

Damir Muminović*

MEĐUNARODNI STANDARDI ZAPOŠLJAVANJA OSOBA SA INVALIDITETOM (UZ POSEBAN OSVRT NA BOSNU I HERCEGOVINU)

Ovaj članak ispituje međunarodne standarde koji regulišu zapošljavanje osoba sa invaliditetom, sa fokusom na njihovu primjenu u Bosni i Hercegovini. Ističe ključne konvencije i smjernice kao što je Konvencija UN-a o pravima osoba sa invaliditetom, naglašavajući važnost inkluzivne prakse zapošljavanja. Studija ocjenjuje napredak Bosne i Hercegovine u usklađivanju nacionalnih politika sa ovim standardima, identifikujući izazove i potencijalna područja za poboljšanje. Ključni nalazi naglašavaju potrebu za sveobuhvatnim zakonodavnim okvirima, dostupnim radnim mjestima i inkluzivnim praksama zapošljavanja kako bi se poboljšale mogućnosti zapošljavanja za osobe sa invaliditetom. Analizom globalnih mjera i lokalnih inicijativa, članak nudi uvid u stvaranje pravednijih uslova za zapošljavanje i podsticanje socijalne uključenosti.

Ključne reči: *Invaliditet. – Zapošljavanje. – Međunarodni standardi. – Bosna i Hercegovina. – Inkluzija.*

1. UVOD

U oblasti zapošljavanja osoba s invaliditetom u Bosni i Hercegovini, postoji složena dinamika vezana za primjenu međunarodnih standarda zapošljavanja. Kontekstualno, Bosna i Hercegovina je potpisnica Konvencije UN o pravima osoba s invaliditetom, čime se obavezuje na implementaciju određenih standarda u ovom području. Međutim, izazovi poput nedostatka finansijskih sredstava ograničavaju napore vlasti u BiH, da osiguraju ravnopravne mogućnosti zapošljavanja. Kako bi se postigla inkluzija na tržištu rada, bitno je prilagoditi

* Autor je viši asistent na Pravnom fakultetu Univerziteta u Sarajevu, 1988, d.muminovic@pfsa.unsa.ba (Bosna i Hercegovina).

zakonodavni okvir, pojačati budžetska izdvajanja za osobe s invaliditetom, te poticati društvenu odgovornost poslodavaca. Važan aspekt pružanja podrške osobama s invaliditetom je uključivanje poslodavaca u proces zapošljavanja kako bi se osigurala efikasna integracija i prevladavanje predrasuda. Poslodavci imaju ključnu ulogu u stvaranju inkluzivnog radnog okruženja te u promoviranju mjera protiv diskriminacije. Usklađivanje nacionalnih propisa s međunarodnim standardima pruža dodatnu zaštitu osobama s invaliditetom u Bosni i Hercegovini, osiguravajući im ravnopravne mogućnosti za zapošljavanje. Saradnja s Međunarodnom organizacijom rada može biti korisna u promicanju društvene odgovornosti poslodavaca i ostvarivanju ciljeva inkluzivnog tržišta rada. Pored toga, radna prava osoba s invaliditetom su tijesno povezana s politikama rada i zapošljavanja koje se primjenjuju u Bosni i Hercegovini. Kroz saradnju s relevantnim institucijama i udruženjima osoba s invaliditetom, moguće je uspješno implementirati međunarodne standarde zapošljavanja te stvoriti okruženje koje potiče inkluziju i ravnopravnost. Posebno je važno prilagoditi državne i entitetske zakone s ciljem osiguravanja jednakih mogućnosti i zaštite prava osoba s invaliditetom u Bosni i Hercegovini.

Tokom historije, međunarodni standardi zapošljavanja za osobe s invaliditetom evoluirali su u skladu s promjenama u društvu i zakonodavstvu. „Zakon o zabrani diskriminacije Bosne i Hercegovine je izmijenjen i dopunjen 2016. godine, tako što je eksplicitno propisano, pored ostalog, da je invaliditet jedno od ličnih svojstava na osnovu kojeg je diskriminacija zabranjena“.¹ Kroz ratifikaciju Konvencije Ujedinjenih naroda o pravima osoba s invaliditetom 2009, naglasak je stavljen na pravo na rad u inkluzivnom okruženju. U evropskim zemljama postoje različite politike zapošljavanja osoba s invaliditetom, s pozitivnim mjerama usmjerenim na poboljšanje inkluzije na tržištu rada. Komparativne studije mogu razjasniti uspješne pristupe i preporuke za poboljšanje situacije osoba s invaliditetom u BiH. U Specijalnome izvještaju o pravima osoba s invaliditetom koji je sačinila Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine u novembru 2010, ističu se izazovi i preporuke vezane uz diskriminaciju, nedostatak jedinstvene definicije invaliditeta te međunarodne sporazume

1 Kosana Beker, „Diskriminacija na osnovu invaliditeta u Bosni i Hercegovini: Izazovi novih zakonskih rješenja“, *Analitika Centar za društvena istraživanja* 2017, 1.

o jednakim mogućnostima.² Unificirani pristup zapošljavanju osoba s invaliditetom u skladu s međunarodnim standardima može pružiti smjernice za bolju provedbu zakona i politika. Iskustva drugih zemalja mogu poslužiti kao primjeri dobre prakse za napredak u osiguranju inkluzivnog tržišta rada za sve građane, uključujući one s invaliditetom. Kako ističe *Gradašević-Sijerčić*, naročito su važni aspekti poput uključivanja poslodavaca u proces zapošljavanja te promicanje mjera protiv diskriminacije.³ Posebno je bitno istaći, da proučavanje međunarodnih standarda zapošljavanja za osobe s invaliditetom u kontekstu Bosne i Hercegovine ne samo da doprinosi razumijevanju trenutne situacije već i pruža smjernice za buduće zakonodavne promjene.

