

Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine, odlučujući o zahtjevu potpredsjednika Federacije Bosne i Hercegovine Milana Dunovića, za ocjenu ustavnosti člana 124. Zakona o radu, te o zahtjevu istog podnosioca za ocjenu ustavnosti člana 9. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu, na osnovu člana IV.C.3.10.(2) a) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, primjenom člana 38. stav 1. Zakona o postupku pred Ustavnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine, na sjednici bez javne rasprave održanoj dana 26.02.2020. godine, donio je

## PRESUDU

Utvrđuje se da je član 124. Zakona o radu ("Službene novine Federacije BiH", br. 26/16 i 89/18) u saglasnosti sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine.

Utvrđuje se da član 9. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu ("Službene novine Federacije BiH", broj 89/18) nije u saglasnosti sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine.

Presudu objaviti u "Službenim novinama Federacije BiH".

## Образложење

### 1. Podnosilac zahtjeva i predmet zahtjeva

Potpredsjednik Federacije Bosne i Hercegovine Milan Dunović (u daljem tekstu: podnosilac zahtjeva) podneskom broj: 03-01-2-301-1/18 od 05.07.2018. godine, Ustavnom sudu Federacije Bosne i Hercegovine (u daljem tekstu: Ustavni sud Federacije) je podnio zahtjev za ocjenu ustavnosti člana 124. Zakona o radu, a podneskom broj: 03-01-2-301-2/18 od 05.07.2018. godine zatražio je i donošenje privremene mjere, kojom bi se privremeno obustavila primjena osporenog člana Zakona o radu.

Takođe, podnosilac zahtjeva je dana 05.04.2019. godine, podneskom broj: 03-01-2-109-1/19 od 04.04.2019. godine, Ustavnom sudu Federacije podnio i zahtjev za ocjenu ustavnosti člana 9. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu.

Ovlaštenje za podnošenje zahtjeva za ocjenu ustavnosti proističe iz odredbe člana IV.C.3.10.(2) a) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine.

### 2. Rješenje o spajanju postupaka

Kako su na ovaj način oformljena dva predmeta: U-16/18 i U-21/19, a u oba se navedena predmeta radi o zahtjevima kojima se traži ocjena ustavnosti odredbi istog Zakona, Ustavni sud Federacije je, na sjednici održanoj dana 07.05.2019. godine, primjenom člana 38. stav 1. Zakona o postupku pred Ustavnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", br. 6/95 i 37/03) riješio da će se o podnesenim zahtjevima odlučivati u istom postupku, te donio Rješenje o spajanju postupaka broj U-16/18 od 07.05.2019. godine. Shodno prednjem, Ustavni sud Federacije će u ovom ustavnosudskom predmetu voditi jedinstven postupak i donijeti jednu odluku, pod brojem U-16/18.

### 3. Stranke u postupku

Na osnovu člana 39. stav 1. Zakona o postupku pred Ustavnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine, stranke u ovom ustavnosudskom postupku su podnosilac zahtjeva i Parlament Federacije Bosne i Hercegovine, kao donosilac Zakona o radu i Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu čije se odredbe osporavaju.

### 4. Bitni navodi zahtjeva

#### 4.1. Bitni navodi zahtjeva za ocjenu ustavnosti člana 124. Zakona o radu

Podnosilac zahtjeva smatra da član 124. Zakona o radu nije u skladu sa odredbama Ustava Federacije Bosne i Hercegovine i to: sa Alinejom 5. i 6. Preambule Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, te članovima II.A.2.1), II.A.2., VII.3. i II.A.6.

Ustava Federacije Bosne i Hercegovine. Takođe, imajući u vidu Aneks Ustava Federacije Bosne i Hercegovine u kojem su pobrojani instrumenti za zaštitu ljudskih prava koji imaju pravnu snagu ustavnih odredbi, tvrdi da član 124. Zakona o radu nije u skladu sa članom 20. stav 1. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, samostalno i u vezi sa njenim članom 2., članovima 11. i 13. Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu: Evropska konvencija), te članom 1. Protokola 12. uz Evropsku konvenciju, sa članom 8. stav 1. tač. a) i c) i stav 3. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima - samostalno i u vezi sa njegovim članom 2., članom 22. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima-samostalno i u vezi sa njegovim članom 2., čl. 5. i 6. Evropske socijalne povelje, te sa Konvencijom Međunarodne organizacije rada br. 87. o sindikalnim slobodama i zaštiti sindikalnih prava, na snazi u Bosni i Hercegovini i Federaciji Bosne i Hercegovine.

Navodi da je članom 124. Zakona o radu ograničena sloboda udruživanja i sindikalnog djelovanja, te s tim u vezi i niz drugih prava: pravo na kolektivno pregovaranje, pravo na štrajk, pravo na odgovarajuće uslove rada i sl. Pomenutim članom Zakona je propisano da se reprezentativnost sindikata utvrđuje s obzirom na ukupan broj zaposlenih u području djelatnosti, odnosno grani djelatnosti. Reprezentativnim sindikatom za jedno ili više područja djelatnosti smatra se onaj sindikat koji, između ostalog, ispunjava uslov da ima najmanje 30% članova od ukupnog broja zaposlenih u području djelatnosti (grani) na teritoriji Federacije Bosne i Hercegovine, odnosno kantona.

Prema mišljenju podnosioca zahtjeva, zakonodavac je onemogućio sticanje reprezentativnosti brojnim sindikatima registrovanim i organizovanim na strukovnom/ profesionalnom nivou, a koji djeluju unutar područja/grane djelatnosti, što je za posljedicu imalo nelegitimno i protivustavno isključivanje ovih sindikata iz procesa kolektivnog pregovaranja i zaključivanja kolektivnih ugovora. Kao primjer navodi slučaj isključivanja strukovnih sindikata doktora medicine i stomatologije u pojedinim kantonima u Federaciji Bosne i Hercegovine iz postupka kolektivnog pregovaranja - a na osnovu osporenog člana Zakona, iako isti okupljaju preko 70% zaposlenih doktora i stomatologa, što je, kako navodi, dovelo do potpisivanja masovnih otkaza od strane doktora i do učestalih obustava rada i uticalo na redovno pružanje usluga zdravstvene zaštite u Federaciji Bosne i Hercegovine.

Mišljenja je da se zakonodavac, propisujući osporeni član Zakona nelegitimno umiješao u oblast sindikalnog udruživanja i djelovanja, jer je istim poništio mogućnost bilo kakvog djelovanja brojnih sindikalnih organizacija koje se uspostavljaju na strukovnom nivou, čak i pod pretpostavkom da isti okupljaju članstvo određene struke/profesije u 100-procentnom broju. Kriterij za priznanje reprezentativnosti sindikata koji iznosi najmanje 30% članova od ukupnog broja zaposlenih u području djelatnosti (grani), dovodi do situacije da je strukovni nivo potpuno diskvalifikovan.

Zakonodavac je, kako navodi, u ovom slučaju potpuno zanemario činjenicu da se unutar područja/grane djelatnosti u statusu zaposlenih nalaze lica čiji profesionalni angažman zahtjeva različit nivo odgovornosti, te samim tim i različite uslove rada, pa prema tome i obavezu uvažavanja različitih nivoa sindikalnog organizovanja - uključujući i organizovanje na strukovnom i profesionalnom nivou, a ne samo na nivou cjelokupnog područja djelatnosti.

Podnosilac zahtjeva navodi da su u uporednom pravu poznata dva kriterija utvrđivanja reprezentativnosti sindikalnih organizacija. Prvi i ključni kriterij je *kvalitativni* kriterij kojim se utvrđuje nivo sindikalnog organizovanja s obzirom na koji se utvrđuje reprezentativnost. Drugi kriterij je brojnosti ili

kvantitativni kriterij kojim se određuje minimalan broj članova na određenom nivou organizacije koji sindikat mora da ima da bi se smatrao reprezentativnim – da bi, kao takav mogao da bude prihvaćen kao partner u procesima kolektivnog pregovaranja, te u drugim procesima od značaja za prava iz radnog odnosa. Od adekvatnog prepoznavanja kvalitativnog kriterija na nivou zakonskog akta direktno zavisi mogućnost ostvarivanja ustavom zagarantovane slobode udruživanja i djelovanja u oblasti rada i povodom rada, te povodom sindikalnog organizovanja.

Suprotno obavezi ustavne naravi zakonodavac je u ovom slučaju kao kvalitativni kriterij isključivo definisao područje djelatnosti, kao relevantan nivo sindikalnog organizovanja, na koji se ima primjenjivati kvantitativni kriterij brojnosti kod utvrđivanja reprezentativnosti sindikalnih organizacija. U ovom slučaju je, kako smatra podnosilac zahtjeva, zakonodavac nelegitimnim utvrđivanjem kvalitativnog kriterija na nivou čitavog područja/grane djelatnosti, te vezivanjem kvantitativnog kriterija za ovako utvrđeni kvalitativni kriterij, potpuno onemogućio i ograničio slobodu sindikalnog udruživanja i djelovanja na nivou struke/ profesije od koje međutim, presudno zavisi sadržaj rada, uslovi rada, pa prema tome i sve ono što predstavlja i sadržaj kolektivnih ugovora na grupnom nivou, te ugovora o radu na individualnom nivou, a zbog čega se i osnivaju sindikalne organizacije.

Isključivanje strukovnih sindikata iz mogućnosti da kao socijalni partneri učestvuju u procesu kolektivnog pregovaranja i ugovaranja uslova rada, po domino efektu dovodi do kršenja prava na kolektivno pregovaranje, potom do nemogućnosti korištenja legitimnih instrumenata sindikalne borbe kao što je pravo na štrajk, što su samo neke od posljedica neravnopravnog položaja i tretmana značajnog broja subjekata radno-pravnih odnosa u pogledu uživanja ustavom garantovane slobode udruživanja i sindikalnog djelovanja, a koje posljedice proizilaze iz osporenog člana Zakona.

Tako je na osnovu primjene osporenog člana Zakona, oduzeta reprezentativnost strukovnim sindikatima doktora medicine i stomatologije u pojedinim kantonima, što je slučaj sa kojim je javnost upoznata. Riječ je o sindikalnim organizacijama koje su registrovane i upisane u registar udruženja u skladu sa zakonom upravo sa ciljem da učestvuju u procesima koje se tiču rada i uslove rada koji su specifični u oblasti zdravstva u pogledu doktorske profesije/struke što je i njihova registrovana djelatnost. Primjenom osporenog člana Zakona njima je oduzeta reprezentativnost bez obzira što okupljaju izuzetno visok procenat članstva, odnosno zaposlenih na strukovnom/profesionalnom nivou (preko 70%), te su isti isključeni iz procesa kolektivnog pregovaranja, te im je potom zabranjen štrajk kao legitimno sredstvo borbe za odgovarajuće uslove rada u demokratskom društvu - upravo iz razloga nepriznavanja legitimnosti. Osim toga spornim rješenjem u osporenom članu Zakona kreirano je stanje apsolutne pravne nesigurnosti i nejednakosti u smislu prakse nadležnih institucija javne vlasti koja se razlikuje od slučaja do slučaja i od kantona do kantona, uključujući i različitu i međusobno suprotstavljenu sudsku praksu u sporovima koji su ovim povodom vođeni, što je neprihvatljivo sa stanovišta koherentnosti pravnog poretka i principa pravne sigurnosti.

Podnosilac zahtjeva smatra da su navedenim, prema njegovom mišljenju nelegitimnim ograničenjem mogućnosti sindikalnog djelovanja odnosno, na strukovnom nivou, udruživanja u sindikalne organizacije, na prvom mjestu povrijeđene alineje 5. i 6. Preambule Ustava Federacije Bosne i Hercegovine. Smatra da je upravo osporenim članom Zakona, a iz razloga kako je to naprijed navedeno, odnosno diskvalifikacijom sindikalnih organizacija na strukovnom nivou iz mogućnosti djelovanja radi realizacije ciljeva zbog kojeg su i osnovane, direktno ograničena

sloboda udruživanja čime je prekršen član 20. stav 1. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, samostalno, te u vezi sa njenim članom 2.

