odluke neki uposlenici dovode u povoljniji položaj u odnosu na druge, na način da im se u potpunosti isplaćuju troškovi prevoza na posao i sa posla, dok se drugima isplaćuje iznos koji nije dovoljan za ove troškove, nije utvrđena povreda prava u smislu zabrane diskriminacije kako je definirana članom 2, stav (1) Zakona o zabrani diskriminacije.

Članom 2 Zakona o zabrani diskriminacije mjesto prebivališta nije među nabrojanim osnovima diskriminacije, niti se kao osnov pojavljuje u međunarodnim standardima koji zabranjuju diskriminaciju, jer ne predstavlja lično svojstvo. U članu 2 Zakona o zabrani diskriminacije jeste navedeno da osnov diskriminacije može biti „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“, odnosno ova odredba

¹⁰ "Službeni glasnik BiH", br. 59/09, 66/16

zabranjuje diskriminaciju prema otvorenoj listi zabranjenih osnova, međutim, Evropski sud za ljudska prava je, u svojoj dosadašnjoj praksi, odbijao „da prihvati geografsku lokaciju, kao ličnu osobinu“¹¹

U tom smislu Ombudsmani nisu pronašli osnov za postupanje shodno odredbama Zakona o zabrani diskriminacije, međutim u skladu sa članom 32, stav 4 Zakona o ombudsmanu za ljudska prava Bosne i Hercegovine¹², Ombudsmani imaju mogućnost i ovlaštenje da upute preporuke i prijedloge za poboljšanje situacije nadležnom organu, posebno kada nakon razmatranja pojedinačnih predmeta ustanove da primjena pravnih propisa vodi nepravičnim rezultatima, ali i da predlože izmjene i dopune zakona i drugih propisa kada je potrebno i neophodno.

Imajući u vidu sve naprijed izneseno, u skladu sa članom 32 Zakona o Ombudsmenu za ljudska prava Bosne i Hercegovine, Ombudsmeni za ljudska prava Bosne i Hercegovine, daju sljedeću:

P R E P O R U K U

1. *Vijeću ministara Bosne i Hercegovine* da započne dijalog sa reprezentativnim sindikatima u cilju donošenja nove Odluke kojom bi se otklonile sve nejasnoće i na adekvatan način uredilo ovo izuzetno važno pitanje za sve zaposlene u institucijama Bosne i Hercegovine;
2. *Parlamentarnoj skupštini Bosne i Hercegovine* da se izmijeni sporna odredba člana 41 stav (1) Zakona o platama i naknadama u institucijama Bosne i Hercegovine koja je predstavljala temelj za koncipiranje ovog modela obračuna naknada za prevoz na posao i prevoz sa posla i da se ponovno unesu riječi “javnim prevozom”;
3. Da o načinu realizacije preporuke obavijeste Ombudsmene Bosne i Hercegovine u roku od 60 (šezdeset) dana od dana prijema preporuke.

Ombudsmeni Bosne i Hercegovine

Nives Jukić

prof. dr Ljubinka Mitrović

dr. Jasmina Ozumhur



Dostavljeno:

Ix naslovjenima

Ix podnositeljima žalbi

Ix u spis

¹¹ „U predmetu Kjeldsen, Busk Madsen and Pedersen protiv Danske, Sud je rekao da se ova otvorena lista odnosi samo na lične osobine aplikantata koje kao takve čine te osobe različitim od ostalih osoba. Iz istog razloga je Sud odbio aplikanta u predmetu Magee protiv Velike Britanije odbijajući da prihvati geografsku lokaciju u kojoj je aplikant uhapšen, kao ličnu osobinu.“ (Komentar zakona o zabrani diskriminacije sa objašnjenjima i pregledom prakse u uporednom pravu, http://www.ombudsman.gov.ba/materijali/Komentar_zakona_o_zabrani_diskriminacije.pdf, str. 10)

¹² Član 32, stav 4 Zakona o Ombudsmenu za ljudska prava Bosne i Hercegovine: "Kada, nakon razmatranja predmeta, ombudsman ustanovi da način na koji je zakon primjenjen vodi nepravičnim rezultatima, on može uputiti nadležnom organu vlade preporuke koji bi doveli do pravičnog rješenja situacije predmetnog pojedinca. Ombudsman može nadležnom organu dati prijedlog mjera čija primjena bi vjerovatno poboljšala situaciju na koju se žali, uključujući isplatu odštete, i u godišnjem ili specijalnom izještaju Institucije dati prijedlog za izmjene i dopune zakona i drugih propisa kada on smatra da je to potrebno."