2. MEĐUNARODNI STANDARDI ZAPOŠLJAVANJA OSOBA S INVALIDITETOM

2.1. Izvori prava na univerzalnom nivou

Pitanje zapošljavanja osoba sa invaliditetom je postalo značajno u današnjem svijetu i sada je predmetom mnogih inicijativa, počevši od različitih kompanija, pa sve do međunarodnih organizacija i javnih institucija. Međutim, tržište rada ostaje glavni izvor diskriminacije protiv osoba sa invaliditetom: niska stopa učešća osoba sa invaliditetom u Evropi, Sjedinjenim Državama i mnogim zemljama u razvoju to upravo dokazuje. Osobe sa invaliditetom se suočavaju sa mnogim preprekama u pristupu zaposlenju. Kao glavne prepreke posebno možemo istaći⁴: 1) Pristup obuci za rad; 2) Predrasude o sposobnostima osoba sa invaliditetom; 3) Ograničen pristup plaćenom zaposlenju; 4) Pristupačnost javne infrastrukture, transporta i usluga; 5) Pravna sposobnost.

Učiniti radne sredine inkluzivnijim stoga je pravi izazov u kontekstu transformacija tržišta rada (digitalna revolucija, klimatske promjene, demografski izazovi, globalizacija) i sa ciljem da se osobama sa

2 *Specijalni izvještaj o pravima osoba s invaliditetom*, Institucija ombudsmena za ljudska prava Bosne i Hercegovine 2010, 33.

3 Jasminka Gradašević-Sijerčić, Mladen Pandurević, „Zapošljavanje osoba sa invaliditetom kroz poticaje poslodavcima“, *Udruženje poslodavaca FBiH* 2013, 11.

4 Dominic Velche, Audrey Relandeau, „Employment Policies for Persons with Disabilities“, *Wide Angle* 16/2017, 5.

invaliditetom omogući da treniraju, stječu vještine, pristupaju profesionalnim prilikama i razvijaju svoje karijere. Kako bi odgovorili na ovaj izazov, nekoliko aktera može konkretno djelovati⁵: osobe koje traže posao i zaposlene osobe sa invaliditetom; donosioci političkih odluka; pružatelji usluga; te kompanije, sindikati, itd.

Napredak koji je ostvaren u pogledu inkluzije osoba sa invaliditetom na tržištu rada dijelom je posljedica evolucije međunarodnog pravnog okvira. Konvenciju o pravima osoba s invaliditetom je 13. decembra 2006. godine usvojila Opća skupština UN-a.⁶ Tadašnji generalni sekretar Ujedinjenih naroda Kofi Anan, posebno je naglasio značaj usvajanja Konvencije, budući da je za 650 miliona osoba s invaliditetom to predstavljalo drastičnu prekretnicu u njihovim životima. Pored toga što Konvencija govori o pravima osoba s invaliditetom, ona je usmjerena na društvo kao cjelinu, uz potrebu da se osigura mogućnost da svaka osoba doprinese društvu u skladu sa svojim sposobnostima i mogućnostima. Primarni zadatak ove Konvencije jeste da se osobama sa invaliditetom osigura uživanje ljudskih prava zajedno sa drugim građanima, a prije svega u oblasti obrazovanja, mogućnosti zaposlenja, pristupu zgradama i drugim objektima, sredstvima javnoga prijevoza te konačno pristupu pravdi. Konvencija predstavlja prvi dokument koji je vezan za ljudska prava, a donesen je u 21. stoljeću, kao i najbrže usvojen dokument u historiji međunarodnopravnih regulativa, kao i prvi za koji intenzivno lobiralo *online*. Predsjedavajući *ad hoc* Odbora za donošenje ove Konvencije, Don Mekej, naglasio je kako Konvencija predstavlja jedinstvo i kooperaciju vlada i civilnog društva, te time pokazuje svijetu ispravan način za postizanje važnih promjena za poboljšanje trenutnog, ali i budućeg kvaliteta života svih ljudi bazirajući se na načelu jednakosti.⁷ Osim toga je naglasio, kako ponižavajuća praksa, kao što su prisilna sterilizacija djevojaka i žena zbog njihovog invaliditeta, institucionalizacija i kreiranje odluka u ime osoba sa invaliditetom, mora biti napuštena.⁸ Konvencija putem svojih

5 *Ibid.*, 6.

6 United Nations, *Convention on the Rights of Persons with Disabilities and Optional Protocol*, 2007.

7 United Nations, *Ad hoc Committee on Disabilities Convention Elects Don Mckay of New Zealand as Chairman*, <https://press.un.org/en/2005/soc4674.doc.htm>, 23. 10. 2024.

8 *Ibid.*

50 članova unaprijeđuje, štiti i obezbjeđuje potpuno i ravnopravno uživanje ljudskih prava i temeljnih sloboda osoba sa invaliditetom, kao i poštovanje dostojanstva ovih osoba.⁹ Konvencijom su osobe sa invaliditetom određene kao osobe koje imaju nepovratno fizičko, mentalno, intelektualno ili senzorno oštećenje, koje kroz interakciju sa različitim preprekama spriječava njihovu potpunu i efikasnu participaciju u društvu na načelu jednakosti sa drugima.¹⁰ Konvencijom je utemeljen Komitet za prava lica sa invaliditetom¹¹, čija je dužnost da nadgleda primjenu Konvencije. Osim što odlučuje o izvještajima država potpisnica, Komitet je prilično angažovan u smislu definisanja općih komentara odredaba Konvencije. Usvojena su četiri opća komentara ove vrste: Opći komentar br. 1 na član 12 Konvencije – Ravnopravnost pred zakonom (2014)¹²; Opći komentar br. 2 na član 9 Konvencije – Pristupačnost (2014);¹³ Opći komentar br. 3 na član 6 Konvencije – Žene i djevojčice sa invaliditetom (2016);¹⁴ Opći komentar br. 4 na član 24 Konvencije – Pravo na inkluzivno obrazovanje (2016).¹⁵ Potrebno je istaći da se prvi opći komentar referisao na ravnopravnost lica sa invaliditetom pred zakonom, budući da je to elementarni preduslov za njihovu istinsku ravnopravnost u društvenoj zajednici.