Prema navodima podnosioca zahtjeva sasvim je jasno da je primjenom osporenog člana Zakona, ograničena sloboda udruživanja i sindikalnog djelovanja s obzirom na profesionalni status značajnog broja lica, te je time značajan broj radnika doveden u nepovoljan i diskriminirajući položaj u pogledu mogućnosti učešća u procesima koji su značajni za ostvarivanje prava koja proizilaze iz radnog odnosa. Važno je napraviti distinkciju između *de iure* diskriminacije i *de facto* diskriminacije, pri čemu podnosilac zahtjeva ukazuje na jednako neprihvatljivu pojavu pri kojoj – iako norme ne sadrže diskriminatorne odredbe na prvi pogled, to ne znači da ne dolazi do diskriminacije prilikom primjene istih. U stručnoj literaturi se za takve situacije koristi i termin *posredna diskriminacija*, koja prema definiciji nastupa kad prividno neutralna norma, kriterij ili praksa, na osnovu nekog ličnog svojstva ili statusa, onemogućava da grupa ljudi postigne svoj puni društveni i lični potencijal, osim kada je takva praksa objektivno potrebna radi opravdanog cilja u demokratskom društvu i kada su mjere preduzete za ostvarenje tog cilja prikladne i neophodne (EU Council Directive 2000/43/EC).

Podnosilac zahtjeva smatra da je navedenim prekršena i alineja 6. Preambule Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, jer je, prema njegovom mišljenju sasvim jasno da isključivanje strukovnih sindikalnih organizacija da učestvuju u procesima koji se tiču prava na rad i povodom rada ne osigurava kako Ustav Federacije Bosne i Hercegovine propisuje *najviše standarde ljudskih prava i sloboda*. Upravo suprotno, ovakvim ograničavanjem derogira se ne samo sloboda udruživanja i sindikalnog djelovanja, nego i čitav korpus drugih prava, od prava na kolektivno pregovaranje, do prava na rad i prava po osnovu rada na individualnom nivou.

Pored navedenog, članom II.A.2.(1) l) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, eksplicitno se garantuje sloboda udruživanja. Ustavotvorac ovu slobodu tretira kao jednu od osnovnih sloboda dajući joj značaj ustavne vrijednosti od najvišeg značaja za razvoj demokratskog društva u Federaciji Bosne i Hercegovine. Sloboda udruživanja predstavlja nekada jedino efikasno sredstvo građana za ostvarivanje brojnih ciljeva i interesa, a u neposrednoj vezi je i sa slobodom izražavanja mišljenja. Sindikalno udruživanje i organizovanje je u demokratskom društvu jedino moguće i efikasno sredstvo koje osigurava mogućnost uticaja radnika na procese od značaja za uslove rada, ostvarivanje prava na rad i pravo po osnovu rada, ali i za perfektuaciju slobode izražavanja mišljenja po ovim pitanjima sa kojima je sloboda udruživanja u neposrednoj vezi.

Članom II.A.2. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, obaveza javne vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine je da osigura *primjenu najvišeg nivoa međunarodno priznatih prava i sloboda utvrđenih u dokumentima navedenim u Aneksu ovog Ustava*. U Aneksu na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine nabrojani su međunarodni dokumenti za zaštitu ljudskih prava čije odredbe u skladu sa ovim Aneksom imaju pravnu snagu ustavnih odredbi. Među nabrojanim instrumentima nalaze se i Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, te Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima.

Član 11. Evropske konvencije predviđa ograničenje ovih prava jedino u slučajevima kada je to neophodno u demokratskom društvu radi interesa nacionalne sigurnosti ili javne sigurnosti, u cilju sprječavanja nereda ili zločina, zaštite zdravlja ili morala ili zaštite prava sloboda drugih. Jasno je se da nelegitimno ograničenje slobode udruživanja i sindikalnog

djelovanja na strukovnom nivou, kako je to predviđeno osporenim članom Zakona, ne može pravdati razlozima nacionalne sigurnosti ili javne sigurnosti, niti bi priznanje reprezentativnosti strukovnih sindikata proizvelo neredu ili zločine, niti bi ugrozilo zdravlje i moral, prava i slobode drugih lica, pa nisu poznati razlozi kojima se zakonodavac rukovodio propisujući ovakvu vrstu nelegitimnog ograničenja slobode udruživanja u vezi sa sindikalnim djelovanjem.

Imajući u vidu naprijed navedeno, na direktan način se dovodi u pitanju mogućnost učešća u procesima od ključnog značaja za kolektivno pregovaranje i ugovaranje uslova rada u životno važnim oblastima – kao što je oblast zdravstva, obrazovanja, transporta, komunikacija i sl. Podnosilac zahtjeva smatra da zakonodavac u postupku donošenja osporenog člana Zakona nije utvrdio niti je mogao utvrditi poseban javni interes kako bi se ovakvo ograničavanje moglo smatrati razumnim, odnosno proporcionalnim legitimnom cilju koji se ograničavanjem želi postići, niti je uopšte moguća definicija legitimnog cilja koji bi na strukovnom nivou onemogućio doktorima i nosiocima drugih životno važnih profesija strukovno sindikalno djelovanje i predstavljanje u postupku kolektivnog pregovaranja, ali i pri upotrebi redovnih i legitimnih sredstava sindikalne borbe – kao što je štrajk. Zakonodavac nije apsolutno neograničen u pogledu mogućnosti ograničavanja prava i sloboda, te bi u svakom konkretnom slučaju bilo kakvog navedenog ograničavanja, morao pružiti valjane dokaze i argumente koji bi išli u prilog takvom ograničavanju, što u ovom slučaju zakonodavac nije uradio.

Podnosilac zahtjeva zaključuje da su osporenim članom Zakona i zbog *de facto* diskriminacije i dovođenja u neravno-pravan položaj s obzirom na slobodu udruživanja i mogućnost sindikalnog djelovanja na osnovu profesionalnog/strukovnog statusa, istovremeno prekršene i odredbe člana 1. Protokola 12. uz Evropsku konvenciju, koje propisuju opštu zabranu diskriminacije u pogledu svih prava i sloboda garantovanih zakonom.

Podsjeća da u Bosni i Hercegovini funkcioniše evropsko-kontinentalni sistem zaštite ustavnosti, što presudno određuje poziciju redovnih sudova, ali i drugih nadležnih organa, s obzirom na primjenu normi u postupcima koji se pred njima vode, a što dovodi u pitanje pravo na efikasan pravni lijek za zaštitu ustavom garantovanih prava u slučajevima njihove diskvalifikacije putem zakonskih akata. To otvara pitanje uspjeha u eventualnim sudskim i drugim postupcima koji bi mogli da se pojave pred nadležnim organima povodom ograničavanja slobode udruživanja i sindikalnog djelovanja u ovom slučaju, na osnovu osporenog člana Zakona. Tako su u praksi prisutni slučajevi sudske zabrane štrajka koji su inicirani od strane strukovnih sindikata doktora medicine i stomatologije u Federaciji Bosne i Hercegovine zbog uskraćivanja reprezentativnosti ovim sindikatima, a po osnovu osporenog člana Zakona, iako to predstavlja kršenje člana 11. Evropske konvencije, o čemu postoji praksa Evropskog suda za ljudska prava u gotovo identičnom postupku koji je vođen povodom predstavljanja Hrvatskog strukovnog liječničkog sindikata, pri čemu je Evropski sud za ljudska prava utvrdio povredu člana 11. Evropske konvencije. U pravnom poretku Bosne i Hercegovine, postoji mogućnost zaštite ustavom garantovanih prava i sloboda pred Ustavnim sudom Bosne i Hercegovine, ali je to procedura koja bi zahtjevala prethodno iscrpljivanje svih drugih pravnih lijekova, što opet upućuje na potrebu dugogodišnjeg sudovanja i iziskuje značajne troškove. U tom slučaju presuda Ustavnog suda Bosne i Hercegovine po apelaciji bi mogla potpuno izgubiti svoju svrhu u smislu prevencije posljedica primjene osporenog člana Zakona, u smislu uslova rada utvrđenih kolektivnim ugovorima godinama zaključivanim uz nelegitimno isključenje strukovnih

sindikalnih organizacija, te posljedica koje se tiču ograničenja sindikalnog djelovanja u pogledu mogućnosti organizovanja štrajka i upotrebe drugih legitimnih sredstava sindikalne borbe. Smatra da je osporenim članom Zakona indirektno povrijeđeno i pravo na djelotvoran pravni lijek iz člana 13. Evropske konvencije, te da je prekršena i odredba člana 8. stav 1. tačka (a) Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, kojom se zabranjuje bilo kakva arbitarnost javne vlasti u pogledu ograničavanja slobode sindikalnog udruživanja i djelovanja. U tom smislu ukazuje i na povredu člana 22. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

Osporenim članom Zakona, prema mišljenju podnosioca zahtjeva direktno su prekršene odredbe Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima i Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, samostalno i u vezi sa članom 2. i Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima i Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, kojima se zabranjuje dovođenje u nepovoljniji položaj, odnosno diskriminacija po bilo kom osnovu, uključujući i profesionalni status u pogledu uživanja prava i sloboda koje su njima garantovane. Iz prethodno navedenog je jasno da se osporenim članom Zakona ograničava sloboda udruživanja i sindikalnog djelovanja po osnovu profesionalnog statusa, te se značajan broj lica dovodi u izrazito nepovoljan položaj. Ukazuje se na to da i Konvencija MOR-a br. 87. o sindikalnoj slobodi i zaštiti sindikalnog rada na koju se prethodna dva pakta referišu, garantuje slobodu na sindikalno udruživanje i djelovanje. Pored navedenog, u Bosni i Hercegovini i Federaciji Bosne i Hercegovine je na snazi i Evropska socijalna povelja. Navedeni međunarodni instrumenti/sporazumi za zaštitu ljudskih prava i sloboda na čije kršenje je podnosilac zahtjeva ukazao u svojim navodima, pobrojani su u Aneksu na Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, kao dokumenti čije odredbe imaju pravnu snagu ustavnih odredbi u Federaciji Bosne i Hercegovine.

Članom 6. Evropske socijalne povelje garantovano je pravo na kolektivno pregovaranje, te su propisane i konkretne obaveze za javne vlasti svake zemlje potpisnice, uključujući i Bosnu i Hercegovinu, kako bi se ovo pravo perfektovalo na adekvatan način i uz puno uvažavanje slobode udruživanja i sindikalnog djelovanja. Imajući u vidu sadržaj i posljedice primjene osporenog člana Zakona u ovom slučaju direktno su prekršene i naprijed navedene odredbe člana 5. i 6. Evropske socijalne povelje.

Imajući u vidu naprijed navedeno, podnosilac zahtjeva u konačnici predlaže da Ustavni sud Federacije donese presudu kojom se utvrđuje da osporeni član Zakona o radu nije u skladu sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine. Podnosilac zahtjeva ostavlja Ustavnom sudu Federacije da cijeni da li ima potrebe za izricanjem prijelaznih rješenja.

#### **4.2. Bitni navodi zahtjeva za ocjenu ustavnosti člana 9. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu**

Podnosilac zahtjeva osporava član 9. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu, jer smatra da ta odredba nije u skladu sa čl. II.A.2. (1) i VII.3. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, u vezi sa čl. 6., 13. i 14. Evropske konvencije, te člana 1. Protokola 1. uz Evropsku konvenciju. Navodi da je članom 9. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu propisano da se radnik ne mora obraćati poslodavcu sa prethodnim zahtjevom za ostvarivanje prava iz radnog odnosa prije podnošenja tužbe samo u slučaju otkaza ugovora o radu, a u svim drugim slučajevima kršenja prava radnik se mora prvo obratiti poslodavcu sa zahtjevom za ostvarivanje prava, i to u roku od 30 dana od dana povrede prava, odnosno saznanja za povredu prava. Navedeni stav zakonodavca protivan je odredbama člana 6. Evropske konvencije. Prednje iz razloga što se na navedeni način

ograničava radniku pravo na pravično suđenje. Slobodan pristup sudu jedno je od osnovnih prava koje ne može biti uslovljeno ničim, a pogotovo ne prethodnim obraćanjem radnika poslodavcu i to u nerazumno kratkom roku od 30 dana.

Evropski sud za ljudska prava i Ustavni sud Bosne i Hercegovine ukazivali su na to da član 6. Evropske konvencije osigurava, između ostalog, svakom pravo da svoj zahtjev u vezi sa građanskim pravima i obavezama iznese pred sud ili tribunal. Međutim, zakonodavac na ovaj način *de facto* onemogućava radnicima da podnesu tužbu sudu, uslovljavajući ih prvobitnim obraćanjem poslodavcu, koji je i povrijedio neko radnikovo pravo. Poziva se na presudu Evropskog suda za ljudska prava u predmetu *Kreuz protiv Poljske* od 19.06.2001. godine, te Odluku o dopustivosti i meritumu Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, broj: U-8/12 od 23.11.2012. godine ("Službeni glasnik BiH", broj: 10/13).