Među međunarodnim izvorima relevantnim za zapošljavanje osoba s invaliditetom od posebne važnosti su standardi utvrđeni u konvencijama MOR-a (koje su inače na snazi u BiH). U tom kontekstu posebno su značajne:¹⁶ 1) Konvencija broj 159 o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom, 1983., i odgovarajuća

9 United Nations, *Convention on the Rights of Persons with Disabilities and Optional Protocol*, 2007.

10 *Ibid.*

11 *Ibid.*

12 Opći komentar br. 1 Komiteta za prava lica sa invaliditetom, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/031/20/PDF/G1403120.pdf>, 23. 10. 2024.

13 Opći komentar br. 2 Komiteta za prava lica sa invaliditetom, <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G14/033/13/PDF/G1403313.pdf>, 23. 10. 2024.

14 Opći komentar br. 3 Komiteta za prava lica sa invaliditetom, http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/GC/3&Lang=en, 23. 10. 2024.

15 Opći komentar br. 4 Komiteta za prava lica sa invaliditetom, http://tbinternet.ohchr.org/_layouts/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CRPD/C/GC/4&Lang=en, 23. 10. 2024.

16 J. Gradašćević-Sijerčić, M. Pandurević, *op. cit.*, 14.

Preporuka broj 168 o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom, 1983; 2) Konvencija broj 142 o profesionalnoj orijentaciji i stručnom osposobljavanju u razvoju ljudskih resursa, 1975; 3) te Konvencija broj 102 o minimalnim standardima socijalne sigurnosti, 1952.

Konvencija MOR-a broj 159 u pogledu politike profesionalne rehabilitacije i politike zapošljavanja osoba s invaliditetom propisuje da svaka članica mora, u skladu s uslovima na nacionalnom nivou, praksom i mogućnostima, utvrditi, provoditi i periodično revidirati politiku o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom.¹⁷ Konvencija MOR-a broj 142 o profesionalnoj orijentaciji i stručnom osposobljavanju u razvoju ljudskih resursa, predviđa da svaka članica kroz određeni vremenski period širi svoje sisteme profesionalne orijentacije, uključujući i konstantno informisanje o mogućnostima zaposlenja, kako bi se osigurala dostupnost informacija i najjasnijih mogućih instrukcija svoj djeci, mladima i odraslima, uključujući i prilagođene programe za sve hendikepirane i invalidne osobe.¹⁸ „Konvencija MOR-a broj 102 o minimalnoj normi socijalnog osiguranja u dijelu IX pod nazivom „Davanje za slučaj invalidnosti“ obavezuje sve države za koju je ovaj dio Konvencije na snazi, da osiguraju zaštićenim osobama davanje za slučaj invalidnosti“.¹⁹

2.2. Praksa Suda pravde EU

Ovdje je također bitno spomenuti praksu Suda pravde EU, odnosno načinu na koji je pitanje zapošljavanja osoba sa invaliditetom regulisano u EU. Usvajanje Direktive Savjeta Evrope 2000/78/EZ o opštem okviru jednakog postupanja u zaposlenju (2000)²⁰ prethodilo je ratifikaciji Konvencije o pravima osoba sa invaliditetom (2010) od strane EU, te je upravo iz ovih razloga Sud pravde EU imao primarnu ulogu da približi tumačenje prava EU u okviru razumnog prilagođavanja Konvenciji. Posljednjih godina Sud je donio dvije presude sa novim mišljenjima, o čemu će biti govora u nastavku.

17 *Ibid.*

18 *Ibid.*

19 *Ibid.*

20 European Union, Document c10823, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN-HR-PT/TXT/?from=HR&uri=LEGISSUM%3Ac10823>, 23. 10. 2024.

Definicija razumne prilagodbe na poslu uvedena je u pravo EU članom 5. Direktive Savjeta Evrope 2000/78/EZ o opštem okviru jednakog postupanja u zaposlenju:²¹ „Poslodavci će preduzeti odgovarajuće mjere, gdje je to potrebno u određenom slučaju, kako bi omogućili osobi sa invaliditetom pristup, učešće ili napredovanje u zapošljavanju, ili prolasku obuke, osim ako bi takve mjere nametnule nesrazmjeran teret poslodavcu.“ Fundamentalna razlika između Direktive Savjeta Evrope 2000/78/EZ o opštem okviru jednakog postupanja u zaposlenju i Konvencije UN-a, jeste u tome što prva ne definiše uskraćivanje razumnog prilagođavanja kao *sui generis* oblik diskriminacije.²² Stoga je na Sudu pravde da pojasni koje odredbe EU će se primijeniti na ovu obavezu.