Podnosilac zahtjeva nadalje ističe da se u prednje pomenutim odlukama sudova navodi da pravo na pristup sudu nije apsolutno, ali da eventualno ograničavanje tog prava ne može biti na štetu prava garantovanih, u konkretnom slučaju, Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine i Evropskom konvencijom. Pri ocjenjivanju da li je prekršeno pravo na pristup sudu, cijeni se da li je nametnuto ograničenje takvo da se njime umanjuje sama suština prava na pravično suđenje, a prema mišljenju podnosioca zahtjeva, uslovljavanje pristupa sudu prethodnim obraćanjem poslodavcu ima upravo taj efekat.

Sistem vladavine prava jedan je od temelja ustavnih principa Federacije Bosne i Hercegovine i isti je nezamisliv bez prava na pravično suđenje, odnosno prava na slobodan pristup sudu. Rješenjem izmijenjenog člana 114. stav 3. Zakona o radu onemogućava radniku slobodan pristup sudu bez prethodnog obraćanja poslodavcu u propisanom roku. Postavlja pitanje legitimnog cilja koji se postiže ovakvom odredbom.

Nadalje, vrši komparaciju ranijih zakonskih rješenja sa odredbom koju osporava predmetnim zahtjevom te ističe da takva ili slična odredba ne postoji u Zakonu o radu Republike Srpske, kao ni u zakonodavstvu zemalja u okruženju.

U konačnici zahtjeva, predlaže da Ustavni sud Federacije donese presudu kojom će utvrditi da član 9. Zakona o izmjenama i dopuna Zakona o radu nije u skladu sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine.

## 5. Prethodni postupak

Ustavni sud Federacije je u smislu člana 16. Zakona o postupku pred Ustavnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine dana 11.07.2018. godine od oba doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine zatražio odgovor na zahtjev za ocjenu ustavnosti člana 124. Zakona o radu i odgovor na zahtjev za izdavanje privremene mjere. Traženi odgovori nisu dostavljeni. Istog dana je o pokretanju postupka obavijestio i Vladu Federacije Bosne i Hercegovine.

U smislu prednje spomenutih odredaba Zakona o postupku pred Ustavnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine, Ustavni sud Federacije je dana 09.04.2019. godine od oba doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine zatražio i odgovor na zahtjev za ocjenu ustavnosti člana 9. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu.

Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine podneskom broj 02/2-775/19 od 22.05.2019. godine, zaprimljen u Ustavni sud Federacije dana 23.05.2019. godine dostavio je Mišljenje Vlade Federacije Bosne i Hercegovine V. broj: 379/2019 od 25.04.2019. godine (u daljem tekstu: Mišljenje).

U Mišljenju se navodi da Vlada Federacije Bosne i Hercegovine smatra da odredbom člana 9. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu nije uskraćeno pravo radnika na pristup sudu i pravično suđenje utvrđeno Evropskom konvencijom, te da

isti nije u suprotnosti sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine. Prednje iz razloga što, kako se navodi, u ranijoj odredbi člana 114. Zakona o radu pitanje zaštite prava iz radnog odnosa je bilo uređeno na način da je bilo predviđeno da zaštitu povrijeđenog prava pred nadležnim sudom ne može zahtijevati radnik koji prethodno poslodavcu nije podnio zahtjev za zaštitu prava, osim u slučaju zahtjeva radnika za naknadu štete ili drugo novčano potraživanje iz radnog odnosa. Iz navedene zakonske odredbe proizilazilo je da je radnik kojem je otkazan ugovor o radu bio u obavezi da se prije traženja zaštite povrijeđenog prava pred nadležnim sudom, prethodno obrati poslodavcu. Imajući u vidu da otkazom ugovora o radu od strane poslodavca, radniku prestaje radni odnos, te da poslodavci nakon otkazivanja ugovora o radu nemaju obavezu udovoljavati zahtjevu za zaštitu prava kojeg podnosi radnik, to je predloženo da se prilikom ostvarivanja zaštite u slučaju nezakonitog otkaza ugovora o radu, radnik može obratiti nadležnom sudu, a bez da se prethodno obraća poslodavcu. Dakle, namjera predlagača navedenog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu bila je da se radnicima u slučaju otkaza ugovora o radu iz navedenih razloga omogući zaštita povrijeđenih prava bez obaveze prethodnog obraćanja poslodavcu, a nikako da se ograničava pravo radnika na pristup sudu, kao i pravo na pravično suđenje.

Nadalje se navodi, da se prilikom utvrđivanja predloženog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu, u konsultacijama sa socijalnim partnerima, cijenio opravdanim i zahtjev Udruženja poslodavaca Federacije Bosne i Hercegovine, kao reprezentativnog predstavnika poslodavaca na teritoriji Federacije Bosne i Hercegovine, kojim je iskazana potreba da poslodavac bude prethodno obaviješten o zahtjevu za ostvarivanje novčanih potraživanja iz radnog odnosa, s obzirom da se u praksi nerijetko događa da poslodavac o potraživanjima radnika bude upoznat tek nakon što mu putem suda bude dostavljena tužba na odgovor. Odredbom člana 9. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu se ni na koji način nije uskratilo, niti ograničilo pravo radnika na pristup sudu, a obzirom da je u odredbi člana 114. stav (3) i dalje predviđena mogućnost ostvarivanja zaštite prava iz radnog odnosa pred nadležnim sudom. Takođe kako se navodi, spomenutom odredbom se nije uticalo na primjenu odredbe člana 115. Zakona o radu koja se odnosi na zastaru novčanih potraživanja, iz razloga što je istom utvrđen opšti zastarni rok za potraživanja iz radnog odnosa u roku od tri godine od dana nastanka obaveze.

Napominje se da je tekst Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu usaglašen sa socijalnim partnerima i upućen Ekonomsko - socijalnom vijeću na teritoriju Federacije Bosne i Hercegovine, radi razmatranja. Ekonomsko - socijalno vijeće je na sjednici održanoj 19.12.2016. godine, podržalo spomenuti zakon u predloženom obliku.

Traženi odgovor od Predstavničkog doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine nije dostavljen.

## 6. Relevantno pravo

### A. Ustav Federacije Bosne i Hercegovine

#### Preambula

#### Ustava Federacije Bosne i Hercegovine (Amandman II i Amandman XXVII)

Uvjereni da demokratske institucije zasnovane na poštovanju ljudskih prava i sloboda najbolje stvaraju sklad između sebe i svojih zajednica,

Odbijajući nasilje rata,

U želji da pridonesu unapređenju mira,

U želji da unaprijede slobodu pojedinca i razvijaju slobodno tržište,

Vođeni principima Povelje Ujedinjenih naroda, Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, i Opštim okvirnim sporazumom

o miru u Bosni i Hercegovini, kao i njegovim aneksima (Opšti okvirni sporazum),

Bošnjaci, Hrvati i Srbi, kao konstitutivni narodi, zajedno sa Ostalima, i građani Federacije Bosne i Hercegovine, koja je sastavni dio suverene države Bosne i Hercegovine, odlučni da osiguraju punu nacionalnu ravnopravnost, demokratske odnose i najviše standarde ljudskih prava i sloboda, ovim donose Ustav Federacije Bosne i Hercegovine.

#### Član II. A 2.(1) k) i l)

Federacija će osigurati primjenu najvišeg nivoa međunarodno priznatih prava i sloboda utvrđenih u dokumentima navedenim u Aneksu ovog ustava. Posebno:

(1) Sva lica na teritoriji Federacije uživaju prava na:

- k) imovinu;
- l) osnovne slobode: slobodu govora i štampe; slobodu mišljenja; savjesti i uvjerenja; slobodu religije, uključujući privatno i javno vjeroispovijedanje; slobodu okupljanja; slobodu udruživanja; uključujući slobodu osnivanja i pripadanja sindikatima i slobodu neudruživanja; slobodu na rad;

#### Član IV.C.3.10.(2) a)

(2) Ustavni sud:

- a) na zahtjev Predsjednika Federacije, Potpredsjednika Federacije, Premijera, zamjenika Premijera ili na zahtjev jedne trećine članova bilo kog doma Parlamenta Federacije, utvrdit će da li je prijedlog zakona koji je usvojio jedan od domova, ili zakon koji su usvojila oba doma, u skladu sa ovim ustavom;

(...)

#### Amandman XVIII

Član VII.3. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine mijenja se i glasi:

"Međunarodni ugovori i drugi sporazumi koji su na snazi u Bosni i Hercegovini i Federaciji, te opšta pravila međunarodnog prava čine dio zakonodavstva Federacije. U slučaju nesaglasnosti međunarodnog ugovora, odnosno sporazuma i zakonodavstva, prevladava međunarodni ugovor, odnosno sporazum".

### B. Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda

#### Član 6. stav 1.

Pravo na pravično suđenje

1. Prilikom utvrđivanja građanskih prava i obaveza ili osnovanosti bilo kakve krivične optužbe protiv njega, svako ima pravo na pravično suđenje i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim, zakonom ustanovljenim sudom. Presuda se izriče javno, ali se novinari i javnost mogu isključiti s čitavog ili jednog dijela suđenja u interesu morala, javnog reda ili nacionalne sigurnosti u demokratskom društvu, kada to nalažu interesi maloljetnika ili zaštite privatnog života strana u sporu, ili kada to sud smatra izričito neophodnim zato što bi u posebnim okolnostima publicitet mogao nanijeti štetu interesima pravde.

#### Član 11.

Sloboda okupljanja i udruživanja

1. Svako ima pravo na slobodu mirnog okupljanja i udruživanja sa drugima, uključujući i pravo osnivanja sindikata i pridruživanja sindikatima zbog zaštite svojih interesa.
2. Ova prava neće biti ograničena izuzev na način propisan zakonom i koji je neophodan u demokratskom društvu u interesu nacionalne sigurnosti ili javne sigurnosti, u cilju sprječavanja nereda ili zločina, zaštite zdravlja ili morala ili

zaštite prava sloboda drugih. Ovim članom se ne zabranjuje uvođenje zakonitih ograničenja na ona prava koja uživaju pripadnici oružanih snaga, policije ili državne administracije.

### C. Protokol (broj 1.) uz Evropsku konvenciju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda

#### Član 1.

Zaštita imovine

Svako fizičko ili pravno lice ima pravo na neometano uživanje svoje imovine. Niko ne može biti lišen svoje imovine, osim u javnom interesu i pod uslovima predviđenim zakonom i opštim principima međunarodnog prava.

Prethodne odredbe, međutim, ni na koji način ne utiču na pravo države da primjenjuje takve zakone koje smatra potrebnim da bi nadzirala korištenje imovine u skladu sa opštim interesima ili da bi osigurala naplatu poreza ili drugih doprinosa ili kazni.

### D. Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima

#### Član 20. stav 1.

1. Svako ima pravo na slobodu mirnog okupljanja i udruživanja.

### E. Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima

#### Član 8. stav 1. tačka (a) i (c) i stav 3.

1. Države članice ovog pakta obavezuju se da osiguraju:

- (a) pravo koje ima svako lice da sa drugima osniva sindikate i da se učlani u sindikat po svom izboru, uz jedini uslov da pravila budu utvrđena od strane zainteresovane organizacije, u cilju unaprjeđenja i zaštite ekonomskih i socijalnih interesa. Ostvarivanje ovog prava može biti predmet jedino ograničenja predviđenih zakonom i koja predstavljaju potrebne mjere u demokratskom društvu, i u interesu nacionalne sigurnosti ili javnog poretka, ili zaštite prava i sloboda drugoga;

(...)

- (c) pravo koje imaju sindikati da slobodno obavljaju svoju djelatnost, bez drugog ograničenja osim onog koje predviđa zakon, a koje predstavlja potrebnu mjeru u demokratskom društvu, u interesu nacionalne sigurnosti ili javnog poretka, ili radi zaštite prava i sloboda drugoga;

(...)

3. Nijedna odredba ovog člana ne dopušta državama članicama Konvencije Međunarodne organizacije rada od 1948. godine o sindikalnoj slobodi i zaštiti sindikalnog rada da donosi zakonske mjere koje bi narušavale ili da primjenjuju zakon na način koji bi narušavao garancije predviđene navedenom konvencijom.

### F. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima

#### Član 22.

1. Svako ima pravo slobodnog udruživanja sa drugim licima, uključujući pravo na osnivanja sindikata ili pristupanju njima u cilju zaštite svojih interesa.
2. Nikakva ograničenja ne mogu se postaviti vršenju tog prava, osim onih koja su propisana zakonom i koja su potrebna u demokratskom društvu u interesu državne ili javne sigurnosti, javnog poretka ili morala ili zaštite prava i sloboda drugih lica. Ovaj član ne sprječava da se članovima oružanih snaga i policije nametnu zakonska ograničenja vršenja tog prava.
3. Ništa u ovom članu ne ovlašćuje države članice Konvencije Međunarodne organizacije rada od 1948. godine o slobodi sindikalnog udruživanja i zaštiti prava na udruživanje da preduzme zakonske mjere koje bi bile na štetu garancija iz

te Konvencije ili da primijene zakon na način koji bi bio na štetu tih garancija.

#### **G. Evropska socijalna povelja (revidirana)**

##### Član 5.

##### Pravo na organizovanje

U cilju osiguranja odnosno promicanja slobode radnika i poslodavaca da osnivaju lokalne, nacionalne ili internacionalne organizacije za zaštitu njihovih ekonomskih i socijalnih interesa, i da se uključuju u te organizacije, zemlje potpisnice se obavezuju da domaći zakon neće ograničavati, niti će se primjenjivati tako da ograničava ovu slobodu. Mjera u kojoj se garancije predviđene ovim članom odnose na policiju će se odrediti domaćim zakonima i propisima. Princip koji upravlja primjenom ovih garancija na pripadnike oružanih snaga i mjera u kojoj se one odnose na lica iz te kategorije će se jednako tako odrediti domaćim zakonima i propisima.

##### Član 6.

##### Pravo na kolektivno pregovaranje

Sa ciljem osiguranja djelotvornog korištenja prava na kolektivno ugovaranje, zemlje potpisnice preuzimaju obavezu da:

1. promovišu zajedničke konsultacije između radnika i zaposlenika;
2. promovišu, gdje je potrebno i pogodno, mehanizam za dobrovoljne pregovore između poslodavaca odnosno organizacija poslodavaca i organizacija radnika sa ciljem regulisanja uslova i pretpostavki za zapošljavanje preko kolektivnih ugovora;
3. promovišu uspostavu i korištenje odgovarajućeg mehanizma pomirenja i dobrovoljne arbitraže za rješavanje radnih sporova;

i priznaju

4. pravo radnika i poslodavaca na kolektivnu akciju u slučaju sukoba interesa, uključujući ovdje pravo na štrajk, uz poštivanje obaveza koje eventualno proistječu iz kolektivnih sporazuma koji su ranije sklopljeni.

#### **H. Konvencija MOR-a br. 87. o sindikalnoj slobodi i zaštiti sindikalnog rada**

##### Član 3.

1. Radničke i poslodavačke organizacije imaju pravo na donošenje svojih statuta i administrativnih pravila, slobodnih izbora svojih predstavnika, organizovanje svoga upravljanja i djelatnosti i formulisane svoga akcionog programa.
2. Javne vlasti moraju se uzdržavati svake intervencije takve prirode koja bi imala za cilj ograničenje ovoga prava ili ometanje zakonskog izvršenja.

##### Član 8.

1. U ispunjenju prava koja su im ovom konvencijom priznata, radnici, poslodavci i njihove odgovarajuće organizacije dužni su da kao i druga lica i organizovane zajednice poštuju zakonitost.
2. Ne može se nacionalnim zakonodavstvom nanositi povreda niti isto primjenjivati na način na koji bi se mogla nanijeti povreda garancija predviđenih ovom konvencijom.

#### **I. Zakon o postupku pred Ustavnim sudom Federacije** ("Službene novine Federacije BiH", br. 6/95 i 37/03)

##### Član 38. stav 1.

Kad se Ustavnom sudu dostavi više zahtjeva za ocjenjivanje ustavnosti istog propisa, Ustavni sud će o svim tim zahtjevima voditi, po pravilu, jedan postupak i donijeti jednu odluku.

#### **J. Zakon o radu**

("Službene novine Federacije BiH", broj 26/16)

#### **I. OSNOVNE ODREDBE**

#### **Predmet zakona**

##### Član 1.

Ovim zakonom uređuje se zaključivanje ugovora o radu, radno vrijeme, plate, prestanak ugovora o radu, ostvarivanje prava i obaveza iz radnog odnosa, zaključivanje kolektivnih ugovora, mirno rješavanje kolektivnih radnih sporova i druga pitanja iz radnog odnosa, ako drugim zakonom ili međunarodnim ugovorom nije drugačije određeno.

#### **Sloboda udruživanja**

##### Član 14.

- (1) Radnici imaju pravo, po svom slobodnom izboru, organizovati sindikat, te se u njega učlaniti, u skladu sa statutom ili pravilima tog sindikata.
- (2) Poslodavci imaju pravo, po svom slobodnom izboru, formirati udruženje poslodavaca, te se u njega učlaniti, u skladu sa statutom ili pravilima tog udruženja.
- (3) Sindikat i udruženja poslodavaca mogu se osnovati bez ikakvog prethodnog odobrenja.

#### **Dobrovoljnost članstva**

##### Član 15.

(1) Radnici odnosno poslodavci slobodno odlučuju o svom stupanju ili istupanju iz sindikata, odnosno udruženja poslodavaca.

(2) Radnik odnosno poslodavac ne može biti stavljen u nepovoljniji položaj zbog članstva ili nečlanstva u sindikatu odnosno udruženju poslodavaca.

#### **Zaštita prava iz radnog odnosa**

##### Član 114. - ranije važeća odredba

- (1) Radnik koji smatra da mu je poslodavac povrijedio neko pravo iz radnog odnosa može u roku od 30 dana od dana dostavljanja odluke kojom je povrijeđeno njegovo pravo, odnosno od dana saznanja za povredu prava zahtijevati od poslodavca ostvarivanje tog prava.
- (2) Ako poslodavac u roku od 30 dana od dana podnošenja zahtjeva za zaštitu prava ili postizanja dogovora o mirnom rješavanju spora iz člana 116. stav 1. ovog zakona ne udovolji tom zahtjevu, radnik može u daljem roku od 90 dana podnijeti tužbu pred nadležnim sudom.
- (3) Zaštitu povrijeđenog prava pred nadležnim sudom ne može zahtijevati radnik koji prethodno poslodavcu nije podnio zahtjev iz stava 1. ovog člana, osim u slučaju zahtjeva radnika za naknadu štete ili drugo novčano potraživanje iz radnog odnosa.

##### Član 115.

Sva novčana potraživanja iz radnog odnosa zastarjevaju u roku od tri godine od dana nastanka obaveze.

##### Član 116.

- (1) Prije podnošenja tužbe radnik i poslodavac mogu se dogovoriti o mirnom rješavanju spora na način i pod uslovima predviđenim zakonom.
- (2) Ukoliko se postupak iz stava 1. ovog člana ne okonča u razumnom roku, koji ne može biti duži od 60 dana ili se postupak mirenja okonča neuspješno, radnik ima pravo da podnese tužbu nadležnom sudu u rokovima iz člana 114. ovog zakona koji teku od dana okončanja postupka mirenja.

## XV. REPRESENTATIVNOST SINDIKATA I UDRUŽENJA POSLODAVACA

### Uslovi reprezentativnosti sindikata

#### Član 122.

- (1) Sindikat se smatra reprezentativnim:
- ako je registrovan kod nadležnog organa, u skladu sa zakonom;
  - ako se finansira pretežno iz članarina i drugih vlastitih izvora;
  - ako ima potreban procenat učlanjenosti zaposlenih, u skladu sa ovim zakonom.

### Reprezentativnost sindikata kod poslodavca

#### Član 123.

Reprezentativnim sindikatom kod poslodavca smatra se sindikat u koji je učlanjeno najmanje 20% zaposlenih od ukupnog broja zaposlenih kod poslodavca.

### Reprezentativnost sindikata za područje djelatnosti

#### Član 124.

Reprezentativnim sindikatom za jedno ili više područja djelatnosti smatra se sindikat koji, pored uslova iz člana 122. ovog zakona ispunjava i uslov da ima najmanje 30% članova od ukupnog broja zaposlenih u području djelatnosti (grani) na teritoriji Federacije, odnosno području kantona.

### Reprezentativnost sindikata za teritoriju Federacije

#### Član 125.

Reprezentativnim sindikatom za teritoriju Federacije smatra se onaj sindikat koji, pored uslova iz člana 122. ovog zakona, ima najmanje 30% članova, u odnosu na ukupan broj zaposlenih u Federaciji, prema podacima Federalnog zavoda za statistiku.

### Uslovi za reprezentativnost sindikata kantona

#### Član 126.

Ukoliko je sindikat kantona organizacioni dio sindikata iz čl. 124. i 125. ovog zakona smatra se da ispunjava uslove iz člana 122. tač. a. i b.

### Reprezentativni sindikat

#### Član 127.

Ako sindikat iz čl. 123., 124. i 125. ovog zakona ne ispunjava uslov u pogledu procenta broja članova u odnosu na ukupan broj zaposlenih, reprezentativnim sindikatom smatra se sindikat sa najvećim brojem učlanjenih od ukupnog broja zaposlenih.

### Postupak utvrđivanja reprezentativnosti sindikata i udruženja poslodavaca na teritoriji Federacije odnosno području kantona

#### Član 130.

- Reprezentativnost sindikata odnosno udruženja poslodavaca na teritoriji Federacije, odnosno području kantona, na zahtjev zainteresovanih strana utvrđuje federalno, odnosno kantonalno ministarstvo nadležno za rad.
- Broj zaposlenih utvrđuje se na osnovu podataka nadležnih institucija, koje nadležno ministarstvo pribavlja službenim putem.
- Poslodavac je dužan da na zahtjev sindikata izda potvrdu o broju zaposlenih.
- Federalno, odnosno kantonalno ministarstvo nadležno za rad, u roku od 15 dana od dana podnošenja zahtjeva iz stava 1. ovog člana, donosi rješenje o utvrđivanju reprezentativnosti sindikata, odnosno udruženja poslodavaca ako su ispunjeni uslovi utvrđeni ovim zakonom.
- Protiv rješenja iz stava 4. ovog člana može se pokrenuti upravni spor.

## Ovlaštenja reprezentativnog sindikata i udruženja poslodavaca

#### Član 131.

- Sindikat odnosno udruženje poslodavaca kome je utvrđena reprezentativnost u skladu sa ovim zakonom ima pravo:
  - zastupati svoje članove pred poslodavcem, organima vlasti, udruženjima poslodavaca, drugim institucijama odnosno pravnim licima;
  - kolektivno pregovarati i zaključivati kolektivne ugovore;
  - učestvovati u bipartitnim i tripartitnim tijelima sastavljenim od predstavnika organa vlasti, udruženja poslodavaca i sindikata i
  - na druga prava u skladu sa zakonom.
- Pravo zastupanja svojih članova pred poslodavcem imaju svi sindikati u skladu sa pravilima o organizovanju i djelovanju sindikata.

## XVI. KOLEKTIVNI UGOVORI

### Vrste kolektivnih ugovora

#### Član 137.

- Kolektivni ugovor može se zaključiti kao opšti, granski i pojedinačni (kod poslodavca).
- Opšti kolektivni ugovor zaključuje se za teritoriju Federacije, a granski kolektivni ugovori za teritoriju Federacije ili područje jednog ili više kantona.

### Strane u kolektivnom pregovaranju

#### Član 138.

- Opšti kolektivni ugovor zaključuju reprezentativno udruženje poslodavaca i reprezentativni sindikat osnovani na teritoriji Federacije.
- Granski kolektivni ugovor zaključuju reprezentativno udruženje poslodavaca i reprezentativni sindikat jednog ili više područja djelatnosti osnovani na teritoriji Federacije odnosno području jednog ili više kantona.
- Granske kolektivne ugovore za zaposlene u organima državne službe, sudske vlasti, javnih ustanova i drugih budžetskih korisnika zaključuju nadležna ministarstva, odnosno Vlada Federacije i nadležna ministarstva i vlade kantona sa jedne strane i reprezentativni sindikati državnih službenika i namještenika, javnih ustanova i drugih budžetskih korisnika sa druge strane.
- Pojedinačni kolektivni ugovor zaključuje reprezentativni sindikat kod poslodavca i poslodavac.
- U postupku pregovaranja radi zaključivanja kolektivnih ugovora iz st. 1., 2. i 3. ovog člana, reprezentativni sindikat dužan je da saraduje sa drugim sindikatima sa manjim brojem članova, radi izražavanja interesa i zaposlenih koji su učlanjeni u taj sindikat.

## K. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o radu ("Službene novine Federacije BiH", broj 89/18)

#### Član 9. - osporena odredba

U članu 114. stav (1), riječ "može", zamjenjuje se sa riječima: "dužan je".

U stavu (3) riječi: "osim u slučaju zahtjeva radnika za naknadu štete ili drugo novčano potraživanje iz radnog odnosa", zamjenjuju se riječima: "osim u slučaju otkaza ugovora o radu u skladu sa ovim zakonom".