Uskraćivanje razumnog prilagođavanja nije diskriminacija kada bi to predstavljalo nesrazmjeran teret za poslodavca. Opterećenje nije nesrazmjerno kada je „dovoljno otklonjeno mjerama koje postoje u okviru politike invalidnosti dotične države članice“.²³ Da bi se odredio nesrazmjeran teret, posebno treba uzeti u obzir finansijske i druge troškove koji su nastali, obim i finansijska sredstva preduzeća i mogućnost dobijanja javnih sredstava ili bilo koje druge pomoći.²⁴ Komitet za prava lica sa invaliditetom je također izjavio da je finansijski trošak traženog smještaja relevantan faktor, ali Direktiva Savjeta Evrope 2000/78/EZ o opštem okviru jednakog postupanja u zaposlenju posvećuje veću pažnju faktoru troškova.²⁵

Direktiva Savjeta Evrope 2000/78/EZ o opštem okviru jednakog postupanja u zaposlenju se mora tumačiti u svjetlu Povelje EU o osnovnim pravima i Konvencije UN-a. Povelja EU sadrži nekoliko odredaba u vezi sa invaliditetom posebno član 26 o integraciji osoba sa invaliditetom.²⁶ Konvenciju UN-a EU je ratifikovala 2010. godine, tako

21 Council Directive 2000/78/EC of 27.11.2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation [2000] OJ L 303.

22 Tamás Gyulavári, „Recent CJEU case law on ‘reasonable accommodation’ at work: towards the recognition of a new discrimination form“, *Springer: ERA Forum* 2023, 362.

23 *Ibid.*

24 European Union, Document c10823, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN-HR-PT/TXT/?from=HR&uri=LEGISSUM%3Ac10823>, 23. 10. 2024.

25 T. Gyulavári, *op. cit.*, 362.

26 Povelja Europske unije o temeljnim pravima, Službeni list Europske unije, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/>

da je ovaj mješoviti sporazum obavezujući za institucije EU i države članice.²⁷ On je „integralni dio pravnog poretka Evropske unije“ i kao takav je inferioran u odnosu na Ugovore, ali superiorniji od sekundarnog prava EU.²⁸ Međutim, on je dio sistema osnovnih prava EU i mogao bi se čak uspostaviti kao ekvivalent primarnom pravu EU.

Na temelju ranije navedenog Direktiva Savjeta Evrope 2000/78/EZ o opštem okviru jednakog postupanja u zaposlenju se, koliko je to moguće, mora „tumačiti na način koji je u skladu sa Konvencijom UN-a“.²⁹ Ako postoji više od jednog mogućeg tumačenja, prednost treba dati onom koje je u skladu sa Konvencijom, iako Konvencija nema direktan učinak. Sve u svemu, ratifikacija Konvencije UN-a od strane EU uspostavila je jasnu obavezu da se ona uzme u obzir pri tumačenju primarnog i sekundarnog prava EU, a koncept invaliditeta je arhetipski primjer ovog dosljednog tumačenja.³⁰ Dakle, definicija razumnog prilagođavanja mora se primjenjivati zajedno sa drugim antidiskriminacionim odredbama Direktive Savjeta Evrope 2000/78/EZ o opštem okviru jednakog postupanja u zaposlenju, a ove odredbe sekundarnog prava moraju se tumačiti u svjetlu relevantnih članova Povelje EU i Konvencije UN-a. Ovaj pravni okvir je unaprijeđen sudskom praksom Suda pravde EU, naročito u posljednje dvije decenije. U nastavku ćemo analizirati dva relevantna slučaja pred ovim sudom.

U slučaju *Tartu Vangla* (C-795/19)³¹, u Estoniji, zatvor u Tartu-u otpustio je službenika zbog nepoštivanja zahtjeva za oštrinom sluha za zatvorske službenike. Kao rezultat toga, radnik je postao trajno zakonski nesposoban za obavljanje osnovnih funkcija radnog mjesta zbog slušne smetnje (koje postoje od njegovog djetinjstva). U praksi bi bio sposoban da nastavi da obavlja (nakon 15 godina isti) posao da je primijenjena ista zakonska mjera (upotreba slušnog aparata) kao i za oštećenje vida (upotreba kontaktnih sočiva, naočala). Zatvorskim službenicima nije

TXT&from=RO, 23. 10. 2024.

27 European Union, Document 12012E/TXT, Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT>, 23. 10. 2024.

28 T. Gyulavári, *op. cit.*, 363.

29 *Ibid.*

30 *Ibid.*

31 Info Curia Case-law, Case number = C-795/19, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=244186&pageIndex=0&doclang=HR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=7415579>, 23. 10. 2024.

zabranjeno nošenje slušnih aparata na poslu, ali se njihov sluh mora testirati bez upotrebe takvog uređaja. Prirodni nivo oštine sluha zatvorskog službenika trebao bi biti dovoljan, bez medicinskog uređaja, da osigura sigurnost i komunikaciju. Ovdje je pitanje bilo da li Direktiva, zasnovana na definicijama iz člana 2 (2) i obrazloženju za preopremanje na radnom mjestu u članu 4 (1), isključuje apsolutnu zabranu daljeg zapošljavanja zatvorskog službenika čija oštrina sluha ne zadovoljava minimalne pravne standarde i gdje procjena ne dozvoljava upotrebu korektivnih sredstava.³² Zanimljivo je da nacionalni sudovi nisu spomenuli razumno prilagođavanje u postupku i pitanju. Na osnovu koncepta odgovarajućih mjera u dosadašnjoj sudskoj praksi, Sud pominje dvije potencijalno odgovarajuće mjere:³³ slušno pomagalo i raspoređivanje na drugo radno mjesto. U cjelini, takav zakon, „gdje je to prikladno nakon donošenja mjera razumnog prilagođavanja“, nadilazi ono što je neophodno za postizanje njegovih legitimnih ciljeva.³⁴ Dakle, uskraćivanje razumnog prilagođavanja bilo je važan faktor kada je Sud proglasio nedostatak neophodnosti u okviru testa proporcionalnosti. Dok je u prethodnoj sudskoj praksi bila u pitanju indirektna diskriminacija, u ovoj presudi direktna diskriminacija je predstavljala klasični okvir za provjeru proporcionalnosti, međutim, pravna logika je bila slična ranijim odlukama koje su uključivale indirektnu diskriminaciju.