## 7. Sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava

### 7.1. U odluci Evropske komisije za ljudska prava, McFeeley i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva, br. 8317/78 od 15. 05. 1980. godine, između ostalog se navodi:

"114. Kao što pokazuje sam sadržaj člana 11. pojam slobode udruživanja, kojeg je poseban aspekt pravo osnivanja i

pridruživanja sindikatima, tiče se prava da se osnuje ili da se bude povezan sa skupinom ili organizacijom koja zastupa određene ciljeve...."

**7.2. U predmetu Evropskog suda za ljudska prava, Wilson, Nacionalni sindikat novinara i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva, br. 30668/96, 30671/96 i 30678/96, između ostalog se navodi:**

"Sud ponavlja da član 11. stav 1. priznaje slobodu sindikata kao jedan oblik ili poseban aspekt slobode udruživanja... Riječi "radi zaštite svojih interesa" u članu 11. stavu 1. Konvencije nisu suviše, pa Konvencija osigurava slobodu zaštiti zaposleničke interese (*occupational interests*) članova sindikata pomoću sindikalne akcije, provedbu i razvitak koje države ugovornice moraju dopustiti i učiniti mogućom. Dakle, sindikat mora biti slobodan boriti se za zaštitu interesa svojih članova, a pojedinačni članovi imaju pravo, radi zaštite svojih interesa, da se sindikat sasluša... Član 11., međutim ne osigurava nikakvo posebno postupanje (*treatment*) prema sindikatima ili njihovim članovima i ostavlja svakoj državi slobodan izbor sredstava koja će primijeniti za osiguranje prava na saslušanje..."

**7.3. U predmetu Evropskog suda za ljudska prava, Hrvatski liječnički sindikat protiv Hrvatske, zahtjev br. 36701/09 od 27.11.2014. godine, u saglasnom mišljenju sudije Pinta de Albuquerque, između ostalog se navodi:**

"8. Uzimajući u obzir predmet Demir i Baykara, pravo udruživanja radnika uključuje sljedeće ključne elemente: pravo na formiranje sindikata i pridruživanje njemu, zabranu ugovora uslovljenih članstvom u sindikatu (engl. closed-shop), pravo na kolektivno pregovaranje sa poslodavcem i pravo sindikata da nastoji uvjeriti poslodavca da sasluša ono što ima za reći u ime svojih članova..."

**7.4. U presudi Evropskog suda za ljudska prava, u predmetu Kreuz protiv Poljske, br. 28249/95 od 29.05.2001. godine, između ostalog se navodi:**

"53. "Pravo na sud" nije apsolutno. Ono može biti podložno implicitno dopuštenim ograničenjima jer pravo na pristup po samoj svojoj naravi zahtijeva regulaciju države. Garantujući pamičarima učinkovito pravo pristupa sudu radi utvrđivanja njihovih "prava i obaveza građanske naravi", član 6. stav 1. ostavlja državi slobodan izbor načina kojim će postići taj cilj, ali dok zemlje ugovornice uživaju određenu slobodu procjene u tom smislu, konačna odluka u pogledu poštivanja zahtjeva Konvencije leži na Sudu (vidi naprijed navedene presude u predmetima *Golder protiv Ujedinjenog Kraljevstva* i *Z i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, ibid.; i, *mutatis mutandis*, presudu u predmetu *Airey protiv Irske* od 9. oktobar 1979. godine, Serija A br. 32, str. 14.-15., stav 26.).

"55. U tom kontekstu Sud naglašava da ograničenje postavljeno u odnosu na pristup sudu ili tribunalu neće biti u skladu sa članom 6. stav 1. osim ako teži legitimnom cilju, a postoji razumna veza razmjernosti između uložених sredstava i legitimnog cilja koji se želi ostvariti (vidi npr. presudu u predmetu *Tinnelly & Sons Ltd. i drugi te McElduff i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva* od 10. jula 1998. godine, Reports 1998-IV, str. 1660. stav 72.)."

**7.5. U presudi Evropskog suda za ljudska prava, u predmetu Avdić i dr. protiv Bosne i Hercegovine, App br.: 28357/11, 31549/11 i 39295/11 od 19.11.2013. godine, između ostalog se navodi:**

"32. Nadalje, "pravo na sud" nije apsolutno pravo. Ono podliježe dozvoljenim ograničenjima, posebno kada je riječ o uslovima dopuštenosti žalbe s obzirom da je, po prirodi stvari, potreban propis države koja u tom smislu uživa određenu slobodu procjene (vidi *Ashingdane protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda od 28.05.1985., serija A br. 93, str. 24-25, § 57). Međutim, ova ograničenja ne smiju ograničiti ili umanjiti

pristup sudu na takav način ili u takvoj mjeri da to ugrožava samu suštinu toga prava. Konačno, takva ograničenja su protivna članu 6. stav 1. ukoliko se njima ne nastoji postići legitiman cilj ili ako ne postoji razuman odnos proporcionalnosti između primijenjenih sredstava i cilja kojem se teži (vidi *Levages Prestations Services protiv Francuske*, presuda od 23.10.1996., Izvještaji o presudama i odlukama 1996-V, str. 1543, § 40)."

**8. Sudska praksa Ustavnog suda Bosne i Hercegovine U predmetu Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, broj U 8/12 od 23.11.2012. godine, između ostalog se navodi:**

"16. Kako su Evropski i Ustavni sud, u svojoj jurisprudenciji, konzistentno ukazivali, pravo na pravično suđenje iz člana 6. stav 1. Evropske konvencije osigurava, između ostalog, svakome pravo da svoj zahtjev u vezi sa građanskim pravima i obavezama iznese pred sud ili "tribunal". Na ovaj način ova odredba sadrži "pravo na sud" iako ono nije eksplicitno navedeno u odredbi člana 6. stav 1. Evropske konvencije, a "pravo na pristup sudu" samo je jedan element tog prava bez kojeg ne bi bilo moguće uživanje u drugim garancijama propisanim navedenom odredbom. Naime, principi pravičnosti, javnosti i ekspeditivnosti sudskog postupka ne bi imali nikakve vrijednosti ukoliko se sudski postupak ne bi mogao pokrenuti. Osim toga, teško bi bilo zamisliti vladavinu prava, kao temeljni princip prava na pravično suđenje, bez mogućnosti pokretanja postupka pred sudom ili "tribunalom", pa se neće smatrati da je pravo na pristup sudu djelotvorno ako u nacionalnom pravu postoje procesne smetnje kojima se *de facto* lice onemogućava da podnese tužbu sudu (vidi, Evropski sud za ljudska prava, *Kreuz protiv Poljske*, presuda od 19. juna 2001. godine, aplikacija broj 28249/95, tačka 52. sa daljnim referencama, i Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj U 6/12 od 13. jula 2012. godine, tačka 26, objavljena u "Službenom glasniku BiH", broj: 75/12)."

"19. Dalje, pri ocjenjivanju da li je prekršeno pravo na pristup sudu Evropski sud procjenjuje da li su nametnuta ograničenja takva da se njima umanjuje sama suština prava na pravično suđenje. U vezi s tim, Evropski sud naročito ističe da ograničenja prava na pristup sudu ili tribunalu neće biti u skladu sa članom 6. stav 1. Evropske konvencije ako nemaju legitiman cilj i ako ne postoji proporcionalnost između sredstava ograničavanja tog prava i cilja koji se želi postići (ibid., *Kreuz protiv Poljske*, tačka 55). Cilj ovakve analize je zasnovan na principu da Evropska konvencija garantuje prava koja su praktična i djelotvorna, a ne teoretska i iluzorna, koji ima naročit značaj zapravo pristupa sudu s obzirom na prominentno mjesto koje pravo na pravično suđenje ima u demokratskom društvu (*idem.*, *Kreuz protiv Poljske*, tačka 57. sa daljnim referencama).

**9. Činjenično stanje i stav Ustavnog suda Federacije**

Na osnovu bitnih navoda zahtjeva i cjelokupne dokumentacije u spisu predmeta, a u svjetlu relevantnog prava, Ustavni sud Federacije utvrdio je činjenice koje su od značaja za donošenje odluke u ovom predmetu i to kako slijedi u nastavku.

Podnosilac zahtjeva je kao Potpredsjednik Federacije, u skladu sa članom IV.C.3.10.(2) a) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, lice ovlašteno za podnošenje zahtjeva za ocjenu ustavnosti pred Ustavnim sudom Federacije.

Parlament Federacije Bosne i Hercegovine usvojio je Zakon o radu i to Predstavnički dom na sjednici održanoj 31.07.2015. godine, a Dom narod na sjednici održanoj 31.03.2016. godine. Objavljen je u "Službenim novinama Federacije BiH", broj: 26/16 od 06.04.2016. godine. Nakon toga Parlament Federacije Bosne i Hercegovine usvojio je Zakon o izmjenama i dopunama



Zakona o radu, koji je objavljen u "Službenim novinama Federacije BiH", broj: 89/18 od 09.11.2018. godine.

Zakonom o radu se, kako stoji u članu 1. uređuje zaključivanje ugovora o radu, radno vrijeme, plate, prestanak ugovora o radu, ostvarivanje prava i obaveza iz radnog odnosa, zaključivanje kolektivnih ugovora, mirno rješavanje kolektivnih radnih sporova kao i pitanja iz radnog odnosa, ako drugim zakonom ili međunarodnim ugovorom nije drugačije određeno. Zakonom se zabranjuje diskriminacija radnika po bilo kom osnovu, a i u odnosu na uslove rada i sva prava iz radnog odnosa (član 8. i 10. Zakona). Zakonom se garantuje sloboda udruživanja radnika, kao pravo radnika da po svom slobodnom izboru, bez ikakvog prethodnog odobrenja organiziraju sindikat, te se učlane u isti (član 14. Zakona). Isto tako, radnik ne može biti stavljen u nepovoljniji položaj zbog članstva ili nečlanstva u sindikatu (član 15. stav (2) Zakona).

U ovom ustavnosudskom predmetu, osporena je ustavnost člana 124. Zakona o radu, te ustavnost člana 9. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu, kojim je izmijenjena odredba člana 114. tog Zakona.

### 9.1. Činjenično stanje i stav Suda u pogledu ustavnosti člana 124. Zakona o radu

Podnosilac u prvom zahtjevu traži ocjenu ustavnosti odredbe člana 124. Zakona o radu koja glasi:

*"Reprezentativnim sindikatom za jedno ili više područja djelatnosti smatra se sindikat koji, pored uslova iz člana 122. ovog zakona ispunjava i uslov da ima najmanje 30% članova od ukupnog broja zaposlenih u području djelatnosti (grani) na teritoriji Federacije, odnosno području kantona".*

Uz ono što je o predmetu regulisanja Zakona o radu gore već rečeno, njime se regulišu i uslovi za reprezentativnost sindikata, pa se tako u skladu sa članom 122. Zakona, reprezentativnim smatra onaj sindikat koji je registrovan kod nadležnog organa u skladu sa zakonom, ako se finansira pretežno iz članarina i drugih vlastitih izvora i ako ima potreban procenat učlanjenosti zaposlenih, u skladu sa zakonom. U vezi sa naprijed navedenim, potrebno je navesti da Zakon ovaj procenat zaposlenih različito reguliše za reprezentativnost sindikata kod poslodavca, te isti iznosi 20% zaposlenih od ukupnog broja zaposlenih kod poslodavca, a za reprezentativnost sindikata za područje djelatnosti, traži se da pored uslova iz člana 122. Zakona ima najmanje 30% članova od ukupnog broja zaposlenih u području djelatnosti (grani) na teritoriji Federacije, odnosno području kantona, isti slučaj je i sa reprezentativnošću sindikata za teritoriju Federacije (član 123., 124. i 125. Zakona). Nadalje, ako sindikat iz čl. 123., 124. i 125. Zakona ne ispunjava uslov u pogledu procenta broja članova u odnosu na ukupan broj zaposlenih, reprezentativnim sindikatom smatra se sindikat sa najvećim brojem učlanjenih od ukupnog broja zaposlenih (član 127. Zakona). Reprezentativnost sindikata odnosno udruženja poslodavaca na teritoriji Federacije, odnosno području kantona, na zahtjev zainteresovanih strana utvrđuje federalno, odnosno kantonalno ministarstvo nadležno za rad (član 130. Zakona).

Sindikati kojima je utvrđena reprezentativnost u skladu sa Zakonom o radu imaju određena prava, a to su pravo da zastupaju svoje članove pred poslodavcem, organima vlasti, udruženjima poslodavaca, drugim institucijama odnosno pravnim licima, kolektivno pregovaraju i zaključuju kolektivne ugovore, učestvuju u bipartitnim i tripartitnim tijelima sastavljenim od predstavnika organa vlasti, udruženja poslodavaca i sindikata i na druga prava u skladu sa zakonom (član 131. Zakona).

Ustav Federacije Bosne i Hercegovine u članu II.A.2., utvrđuje da će Federacija osigurati primjenu najvišeg nivoa međunarodno priznatih prava i sloboda koji su utvrđeni u dokumentima koji su navedeni u Aneksu Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, a između ostalih i: "pravo na slobodu

*udruživanja, uključujući slobodu osnivanja i pripadanja sindikatima.". Dakle, Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, garantuje slobodu udruživanja, a kao poseban aspekt te slobode, garantuje slobodu osnivanja i pripadanja sindikatima. Pravo na slobodu udruživanja kao takvo, omogućava pojedincima da svoja prava i interese ostvaruju u zajednici sa drugima. Upravo ove garancije prava na udruživanje i mogućnost da se kroz različite oblike udruživanja efikasno ostvare zajednički ciljevi određene grupe pojedinaca, koje inače sam pojedinac ne bi mogao ostvariti odnosno ne bi ih mogao ostvariti na efikasan način, su od izuzetnog značaja za demokratsko društvo, kao i za ostvarivanje pluralizma unutar demokratskog društva, kao jedne od njegovih važnih karakteristika. Kada se govori o udruživanju, tu se ne radi o pukom udruživanju pojedinaca, već o udruživanju koje ima institucionalni karakter, koje ima utvrđenu strukturu i koje ima trajan karakter i stabilnost.*

Slobodu udruživanja u sindikalne organizacije bez ograničenja štite mnogi međunarodni instrumenti koji predstavljaju dio našeg ustavno-pravnog poretka i koji se primjenjuju na teritoriji Federacije Bosne i Hercegovine i Bosne i Hercegovine, a to su: Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, Evropska socijalna povelja, te Konvencija MOR-a br. 87. o sindikalnoj slobodi i zaštiti sindikalnog rada. Zajedničko svim ovim dokumentima jeste što su jednoglasni povodom garancije i zaštite prava na slobodu udruživanja, odnosno njegovog posebnog aspekta prava na osnivanje sindikata, jer sve u konačnici štite slobodu radnika da se bez ikakvih prethodnih odobrenja, diskriminacije i ograničavanja domaćeg zakona, udružuju u organizacije koje služe za promicanje njihovih ekonomskih i socijalnih interesa.

Pojam reprezentativnosti sindikata podrazumijeva sposobnost i pravo sindikata na kolektivno pregovaranje, odnosno njihovu sposobnost i pravo da ravnopravno učestvuju u procesu pregovora između sindikata, kao predstavnika radnika, i jednog ili više poslodavaca radi postizanja dogovora o regulisanja prava iz radnog odnosa i uslova rada. Da bi kolektivno pregovaranje funkcionisalo isto mora biti uređeno u skladu sa zakonskim propisima, odnosno mora da egzistira u okviru jednog pravnog okvira. To bi značilo da radnici moraju imati pravo da osnivaju sindikate i pravo da se učlane u iste u skladu sa statutima i pravilima sindikata bez uplitanja države, a sa druge strane oni moraju, da bi imali uticaj na tržište rada i da bi mogli ravnopravno da učestvuju u kolektivnom pregovaranju, da posjeduju pregovaračku moć koja se ogleda u njihovoj brojnosti i njihovoj spremnosti i odgovornosti da učestvuju u kolektivnom pregovaranju, jer to je upravo i cilj postojanja sindikata i konačno ostvarenje punog prava na slobodu udruživanja u sindikate. Može se zaključiti da sindikat koji ne posjeduje, odnosno kome od strane nadležnih organa nije priznata reprezentativnost predstavlja samo udruženje pojedinaca koje egzistira "na papiru" i koje nije u mogućnosti da ostvari svoje zajedničke ciljeve na naprijed navedeni način, a zbog kojih ciljeva je i osnovano.

Međutim, sloboda udruživanja, pa tako i sloboda udruživanja u sindikate ne spada u grupu apsolutnih prava, već u grupu tzv. kvalificiranih/relativnih prava, koja je u skladu sa Evropskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i drugim naprijed navedenim međunarodnim dokumentima moguće ograničiti u određenim okolnostima. Zapravo, radi se o pravu u koje se država može valjano umiješati, uplitati i isto ograničiti pod određenim pretpostavkama. Tako se u članu 11. Evropske konvencije propisuje: "Svako ima pravo na slobodu mirnog okupljanja i udruživanja s drugima, uključujući i pravo osnivanja sindikata i pridruživanja sindikatima zbog

zaštite svojih interesa. Ova prava neće biti ograničena izuzev na način propisan zakonom i koji je neophodan u demokratskom društvu u interesu nacionalne sigurnosti ili javne sigurnosti, u cilju sprječavanja nereda ili zločina, zaštite zdravlja ili morala ili zaštite prava sloboda drugih. Ovim članom se ne zabranjuje uvođenje zakonitih ograničenja na ona prava koja uživaju pripadnici oružanih snaga, policije ili državne administracije".

Član 11. stav 2. Evropske konvencije, propisuje pretpostavke koje moraju biti zadovoljene da bi država mogla ograničiti pravo na slobodu udruživanja, odnosno njenog posebnog aspekta - prava na osnivanje sindikata. Opšte pravilo koje je utvrđeno u jurisprudenciji Evropskog suda za ljudska prava je da se u kvalifikovana konvencijska prava država može miješati, odnosno uplitati samo ukoliko je ograničenje prava: a) *propisano zakonom*, b) *ima legitiman cilj*, i ukoliko je c) *nužno u demokratskom društvu*. Radi se o uslovima koji moraju biti kumulativno ispunjeni kako ne bi nastupila povreda Evropske konvencije.

Potrebno je dakle razmotriti da li je spornim aktom zakonodavca ograničena sloboda sindikalnog udruživanja, te ukoliko jeste, da li je to ograničavanje zakonito i opravdano, a potom i da li ono ima legitiman cilj, u opštem ili javnom interesu, te postoji li ravnoteža, između javnog interesa i efekata ograničenja prava, odnosno da li je takvo ograničenje nužno u demokratskom društvu, pri čemu pojam nužnosti predstavlja "prijeiku društvenu potrebu". I konačno, valja razmotriti i to, da li je to ograničavanje prava bilo diskriminatorno u smislu člana 14., a u vezi sa članom 11. Evropske konvencije, te da li je došlo do povrede prava na djelotvoran pravni lijek u smislu člana 13. Evropske konvencije.

Dakle najprije treba utvrditi da li se zakonodavac, propisivanjem osporenog člana Zakona, umiješao u slobodu udruživanja strukovnih/profesionalnih sindikata ograničavanjem slobode udruživanja u strukovne sindikate, na način da im je ograničio ili onemogućio njihovu reprezentativnost, a samim tim ih ograničio u učestvovanju u kolektivnom pregovaranju i time ih dalje ograničio u ostvarivanju njihovih prava iz rada i po osnovu rada?

Imajući u vidu relevantni pravni okvir u Federaciji Bosne i Hercegovine, nesporno je da je radnicima zagarantovano pravo da bez ikakvih prethodnih odobrenja osnivaju sindikate. Takođe je nesporno da je zakonodavac Zakonom o radu ograničio kapacitet sindikata na posredan način, tako što je propisao kvantitativni kriterij prilikom utvrđivanja reprezentativnosti sindikata. Kako onih koji se osnivaju kod poslodavca, tako i onih koji se osnivaju za područje djelatnosti, za teritoriju Federacije, te na nivou kantona.

Pritom je očigledno da se osporeni član Zakona ni na koji način ne odnosi na strukovne sindikate, već samo utvrđuje reprezentativnost sindikata za područje jedne ili više djelatnosti, kao što je npr. zdravstvo, obrazovanje i sl. Dakle jasno je da osporeni član Zakona ne utvrđuje kriterij kojim se uređuje, pa time i ne ograničava reprezentativnost strukovnih sindikata.

Osim toga, Zakon o radu zasebnom odredbom (član 127.) dozvoljava utvrđivanje reprezentativnosti i onim sindikatima koji ne ispunjavaju propisane kvantitativne kriterije, pa se prema toj odredbi, ipak, reprezentativnim sindikatom smatra "sindikati sa najvećim brojem učlanjenih od ukupnog broja zaposlenih".

Takođe je činjenica, da na nivou Federacije i kantona postoji više registrovanih strukovnih sindikata, kao što su npr. Nezavisni strukovni sindikat radnika zaposlenih u zdravstvu u Federaciji Bosne i Hercegovine, Sindikat doktora medicine i stomatologije Tuzlanskog kantona, Sindikat doktora medicine i stomatologije Kantona Sarajevo. Takođe nesporna je činjenica da su i Sindikat doktora medicine i stomatologije Tuzlanskog kantona i Sindikat doktora medicine i stomatologije Kantona

Sarajevo, kao strukovni sindikati potpisnici kolektivnih ugovora, što je suprotno navodima podnosioca zahtjeva da je istima bila onemogućeno učestvovanje u kolektivnom pregovaranju.

Dakle, u vezi sa navodima podnosioca zahtjeva da se osporenim članom Zakona ograničava sloboda udruživanja strukovnih sindikata, a u vezi sa navedenim testom proporcionalnosti, može se zaključiti da se zakonodavac osporenim odredbom istina umiješao, ali ne u slobodu udruživanja, već u područje djelovanja sindikata, i to samo onih koji djeluju za jedno ili više područja djelatnosti, a ne struke kako navodi podnositelj zahtjeva. Ono što se može zaključiti iz navoda podnosioca zahtjeva i drugih dokaza u spisu jeste da je došlo do različite primjene, može se i reći do različitog tumačenja osporenog člana zakona, od strane pojedinih nadležnih sudskih i upravnih organa, što je u konačnici rezultiralo navodnim ograničavanjem slobode djelovanja strukovnih sindikata nepriznavanjem njihove reprezentativnosti, pa i diskriminacije u odnosu na ostale sindikate koji djeluju na području Federacije Bosne i Hercegovine. Takođe treba imati u vidu i odredbu člana 138. stav (5) Zakona o radu kojom se uređuje da je u postupku pregovaranja radi zaključivanja kolektivnih ugovora, reprezentativni sindikat "dužan da saraduje sa drugim sindikatima sa manjim brojem članova, radi izražavanja interesa i zaposlenih koji su učlanjeni u taj sindikat". Imajući u vidu sve naprije navedeno, Ustavni sud Federacije smatra da nema elemenata neustavnosti u osporenom članu Zakona, jer se istim i ne reguliše reprezentativnost strukovnih sindikata, već da su problemi nastali upravo iz pojedinačnih akata koje su donosili pojedini sudski i upravni organi pogrešno tumačeći i primjenjujući osporeni član Zakona u vezi sa reprezentativnošću strukovnih sindikata.

Iz svega iznesenog Ustavni sud Federacije zaključuje, da se cjelokupna pažljivo izložena argumentacija koju podnositelj zahtjeva koristi kako bi doveo u pitanje ustavnost osporene odredbe zapravo ne odnosi na samu tu odredbu, već na koncepciju Zakona o radu, koji u dijelu koji se odnosi na reprezentativnost sindikata ne sadrži izričite odredbe o reprezentativnosti strukovnih sindikata.

To veoma jasno prističe iz samog zahtjeva, u kojem podnositelj zahtjeva izričito govori o "nedostatku adekvatnog prepoznavanja kvalitativnog kriterija na nivou zakonskog akta", što očigledno predstavlja koncepcijski prigovor na Zakon o radu u cjelini, ali ne i valjan argument u prilog neustavnosti konkretne odredbe osporenog člana 124. Zakona o radu.

Kao takva, ta argumentacija svakako ima svoju težinu i utemeljenje, ako bi se raspravljalo o kvalitetu ukupnih zakonskih rješenja u materiji o kojoj je riječ, odnosno o relaciji između kvantitativnog i kvalitativnog kriterija pri utvrđivanju reprezentativnosti, ali ona ne može biti osnovom da se van snage, kao neustavna, stavi konkretna osporena odredba. Drugačije rečeno, to što podnositelj zahtjeva smatra da kvalitativni kriterij kod utvrđivanja reprezentativnosti sindikata u Zakonu nije "adekvatno prepoznat", ne daje mu nikako za pravo da tvrdi kako je kvantitativni kriterij za granske sindikate "nelegitimno utvrđen".