Konačni stav koji je Sud zauzeo u ovome predmetu jeste: „Član 2, stav 2, tačku (a), član 4, stav 1 i član 5 Direktive Savjeta Evrope 2000/78/EZ o opštem okviru jednakog postupanja u zaposlenju treba tumačiti na način da im se protivi nacionalni propis koji predviđa apsolutnu nemogućnost zadržavanja na njegovu radnom mjestu zatvorskog službenika čija oštrina sluha nije u skladu s najnižim pragovima slušne percepcije utvrđenima tim propisom, a ne omogućuje provjeru može li taj službenik ispunjavati navedene dužnosti, po potrebi nakon izvršavanja razumnih prilagodbi u smislu tog člana 5.“³⁵

Drugi slučaj C-485/20 – *HR Rail*³⁶ je belgijski slučaj koji uključuje otpuštanje radnika koji je postao trajno nesposoban da obavlja

32 *Ibid.*

33 *Ibid.*

34 *Ibid.*

35 *Ibid.*

36 Info Curia Case-law, C-485/20 – *HR Rail*, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=253723&pageIndex=0&doclang=HR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=7439598>, 23. 10. 2024.

osnovne funkcije pošte. Za razliku od *Tartu Vangla* nije bilo upitno da radnik više nije mogao da obavlja posao za koji je prvobitno bio angažovan, kao posledica njegovog srčanog stanja koje je zahtevalo ugradnju pejsmejкера (nesporni invaliditet). Međutim, mogao se zaposliti i na drugim radnim mjestima, i zaista je raspoređen na poziciju skladištara, a obećana mu je i personalizirana podrška kako bi pronašao novi posao u kompaniji. Uprkos tome, konačno je razriješen iz razloga nesposobnosti uz zabranu zapošljavanja na ovu funkciju u trajanju od pet godina.

Pitanje je bilo da li koncept „razumnog prilagođavanja“ prava EU zahtijeva da se radnik, nesposoban za obavljanje bitnih funkcija radnog mjesta, rasporedi na drugo radno mjesto za koje ima potrebnu kompetenciju, sposobnost i raspoloživost. Dakle, ovo je bio prvi slučaj u kojem je nacionalni sud direktno ciljao na tumačenje obaveze razumne prilagodbe, uključujući ocjenu mjere preraspodjele u svjetlu odbrane od nesrazmjernog opterećenja.

Procjena tereta poslodavca ne podrazumijeva primjenu testa proporcionalnosti, već balansiranje interesa poslodavca i zaposlenog, kako u finansijskom, tako i u organizacionom smislu i mjeri, čiji je interes jači.³⁷ U nezavisnom testu razumne prilagodbe ovo je opravdanje, ali u prethodnim odlukama Suda to je bilo „opravdanje opravdanja“.

Procjena neopravdanog tereta u uvodnoj izjavi uglavnom je fokusirana na aspekte troškova, a Sud je prilično šutio o tome šta predstavlja nesrazmjernan teret. *HR Rail* je dodao neke važne aspekte ovoj procjeni. Jedan faktor koji može biti relevantan je da je radnik raspoređen na drugu poziciju nakon nesposobnosti za prvobitno radno mjesto. Osim toga, mogućnost raspoređivanja osobe sa invaliditetom na drugo radno mjesto dostupna je samo ako postoji najmanje jedno radno mjesto koje je radnik sposoban da zauzme.³⁸ Ovdje Sud daje smjernice u vezi ne isključivo finansijskih, već organizacionih mjera. Opterećenje se tumači kao srazmjerno, ako je poslodavac već dobrovoljno uveo tu mjeru i ima praktičnu mogućnost da je nastavi. Takve činjenice mogu ukazivati na to da su interesi poslodavca u ravnoteži sa interesima radnika sa invaliditetom.

37 T. Gyulavári, *op. cit.*, 374.

38 InfoCuria Case-law, C-485/20 – *HR Rail*, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=253723&pageIndex=0&doclang=HR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=7439598>, 23. 10. 2024.

U ovome slučaju konačni stav Suda je: „Član 5 Direktive Savjeta Evrope 2000/78/EZ o opštem okviru jednakog postupanja u zaposlenju treba tumačiti na način da pojam „razumne prilagodbe potrebama osoba s invaliditetom“ u smislu tog člana znači da radnik, uključujući onog koji obavlja pripravništvo nakon zaposlenja, koji zbog svojega invaliditeta bude proglašen nesposobnim za obavljanje osnovnih zadataka radnog mjesta na kojem je zaposlen bude raspoređen na drugo radno mjesto za koje ima potrebnu stručnost, sposobnost i raspoloživost, pod uvjetom da takva mjera za poslodavca ne predstavlja nerazmjerno opterećenje.“³⁹

Direktiva Savjeta Evrope 2000/78/EZ o opštem okviru jednakog postupanja u zaposlenju i Konvencija UN-a o pravima osoba sa invaliditetom donijele su pravnu revoluciju u regulaciji razumnog prilagođavanja umetanjem ove obaveze u zakon protiv diskriminacije. Pošto je Direktiva Savjeta Evrope 2000/78/EZ o opštem okviru jednakog postupanja u zaposlenju prva usvojena, pravo EU se razlikuje od Konvencije UN-a u nekoliko tačaka. Sud je dobio zadatak i priliku da uskladi pravo EU sa Konvencijom UN-a o pravima osoba s invaliditetom o pojmovima kao što su „invalidnost“ i „odgovarajuća razumna mjera prilagođavanja“.