Naime, podnositelj zahtjeva ničim ne osporava sadržinu same odredbe osporenog člana Zakona. On ne tvrdi da kod utvrđivanja reprezentativnosti sindikata ne treba uzimati u obzir granske sindikate, niti pak osporava kvantitativni kriterij odnosno procenat broja zaposlenih kao kriterij njihove reprezentativnosti na teritoriji Federacije Bosne i Hercegovine odnosno na području kantona. Stvarni *ratio* njegove argumentacije je u tome da ukaže na to, kako Zakonom nije izričito regulisana i reprezentativnost strukovnih sindikata, iz čega i nastaju problemi u pojedinačnim sudskim i administrativnim postupcima. Taj istina vrlo ozbiljan koncepcijski prigovor, ne može međutim biti osnovom da se neustavnom proglasi postojeća odredba o reprezentativnosti

granskih sindikata, jer strukovni sindikati nisu uopšte predmet njenog regulisanja.

Racionalan način ostvarenja onoga što podnosilac zahtjeva zapravo hoće, bila bi dopuna Zakona o radu odredbama kojima bi se *expressis verbis* regulisali i uslovi reprezentativnosti strukovnih sindikata, čime bi nestali problemi neujednačene prakse, a nikako proglašavanjem neustavnosti postojeće odredbe o reprezentativnosti granskih sindikata, čijoj sadržini podnosilac zahtjeva, zapravo, ništa i ne prigovara.

Drugačije rečeno: osporenoj odredbi podnosilac zahtjeva ne prigovara ništa zbog onog što u njoj stoji, već joj prigovara zbog toga, što u njoj ne stoji još i ono što on smatra da bi trebalo.

U prilog takvom zaključku dodatno govori gore spomenuta činjenica da je Zakonom o radu izričito propisana obaveza reprezentativnih sindikata da u postupku pregovaranja radi zaključivanja kolektivnih ugovora "sarađuju sa drugim sindikatima sa manjim brojem članova, radi izražavanja interesa i zaposlenih koji su učlanjeni u taj sindikat".

Ono u čemu bi se podnosiocu zahtjeva moglo i trebalo dati za pravo je njegovo opravdano ukazivanje na značaj "koherentnosti pravnog poretka" i principa pravne sigurnosti u Federaciji Bosne i Hercegovine. Ali kada govori o tome, on ugrožavanje tih principa u ovom slučaju pogrešno pripisuje osporenom članu Zakona, koji je u tom pogledu neutralan, a ne različitim tumačenjima i nejednakoj praksi u postupcima organa koji je primjenjuju. Jer posredna diskriminacija o kojoj on u zahtjevu govori proističe upravo otud, a ne iz same osporene odredbe kao takve. Sljedstveno tome, iz nje ne proističe ni navodno "nelegitimno ograničenje slobode udruživanja u vezi sa sindikalnim djelovanjem". Upravo iz tih razloga, u odredbi člana 8. stav 3. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, na koju se i sam podnosilac zahtjeva poziva, zabranjuje se državama članicama Konvencije br. 87. Međunarodne organizacije rada "da primjenjuju zakon na način koji bi narušavao garancije predviđene navedenom konvencijom".

Navod podnosioca zahtjeva o neposrednom učinku osporene odredbe na slobodu sindikalnog udruživanja i djelovanja ne može se smatrati osnovanim i zato što mu protivrječe notorne društvene činjenice. U svim kantonima Federacije Bosne i Hercegovine su osnovani i djeluju sindikati doktora medicine i stomatologije od kojih su neki i zaključili kolektivne ugovore na kantonalnom nivou, a prema tome, osnovan je i Savez strukovnih sindikata doktora medicine i stomatologije Federacije Bosne i Hercegovine u koji su učlanjeni svi kantonalni strukovni sindikati i koji ukupno broji više od 4000 članova. Na sastanku u Tuzli, 21.03.2018. godine dogovoren je čak plan i program zajedničkog djelovanja između ovog Saveza i Strukovnog sindikata doktora medicine Republike Srpske. Kada bi predmetni Zakon bio tako rigidan kako ga podnosilac zahtjeva hoće predstaviti, teško da bi sve ovo bilo moguće.

Iz svega navedenog, ne može se utvrditi da je sama osporena odredba člana 124. Zakona o radu protivna Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine, te je odlučeno kao u izreci ove presude.

Kako je na ovaj način predmet u ovom dijelu meritorno riješen, nije se odlučivalo o privremenoj mjeri.

## **9.2. Činjenično stanje i stav Suda u pogledu ustavnosti člana 9. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu**

Podnosilac zahtjeva smatra da je članom 9. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu došlo do povrede čl. II.A.2. (1) i VII.3. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, čl. 6., 13. i 14. Evropske konvencije, te člana 1. Protokola 1. uz Evropsku konvenciju. Prednje iz razloga što je navedenom odredbom zakonodavac propisao da se radnik za ostvarivanje prava iz radnog odnosa ne mora obraćati poslodavcu sa prethodnim zahtjevom prije podnošenja tužbe samo u slučaju otkaza ugovora o radu, dok se u svim drugim slučajevima kršenja

njegovih prava radnik prvo mora obratiti poslodavcu sa zahtjevom za ostvarivanje tog prava, i to u propisanim prekluzivnim rokovima. Argumentacija podnosioca zahtjeva se najvećim dijelom bazira na činjenici da je članom 9. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu, radniku ograničeno pravo na pravično suđenje, odnosno pravo na slobodan pristup sudu.

U tom pogledu, potrebno je imati u vidu da član 6. stav 1. Evropske konvencije garantuje pravo na pravično (pošteno) suđenje (*fair trial*), koje obuhvaća "pravo na sud" (*right to a court*), u kojem je važan aspekt pravo na pristup sudu (*right to access to a court*), to jest, pravo pokretanja postupka pred sudom (tribunalom). Naime, ostvarenje prava na pristup sudu pretpostavka je svih drugih garancija propisanih tim članom. Kada ne bi bilo garancije prava na pristup sudu, karakteristike koje sudski postupak opisuju kao pravičan, javan i brz uopšte ne bi imale nikakvu vrijednost, ako taj postupak nije moguće pokrenuti. Dakle, član 6. stav 1. Konvencije ne garantuje samo pravo na to da postupak bude pravičan, javan i brz kada se vodi pred tijelima koja imaju svojstvo nezavisnog i nepristranog suda, nego prema tumačenju Evropskog suda za ljudska prava garantuje i to da se o svim pravima koja imaju svojstvo "građanskih prava i obaveza" može pokrenuti postupak pred takvim organom.

U kontekstu utvrđivanja predmetne povrede, nužno je spomenuti da se u skladu sa praksom Evropskog suda za ljudska prava, ispitivanje navodnih povreda relativno zaštićenih, derogabilnih, konvencijskih prava (konvencijska prava sa mogućnošću relativnog ograničenja) provodi sudskom tehnikom "same biti prava" (*test of the very essence of rights*). U tzv. derogabilna konvencijska prava spadaju i pravo na pošteno suđenje (član 6.), pravo na djelotvorno domaće pravno sredstvo (član 13.), zabrana diskriminacije (član 14.) i zaštita vlasništva (član 1. Protokola 1.) Radi utvrđivanja (ne)postojanja povrede derogabilnog konvencijskog prava potrebno je prvo ispitati da li je to pravo bilo odgovarajuće zaštićeno i je li nekim ograničenjem narušena sama bit tog prava (*the very essence of the right*), ocijeniti jesu li sporna ograničenja nametnuta u ostvarenju legitimnog cilja i jesu li sredstva koja su primijenjena radi ostvarivanja tog cilja bila razmjerna ili ne.

U tom smislu i radi davanja odgovora na pitanje koje se tiče ograničavanja same biti prava, u konkretnom slučaju mora se postaviti pitanje: "Da li uslovljavanje prethodnim obavezanim obraćanjem poslodavcu u slučaju povrede nekog od prava iz radnog odnosa ograničava radniku "pravo na sud", na način protivan članu 6. stav. 1. Konvencije?"

Pri tome je važno ponovo spomenuti da "pravo na sud" nije apsolutno, već da ono može biti podložno implicitno dopuštenim ograničenjima, jer pravo na pristup sudu po samoj svojoj naravi zahtjeva regulaciju države. Takođe treba ponovo naglasiti i to da postavljeno ograničenje pristupa sudu neće biti u skladu sa članom 6. stav 1. Evropske konvencije osim ako ne teži legitimnom cilju i pritom postoji razumna razmjernost između primijenjenih ograničenja i legitimnog cilja koji se želi ostvariti.

U konkretnom slučaju, bit prava (*the very essence of the right*) sadržana u članu 6. stav 1. Evropske konvencije, u relevantnom dijelu "utvrđivanja građanskih prava i obaveza" se, naravno, ogleda najprije u procesnoj garanciji pristupa sudu, jer karakteristike koje sudski postupak opisuju kao pravičan, javan i brz, nemaju nikakvog značaja, ako se sudski postupak ne može pokrenuti. U ovom konkretnom ustavnosudskom predmetu se može izvesti zaključak da je predmetnom izmjenom člana 114. Zakona o radu pravo radnika na slobodan pristup sudu bez sumnje ograničeno u vrlo ozbiljnoj mjeri, tako što su osporenim izmjenama Zakona o radu uvedene "procesne smetnje kojima se *de facto* lice onemogućava da podnese tužbu sudu", kako to u svojoj odluci broj U-8/12 od 23.11.2012. godine

konstatuje Ustavni sud Bosne i Hercegovine, sa referencom na praksu Evropskog suda za ljudska prava u predmetu *Kreuz protiv Poljske* (br. 28249/95 od 29.05.2001. godine).

Dovodeći ovaj konkretni ustavnosudski predmet u taj kontekst, iz navedenog se ne može izvesti zaključak o razmjernosti između primijenjenih sredstava i legitimnog cilja koji se želi ostvariti, već se prije može konstatovati upravo nedostatak legitimnog cilja, što sljedstveno vodi do povrede konvencijski i ustavno zagarantovanog prava – prava na pristup sudu.

Kako je ranije navedeno u tački 5. ovog obrazloženja, Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine je, na traženje Ustavnog suda Federacije da odgovori na zahtjev, dostavio Mišljenje Vlade Federacije Bosne i Hercegovine, kao predlagača Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu. U tom se mišljenju navodi da: "namjera predlagača navedenog Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu bila je da se radnicima u slučaju otkaza ugovora o radu iz navedenih razloga omogućiti zaštita povrijeđenih prava bez obaveze prethodnog obraćanja poslodavcu....", kao i: "...cijenio se opravdanim i zahtjev Udruženja poslodavaca Federacije Bosne i Hercegovine, kao reprezentativnog predstavnika poslodavaca na teritoriji Federacije Bosne i Hercegovine, kojim je iskazana potreba da poslodavac bude prethodno obaviješten o zahtjevu za ostvarivanje novčanih potraživanja iz radnog odnosa, s obzirom da se u praksi nerijetko događa da poslodavac o novčanim potraživanjima radnika bude upoznat tek nakon što mu putem suda bude dostavljena tužba na odgovor, iako bi poslodavac ista izvršio i na osnovu obavještenja radnika".

Međutim, pravna situacija stvorena izmjenom odredbe člana 114. Zakona o radu je, na žalost, daleko od toga i ima posve drugačiji smisao i posve drugačije pravne posljedice.

Najprije, u toj odredbi nije riječ o nikakvom "obavještanju" poslodavca, već o podnošenju zahtjeva poslodavcu za ostvarivanje prava koje je radniku povrijeđeno, a prema tome je podnošenje tog zahtjeva, umjesto što je ranije bilo opciono, ("može") sada za radnika postalo obligatorno ("dužan je"), jer ne učini li to "zaštitu povrijeđenog prava pred nadležnim sudom ne može zahtijevati", jer mu to izričito zabranjuje odredba stava 3. člana 114. Zakona o radu. Pravo na pristup sudu, po isteku tih rokova, radniku ostaje dostupno samo u slučaju otkaza ugovora o radu, ali ne i onda kada se radi o potraživanju naknade štete ili drugom novčanom potraživanju iz radnog odnosa, što je prije izmjene bilo moguće.

Nadalje, od trenutka podnošenja zahtjeva poslodavcu, pravo radnika da traži pravnu zaštitu pred sudom je, izričitom odredbom stava 2. člana 114. Zakona o radu, suspendovano na rok od 30 dana do kada poslodavac o njemu treba da odluči (alternativno: da se u roku od 60 dana postigne dogovor o mirnom rješavanju spora prema članu 116. Zakona o radu). A po isteku tog roka (odnosno rokova), počinje teći novi rok od 90 dana u kome radnik istina ima pravo na sudsku zaštitu, ali po isteku tog roka njegova eventualna tužba postaje nepravovremena, premda posebni zastarni tok za potraživanja iz radnog odnosa traje 3 godine.