Osnovna neusklađenost između prava EU i Konvencije UN-a je u tome što Direktiva Savjeta Evrope 2000/78/EZ o opštem okviru jednakog postupanja u zaposlenju ne proglašava uskraćivanje razumnog prilagođavanja odvojenim od diskriminacije, iako bi ovo specifično tumačenje imalo mnogo prednosti za promovisanje praktične implementacije. Na osnovu nejasnih pravila u Direktivi, rane presude Suda su uglavnom podržavale tumačenje razumnog prilagođavanja kao klauzule o izuzeću u slučajevima indirektno diskriminacije.

U ovim novim slučajevima govorilo se o značenju nesposobnosti u svjetlu razumnih mjera prilagođavanja (*Tartu Vangla*), te o obavezama poslodavca o smještaju u slučaju nesposobnosti da nastavi rad na istom radnom mjestu (*HR Rail*). Prva odluka je smatrala neopravdani propust da se napravi razumna prilagodba kao element opravdanja direktne diskriminacije. Međutim, *HR Rail* označava promjenu paradigme dajući zakonsku prednost članu 5 u odnosu na odredbe o direktnoj diskriminaciji, što jača obavezu razumnog prilagođavanja kroz nekoliko zakonskih prednosti. Međutim, obrazloženje ostavlja iza sebe

39 *Ibid.*

nekoliko pitanja o primjenjivom testu, jer se tek treba sačekati proglašenje razumnog prilagođavanja kao posebnog oblika (posredne i/ili direktne) diskriminacije.

3. POSEBAN OSVRT NA BOSNU I HERCEGOVINU

Kada je u pitanju Bosna i Hercegovina, specifičnim pitanjima prava osoba sa invaliditetom bave se brojne domaće, ali i međunarodne organizacije. Iako je BiH ratificirala Konvenciju o pravima osoba sa invaliditetom Ujedinjenih naroda, kao i Opcionalni protokol 12. marta 2010. godine, a Konvencija je stupila na snagu 11. aprila 2010. godine, osobe sa invaliditetom čine jednu od najugroženijih grupa koje se nalaze na društvenoj margini. Svakodnevica ovih osoba sadrži mnoge prepreke i diskriminaciju u gotovo svakoj društvenoj sferi. Prema izjavama ispitanika na popisu stanovništva iz 2013. godine, u Bosni i Hercegovini od ukupno 3.531.159. stanovnika, čak 294.058, odnosno 8,33% ima neki stepen invaliditeta.⁴⁰ Pored svega navedenoga BiH je usvojila EU standarde po kojima uzrok invalidnosti nije uzus za utvrđivanje postojanja prava na zaštitu i naknade, međutim do današnjeg dana ovaj princip nije primjenjen u praksi.

Izveštaji zaštitnika ljudskih prava u Bosni i Hercegovini ističu složenosti i preporuke vezane uz prava osoba s invaliditetom.⁴¹ Diskriminacija, nedostatak usklađene definicije invaliditeta te obaveze iz međunarodnih sporazuma za jednakost prilika su ključni problemi. Prepreke u rješavanju slučajeva, diskriminacija ratnih žrtava te nedostatak koordinacije su istaknuti.⁴² Preporuke uključuju usklađivanje zakonodavstva, obrazovanje zdravstvenih radnika, poboljšanje zakona o socijalnoj zaštiti te prilagodbu javnih zgrada. Svijest, edukacija te saradnja između državnih tijela i organizacija za osobe s invaliditetom su ključni za napredak. Ključna tema zapošljavanja osoba s invaliditetom u Bosni i Hercegovini jeste važnost uključivanja poslodavaca u proces zapošljavanja te promicanje antidiskriminacijskih mjera.⁴³ BiH je ratificirala

40 Popis stanovništva u BiH 2013, <http://www.statistika.ba/>, 23. 10. 2024.

41 Godišnji izvještaji o rezultatima aktivnosti institucije Ombudsmena za ljudska prava BiH period 2008–2023, <https://www.ombudsmen.gov.ba/Dokumenti.aspx?id=27&tip=1&lang=BS>, 23. 10. 2024.

42 *Ibid.*

43 *Ibid.*

Konvenciju UN-a o pravima osoba s invaliditetom 2009. godine, s fokusom na pravo na rad u inkluzivnom okruženju. Različite europske zemlje imaju različite politike zapošljavanja osoba s invaliditetom, s pozitivnim mjerama za poboljšanje uključenosti u tržište rada. Iako postoje specifična pravila i obaveze za zapošljavanje osoba s invaliditetom u Bosni i Hercegovini, nedostatak finansijskih sredstava ograničava učinkovitost vlade u promicanju zapošljavanja osoba s invaliditetom. Inicijative poput promjena u zakonodavnom okviru, jačanja Fonda za osobe s invaliditetom, te promicanja društvene odgovornosti među poslodavcima kroz saradnju s Međunarodnom organizacijom rada su ključne preporuke.⁴⁴ Iako su određeni napori usmjereni ka poticanju punog sudjelovanja i uklanjanja prepreka za osobe s invaliditetom u Bosni i Hercegovini, nedostatak sredstava predstavlja izazov u promicanju zapošljavanja osoba s invaliditetom.