Jasno je, prema tome, da je pravo radnika na sudsku zaštitu njegovih prava iz radnog odnosa osporenim izmjenama člana 114. Zakona o radu podvrgnuto "kombinovanom" ograničenju. Najprije vremenskom ograničenju obavezom da se prethodno u roku od 30 dana od dana dostavljanja odluke kojom mu je pravo povrijeđeno zahtjevom obrati poslodavcu, a potom i obavezom da narednih 30 dana čeka odluku poslodavca (60 dana ukoliko se provodi postupak mirenja), te potom gore spomenutim daljim rokom od 90 dana čije propuštanje će njegovu tužbu sudu učiniti nepravovremenom.

Iako rokovi o kojima je riječ, osporenim odredbom člana 9. nisu izmijenjeni u pogledu svog trajanja, ta odredba mijenja

njihov procesnopravni karakter. Tako je rok od 30 dana za prethodno obraćanje poslodavcu ranije za radnika bio instruktivan, jer to obraćanje nije ni bilo dužnost, već opcija, tako da je radnik imao slobodan pristup sudu i za vrijeme tečenja tog roka i nakon njegova isteka i to u pogledu svih novčanih potraživanja iz radnog odnosa. Sada je, naprotiv, pristup sudu zapriječen dužnošću prethodnog obraćanja poslodavcu u tom roku, a propuštanjem tog roka nastupa prekluzija i pristup sudu više nije moguć. Jedini izuzetak je sada otkaz ugovora o radu, jer samo u toj situaciji radnik ima slobodan pristup sudu bez ograničenja. Slično bi se moglo reći i za rok koji počinje teći ukoliko se radnik i poslodavac uspiju sporazumjeti o mirnom rješavanju spora. Naime od trenutka kada je takav postupak pokrenut, pravo radnika na pristup sudu suspendovano je do momenta okončanja tog postupka ili do momenta u kojem postane izvjesno da je postupak mirenja neuspješan, a najduže 60 dana. Dakle tek nakon neuspjeha postupka mirenja, a najkasnije nakon isteka 60 dana, pravo na podnošenje tužbe sudu postaje radniku ponovo dostupno, u novom prekluzivnom roku od 90 dana iz člana 114. stav 2. Zakona o radu. Pritom, ovaj je rok u otvorenoj suprotnosti sa imperativnom odredbom istog tog Zakona kojom je za sva novčana potraživanja iz radnog odnosa propisan rok zastarjelosti od 3 godine.

Premda pitanje unutrašnje (ne)usklađenosti zakona izlazi iz okvira nadležnosti Ustavnog suda Federacije, nemoguće je zatvoriti oči pred činjenicom da je zakonodavac, bitno ograničavajući pravo radnika na slobodan pristup sudu, doveo u međusobnu kontradikciju procesne principe pravovremenosti i dopustivosti tužbe, sa imperativnom odredbom o roku zastarjelosti, na što s pravom ukazuje i podnosilac zahtjeva. Zato, bez obzira na pravni okvir postavljen zahtjevom u ovom predmetu, mora biti rečeno da odredba o zastarjelosti novčanih potraživanja iz radnog odnosa ovdje ima supremaciju.

Prema tome, kada se izmijenjena odredba člana 114. Zakona o radu sistematski protumači, i potom dovede u kontekst sa članom 6. stav 1. Evropske konvencije, i praksom Evropskog suda za ljudska prava, (npr. u slučaju *Avdić i dr. protiv Bosne i Hercegovine*, App br.: 28357/11, 31549/11 i 39295/11 od 19.11.2013. godine), sa sigurnošću se može konstatovati ne samo to da ne postoji razmjernost između efekata primijenjenih pravnih sredstava i legitimnog cilja koji se time želi postići, već se, kod ovako očigledne favorizacije poslodavca nameće i samo pitanje postojanja legitimnog, odnosno društvenog opravdanog cilja.

Grubost ovakvog ograničavanja prava na pristup sudu dolazi do posebnog izražaja kada se to ograničavanje posmatra u kontekstu potraživanja radnika koja dospjevaju periodično i čije ostvarivanje iziskuje takođe periodično podnošenje zahtjeva. U takvim situacijama primjena osporene odredbe u odnosu na svaki novi zahtjev koji radnik treba da podnese, ne samo da poprima karakter svojevrsnog "procesnog maltretiranja", već bi, uz sve rečeno, mogla dovesti i do povrede ustavne garancije prava na imovinu iz člana II.A.2.(1.) k) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine.

Kada se takve situacije uzmu u obzir, najblaže rečeno su krajnje neuvjerljivi navodi predlagača Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu o navodnoj potrebi "da poslodavac bude prethodno obaviješten o zahtjevu za ostvarivanje novčanih potraživanja iz radnog odnosa, s obzirom da se u praksi nerijetko događa da poslodavac o novčanim potraživanjima radnika bude upoznat tek nakon što mu putem suda bude dostavljena tužba na odgovor, iako bi poslodavac ista izvršio i na osnovu obavještenja radnika".

Ustavni sud Federacije stoga smatra, da postavljanje ovakvih ograničenja prava na pristup sudu nije u skladu sa članom 6. Evropske konvencije, jer nema sumnje da se potraživanja iz radnog odnosa mogu podvesti pod pojam

"utvrđivanja građanskih prava i obaveza" o kojima se u toj odredbi, pored ostalog, govori. Čak i kada bi *ratio legis* osporenih izmjena člana 114. Zakona o radu bila opšteprisutna afirmacija mirnog rješavanja sporova (*Alternative Disput Resolution-ADR*) i, sljedstveno tome rasterećenje redovnih sudova, ovakva ograničenja su pretjerana. Bit mirnog rješavanja sporova jest dobrovoljnost odnosno manifestovani konsenzus stranaka, pa su tom smislu sasvim dovoljne odredbe zakona koje regulišu mogućnost postizanja dogovora o mirnom rješavanju spora i dovoljno je bilo da se radnik zakonom obaveže da obavijesti poslodavca o namjeri podizanja tužbe ili o tome da je ona podnesena, a ne da se uvode ovako "invazivne" restrikcije jednog tako elementarno i esencijalno značajnog prava u svakom demokratskom društvu, kao što je pravo pristupa sudu.

Ne smije se zaboraviti, kada su individualni ugovori o radu u pitanju, da se radnik uopšteno smatra "slabijom stranom" u tom ugovoru, te da svaka dodatna restrikcija njegovih prava, pogotovo u sferi pravne zaštite pred sudom i pogotovo procesne prirode, mora biti s najvećom pažnjom razmotrena, a zakonska rješenja kojima se takve restrikcije uvode pažljivo izbalansirana, što se u ovom slučaju, prema utvrđenju Ustavnog suda Federacije nikako ne može reći.

Ne smije se izgubiti iz vida ni to da su materijalnopravne garancije iz člana 1. Protokola 1. Evropske konvencije posredno, organski utemeljene u odredbi člana 6. stav 1. Evropske konvencije, koja je po svom smislu i značenju bazična, jer govori o "utvrđivanju građanskih prava i obaveza". Iz tog razloga Ustavni sud Federacije smatra, da bi primjenom osporene odredbe člana 9. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu u određenim okolnostima i te garancije mogle biti dovedene u pitanje, jer izvjesno stavlja nesrazmjern teret na radnika kao stranku, u postupcima utvrđivanja prava iz radnog odnosa.

Na osnovu svega iznesenog, Ustavni sud Federacije odlučio je kao u izreci ove presude.

Ovu presudu Ustavni sud Federacije je donio jednoglasno, u sastavu: Aleksandra Martinović, predsjednica Suda, Vesna Budimir, Mirjana Čučković, prof. dr. Edin Muminović i dr. sc. Kata Senjak sudije Suda.

Broj U-16/18 26. februara 2020. godine Sarajevo	Predsjednica Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine <b>Aleksandra Martinović</b>
---	---

Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine, odlučujući o zahtjevu dopredsjednika Federacije Bosne i Hercegovine Milana Dunovića, za ocjenu ustavnosti članka 124. Zakona o radu, te o zahtjevu istog podnositelja za ocjenu ustavnosti članka 9. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu, na temelju članka IV.C.3.10.(2) a) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, primjenom članka 38. stavak 1. Zakona o postupku pred Ustavnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine, na sjednici bez javne rasprave održanoj dana 26.02.2020. godine, donio je

### PRESUDU

Utvrđuje se da je članak 124. Zakona o radu ("Službene novine Federacije BiH", br. 26/16 i 89/18) u suglasnosti sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine.

Utvrđuje se da članak 9. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu ("Službene novine Federacije BiH", broj: 89/18) nije u suglasnosti sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine.

Presudu objaviti u "Službenim novinama Federacije BiH".

### Obrazloženje

#### 1. Podnositelj zahtjeva i predmet zahtjeva

Dopredsjednik Federacije Bosne i Hercegovine Milan Dunović (u daljnjem tekstu: podnositelj zahtjeva) podneskom

broj 03-01-2-301-1/18 od 05.07.2018. godine, Ustavnom sudu Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud Federacije) je podnio zahtjev za ocjenu ustavnosti članka 124. Zakona o radu, a podneskom broj 03-01-2-301-2/18 od 05.07.2018. godine zatražio je i donošenje privremene mjere, kojom bi se privremeno obustavila primjena osporenog članka Zakona o radu.

Također, podnositelj zahtjeva je dana 05.04.2019. godine, podneskom broj 03-01-2-109-1/19 od 04.04.2019. godine, Ustavnom sudu Federacije podnio i zahtjev za ocjenu ustavnosti članka 9. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu.

Ovlaštenje za podnošenje zahtjeva za ocjenu ustavnosti proističe iz odredbe članka IV.C.3.10.(2) a) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine.

#### 2. Rješenje o spajanju postupaka

Kako su na ovaj način oformljena dva predmeta U-16/18 i U-21/19, a u oba se navedena predmeta radi o zahtjevima kojima se traži ocjena ustavnosti odredbi istog Zakona, Ustavni sud Federacije je, na sjednici održanoj dana 07.05.2019. godine, primjenom članka 38. stavak 1. Zakona o postupku pred Ustavnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", br. 6/95 i 37/03) riješio da će se o podnesenim zahtjevima odlučivati u istom postupku, te donio Rješenje o spajanju postupaka broj U-16/18 od 07.05.2019. godine. Shodno prednjem, Ustavni sud Federacije će u ovom ustavnosudskom predmetu voditi jedinstven postupak i donijeti jednu odluku, pod brojem U-16/18.

#### 3. Stranke u postupku

Na temelju članka 39. stavak 1. Zakona o postupku pred Ustavnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine, stranke u ovom ustavnosudskom postupku su podnositelj zahtjeva i Parlament Federacije Bosne i Hercegovine, kao donositelj Zakona o radu i Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu čije se odredbe osporavaju.

#### 4. Bitni navodi zahtjeva

##### 4.1. Bitni navodi zahtjeva za ocjenu ustavnosti članka 124. Zakona o radu

Podnositelj zahtjeva smatra da članak 124. Zakona o radu nije sukladan s odredbama Ustava Federacije Bosne i Hercegovine i to: sa Alinejom 5. i 6. Preambule Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, te člancima II.A.2.1), II.A.2., VII.3. i II.A.6. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine. Također, imajući u vidu Aneks Ustava Federacije Bosne i Hercegovine u kojem su pobrojani instrumenti za zaštitu ljudskih prava koji imaju pravnu snagu ustavnih odredbi, tvrdi da članak 124. Zakona o radu nije sukladan s člankom 20. stavak 1. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, samostalno i u svezi s njenim člankom 2., člancima 11. i 13. Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda (u daljnjem tekstu: Evropska konvencija), te člankom 1. Protokola 12. uz Evropsku konvenciju, s člankom 8. stavak 1. toč. a) i c) i stavak 3. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima – samostalno i u svezi s njegovim člankom 2., člankom 22. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima-samostalno i u svezi s njegovim člankom 2., čl. 5. i 6. Evropske socijalne povelje, te s Konvencijom Međunarodne organizacije rada br. 87. o sindikalnim slobodama i zaštiti sindikalnih prava, na snazi u Bosni i Hercegovini i Federaciji Bosne i Hercegovine.

Navodi da je člankom 124. Zakona o radu ograničena sloboda udruživanja i sindikalnog djelovanja, te s tim u svezi i niz drugih prava: pravo na kolektivno pregovaranje, pravo na štrajk, pravo na odgovarajuće uvjete rada i sl. Pomenutim člankom Zakona je propisano da se reprezentativnost sindikata utvrđuje s obzirom na ukupan broj uposlenih u području djelatnosti,