Potvrđivanje međunarodnih konvencija od strane Bosne i Hercegovine predstavlja korak ka usklađivanju nacionalnog zakonodavstva s međunarodnim standardima za zaštitu prava osoba s invaliditetom. Ovim procesom država preuzima obaveze propisane konkretnim konvencijama, poput Konvencije UN-a o pravima osoba s invaliditetom. Kroz ratifikaciju, Bosna i Hercegovina se obavezuje poštivati principe jednakih mogućnosti, pristupačnosti i nediskriminacije. Implementacija ovih međunarodnih standarda može doprinijeti poboljšanju kvalitete života osoba s invaliditetom u Bosni i Hercegovini. Stvaranje mehanizama za redovitu evaluaciju i praćenje napretka u implementaciji međunarodnih konvencija može osigurati dosljednost u provođenju propisanih standarda. Za uspješno provođenje ratifikacije međunarodnih konvencija o pravima osoba s invaliditetom, ključno je osigurati adekvatne resurse i kapacitete potrebne za implementaciju odredbi tih dokumenata. Prema Arturu O' Rajliju, nedostatak finansijskih sredstava može predstavljati prepreku u ostvarivanju prava osoba s invaliditetom, stoga je važno osigurati adekvatno financiranje programa i politika usmjerenih prema inkluziji i zaštiti njihovih prava.⁴⁵ Uz to, edukacija ključnih dionika, poput zdravstvenih djelatnika i poslodavaca, o specifičnim potrebama osoba s invaliditetom može doprinijeti stvaranju osjetljivijeg i inkluzivnijeg društvenog okruženja.⁴⁶

44 *Ibid.*

45 Arthur O'Reilly, *The right to decent work of persons with disabilities*, International Labour Office-Geneva 2007, 33.

46 *Ibid.*

U pogledu smjernica Ujedinjenih naroda, Bosna i Hercegovina je u 2009. godini potpisala Konvenciju o pravima osoba s invaliditetom, naglašavajući tako važnost osiguranja prava na rad u inkluzivnom okruženju za osobe s invaliditetom. Izazovi s kojima se osobe s invaliditetom suočavaju u regiji istraženi su u detalje, zajedno s preporukama za poboljšanje pristupa pravdi, obrazovanju i zakonima protiv diskriminacije. Naglašava se potreba za strategijama vlade za jačanje prava osoba s invaliditetom, dok se Evropski sud za ljudska prava zalaže za individualne procjene prije uskraćivanja prava osobama s invaliditetom. U skladu sa Smjernicama Ujedinjenih naroda, relevantno je istaknuti da su poboljšane inicijative koje promiču punu participaciju i uklanjanje prepreka za osobe s invaliditetom, kao što je ažuriranje Zakona o borbi protiv diskriminacije u 2016. godini u Bosni i Hercegovini. Kroz analize slučajeva diskriminacije u regiji, ističe se hitnost stvaranja pravnih okvira kako bi se osigurali pristup pravdi, obrazovanju te unaprijedile zakonske odredbe protiv diskriminacije.⁴⁷ Nužno je istaknuti da nedostatak finansijskih sredstava ograničava učinkovitost vlasti u promicanju zapošljavanja osoba s invaliditetom, što zahtijeva reviziju pravnog okvira i poticaje za poslodavce kroz saradnju s Međunarodnom organizacijom rada.⁴⁸

Kada govorimo o obavezama poslodavaca, Zakonom o profesionalnoj rehabilitaciji i zapošljavanju osoba s invaliditetom utvrđena je obaveza zapošljavanja osoba sa invaliditetom od strane svih poslodavaca u FBiH koji zapošljavaju 16 i više zaposlenika.⁴⁹ Poslodavac može obavezu zapošljavanja da izvrši na sljedeće načine:⁵⁰ 1) zapošljavanjem, odnosno zasnivanjem radnog odnosa s određenim brojem osoba s invaliditetom; 2) uplatom Fondu za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba s invaliditetom novčanog iznosa u visini 25% prosječne plaće u FBiH za odgovarajući broj osoba s invaliditetom srazmjerno ukupnom broju zaposlenika. U FBiH kvotni sistem zapošljavanja ne primjenjuje se samo na javni sektor (državna tijela, tijela pravosuđa, tijela lokalne uprave, javne službe, ustanove, fondovi, javna preduzeća) već i na privatni sektor (privredna društva i druge pravne osobe).⁵¹

47 K. Beker, *op. cit.*, 5.

48 International Labour Office Geneva, *Managing disability in the workplace* 2002, 17.

49 *Ibid.*, 18.

50 *Ibid.*

51 *Ibid.*, 20.

Zakonskom regulativom predviđena je dužnost zapošljavanja osoba s invaliditetom u srazmjeru sa ukupnim brojem zaposlenih, te od 31.12.2013. godine ta obaveza podrazumijeva zapošljavanje minimalno jedne osobe s invaliditetom na svakih 16 uposlenika. Međutim, ukoliko na tržištu rada nema osoba s invaliditetom koje posjeduju odgovarajuće znanje i kvalifikacije, poslodavci obavezu zapošljavanja ove grupe pojedinaca moraju namiriti kroz uplatu novčanih sredstava.

Rješenja u zakonima obavezno treba uskladiti sa pozitivnim iskustvima drugih država, prije svega onih koje ostvaruju vrhunske rezultate u ovoj oblasti, i primjeniti ih kod nas, uz prilagođavanje nivou razvoja društvenih odnosa i stanja ekonomije, a sve u cilju otkrivanja najboljih rješenja.

Zemlje koje su uspjele da zaposle najveći procenat osoba sa invaliditetom, uglavnom primjenjuju pozitivnu diskriminaciju i stimulanse poslodavcima, koji zapošljavaju osobe sa invaliditetom. Zemlje koje ostvaruju najlošije rezultate u pogledu zapošljavanja osoba sa invaliditetom, uvele su obligatorni kvotni sistem zapošljavanja. Takav sistem postoji u Rumuniji, Bugarskoj i svim nama susjednim državama. Međutim, važno je naglasiti da ni u jednoj državi taj odnos nije ispod 1:20, a ide i do 1:50 invalidnih osoba u odnosu na cjelokupan broj uposlenih.⁵²

Konačno, potrebno je navesti Izvještaj Evropske komisije za BiH od 08.11.2023. godine, gdje se kaže da osobe sa invaliditetom spadaju u najugroženije grupe.⁵³ Nisu preduzeti gotovo nikakvi koraci za rješavanje problema u smislu oduzimanja poslovne sposobnosti, diskriminacije po osnovu statusa i pristupačnosti objektima. Premda postoji pravni i institucionalni okvir za osobe sa invaliditetom, manjak budžetskih sredstava otežava sprovođenje mjera koje bi sigurno poboljšale njihov položaj.⁵⁴ Zakon i dalje dozvoljava da osobe sa invaliditetom budu lišene poslovne sposobnosti u sudskom postupku, što je kršenje međunarodnih konvencija.⁵⁵ Država treba da pređe sa pristupa zasnovanog na statusu (prioritet imaju ratni veterani i civilne žrtve rata) na pristup zasnovan na potrebama, sa jedinstvenom definicijom invaliditeta i

52 *Ibid.*

53 Evropska komisija, Radni dokument osoblja komisije, Izvještaj o Bosni i Hercegovini za 2023, <https://www.eas.europa.eu/sites/default/files/documents/2023/Izvj%C5%A1taj%20o%20Bosni%20i%20Hercegovini%20za%202023.%20-%20BHS%20prijevod%20%28002%29.pdf>, 25. 10. 2024.

54 *Ibid.*

55 *Ibid.*

usklađenim kriterijumima za invaliditet, te pravima i standardima socijalne zaštite širom zemlje.⁵⁶ Osobe sa invaliditetom i dalje se suočavaju sa preprekama u pristupu obrazovanju, zdravstvenoj zaštiti i socijalnoj pomoći.⁵⁷ Djeca sa smetnjama u razvoju i dalje su jedna od najmarginalizovanijih i najisključenijih grupa, suočena sa stigmom i diskriminacijom, te neadekvatnim uslugama, posebno u zdravstvu i obrazovanju.⁵⁸ Mnogi se i dalje nalaze u zavodima, što predstavlja teško kršenje njihovih prava kao i međunarodnih konvencija. Ovo je potrebno riješiti pod hitno. Bosna i Hercegovina treba hitno kreirati i implementirati strategiju deinstitucionalizacije, kako bi krenula ka zbrinjavanju u zajednici. Oba entiteta i Brčko distrikt BiH započeli su izradu vlastitih mapa puta u saradnji sa UNICEF-om.

4. ZAKLJUČAK

Istraživanje na ovu temu ukazuje na hitnu potrebu za usklađivanjem zakonodavnog okvira u Bosni i Hercegovini kako bi se osigurala puna zaštita prava osoba s invaliditetom. Preporuke uključuju usklađivanje nacionalnih propisa s međunarodnim standardima, jačanje edukacije zdravstvenih radnika o potrebama osoba s invaliditetom te poboljšanje pristupačnosti javnih objekata. Važan aspekt zaključaka istraživanja naglašava važnost suradnje između tijela vlasti, organizacija za osobe s invaliditetom i poslodavaca kako bi se osiguralo zapošljavanje osoba s invaliditetom. Potrebno je poticati svijest o potrebi inkluzivnog zapošljavanja te implementirati antidiskriminacijske mjere kako bi se osigurala jednaka radna prava za sve. U zaključku se ističe da je rješavanje izazova vezanih uz zapošljavanje osoba s invaliditetom ključni korak prema ostvarivanju inkluzivnog društva u Bosni i Hercegovini. Preporuke za poboljšanje uključuju reviziju pravnog okvira, osnaživanje Fonda za osobe s invaliditetom te poticanje društvene odgovornosti poslodavaca i saradnju s međunarodnim organizacijama poput Međunarodne organizacije rada.

56 *Ibid.*

57 *Ibid.*

58 *Ibid.*

Damir Muminović, MA iur.

Senior Teaching Assistant at the University of Sarajevo
Faculty of Law, Bosnia and Herzegovina

INTERNATIONAL STANDARDS
FOR EMPLOYMENT OF PERSONS WITH
DISABILITIES (WITH SPECIAL REFERENCE
TO BOSNIA AND HERZEGOVINA)

Summary

This article examines international standards governing the employment of persons with disabilities, focusing on their implementation in Bosnia and Herzegovina. It highlights key conventions and guidelines such as the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities, emphasizing the importance of inclusive employment practices. The study assesses Bosnia and Herzegovina's progress in aligning national policies with these standards, identifying challenges and potential areas for improvement. Key findings underscore the need for comprehensive legislative frameworks, accessible workplaces, and inclusive hiring practices to enhance employment opportunities for individuals with disabilities. By analyzing global benchmarks and local initiatives, the article offers insights into creating more equitable employment conditions and fostering social inclusion.

Key words: *Disability. – Employment. – International standards. – Bosnia and Herzegovina. – Inclusion.*

LITERATURA

- Beker K., „Diskriminacija na osnovu invaliditeta u Bosni i Hercegovini: Izazovi novih zakonskih rješenja“, *Analitika Centar za društvena istraživanja* 2017.
- Gradašćević-Sijerčić J., Pandurević M., „Zapošljavanje osoba sa invaliditetom kroz poticaje poslodavcima“, *Udruženje poslodavaca FBiH* 2013.

Gyulavári T., „Recent CJEU case law on ‘reasonable accommodation’ at work: towards the recognition of a new discrimination form“, *Springer: ERA Forum* 2023.

International Labour Office Geneva, *Managing disability in the workplace*, Geneva 2002.

O’Reilly A., *The right to decent work of persons with disabilities*, International Labour Office, Geneva 2007.

Velche D., Relandeau A., „Employment Policies for Persons with Disabilities“, *Wide Angle* 16/2017.

Article history:

Received: 24. 9. 2024.

Accepted: 20. 11. 2024.