

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".

### Obrazloženje

#### 1. Podnositelj zahtjeva i predmet zahtjeva

Potpredsjednik Federacije Bosne i Hercegovine Milan Dunović (u daljem tekstu: podnositelj zahtjeva) podneskom broj: 03-01-2-301-1/18 od 05.07.2018. godine, Ustavnom суду 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 mјere, kojom bi se privremeno obustavila primjena osporenog člana Zakona o radu.

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

Ovlaštenje za podnošenje zahtjeva za ocjenu ustavnosti proistiće 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 ustavosudskom 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 ustavosudskom 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 člana 124. Zakona o radu

Podnositelj 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. Preamble 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 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 u 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 ponio 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.

Podnositelj 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 brojnost 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 podnositac 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/strukre 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 suprostavljenu sudsku praksu u sporovima koji su ovim povodom vođeni, što je neprihvatljivo sa stanovišta koherentnosti pravnog poretka i principa pravne sigurnosti.

Podnositac zahtjeva smatra da su navedenim, prema njegovom mišljenju nelegitimnim ograničenjem mogućnosti sindikalnog djelovanja odnosno, na strukovnom nivou, udruživanja u sindikalne organizacije, na prvom mjestu povrijedene alineje 5. i 6. Preamble 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 podnositoca 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 podnositac zahtjeva ukazuje na jednak neprihvatljivu pojavu pri kojoj – iako norme ne sadrže diskriminatorske 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 opravданog cilja u demokratskom društvu i kada su mjere preduzete za ostvarenje tog cilja prikladne i neophodne (EU Council Directive 2000/43/EC).

Podnositac zahtjeva smatra da je navedenim prekršena i alineja 6. Preamble 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) I) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, eksplicitno se garantuje sloboda udruživanja. Ustavotvorac ovu slobodu tretira kao jednu od osnovnih sloboda dajući joj značaj ustanove 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 ustanovnih odredbi. Među nabrojanim instrumentima nalaze se i Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, Međunarodni akt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Međunarodni akt 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 nerede 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 direktn 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. Podnositelj 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 isli u prilog takvom ograničavanju, što u ovom slučaju zakonodavac nije uradio.

Podnositelj 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 lik u zaštitu ustavom garantovanih prava u slučajevima njihove diskvalifikacije putem zakonskih akata. To otvara pitanje uspjeha u eventualnim sudske 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 suinicirani 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 voden povodom predstavke 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 zahtijevala 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 povrijedeno i pravo na djelotvoran pravni lik u 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 podnositelj 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 konkretnе obaveze za javne vlasti svake zemlje potpisnice, uključujući i Bosnu i Hercegovinu, kako bi se ovo pravo perfektuiralo 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, podnositelj zahtjeva u konačnici predlaže da Ustavni sud Federacije doneše presudu kojom se utvrđuje da osporeni član Zakona o radu nije u skladu sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine. Podnositelj zahtjeva ostavlja Ustavnom суду 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**

Podnositelj 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

ограничава раднику право на првиčno suđenje. Slobodan pristup суду 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 pravu 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 суду, uslovjavajući 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).

Podnositelj zahtjeva nadalje ističe da se u prednjem pomenutim odlukama sudova navodi da pravo na pristup суду 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 суду, cijeni se da li je nametnuto ograničenje takvo da se njime umanjuje sama sústina prava na prvično suđenje, a prema mišljenju podnosioca zahtjeva, uslovljavanje pristupa суду 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 prvično suđenje, odnosno prava na slobodan pristup суду. Rješenjem izmijenjenog člana 114. stav 3. Zakona o radu onemogućava radniku slododan pristup суду 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 prednjih 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 суду i prvično 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 povrijedenog 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 povrijedenog 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 суду, a bez da se prethodno obraća poslodavcu. Dakle, namjera predlagачa 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 povrijedenih prava bez obaveze prethodnog obraćanja poslodavcu, a nikako da se ograničava pravo radnika na pristup суду, kao i pravo na prvično 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 Udrženja 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 суду, a obzirom da je u odredbi člana 114. stav (3) i dalje predviđena mogućnost ostvarivanja zaštite prava iz radnog odnosa pred nadležnim sudom. Takode kako se navodi, spomenutom odredbom se nije uticalo na primjenu odredbe člana 115. Zakona o radu koja se odnosi na zastaru novčanu 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

#### Preamble

#### 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 tržiste,

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

о миру у Босни и Херцеговини, као и његовим аnekсима (Opšti okvirni sporazum),

Bošnjaci, Хрвати и Срби, као конститутивни народи, zajedno са Осталима, и грађани Федерације Босне и Херцеговине, која је саставни дио суверене државе Босне и Херцеговине, одлуčни да осигурују пуну националну рavnopravnost, демократске односе и највише стандарде људских права и слобода, овим доносе Устав Федерације Босне и Херцеговине.

### Član II. A 2.(1) k) i l)

Федерација ће осигурати примјену највишег нивоа међunarodno priznatih права i слобoda utvrđenih u dokumentima navedenim u Аneksu ovog уstava. Posebno:

- (1) Sva lica na teritoriji Federacije uživaju prava na:
  - k) imovinu;
  - l) основне слободе: слободу говора i шtampe; слободу mišljenja; savjesti i uvjerenja; слободу religije, uključujući privatno i javno vjeroispovjedanje; слободу okupljanja; слободу udruživanja; uključujući слободу osnivanja i pripadanja sindikatima i слободу neudruživanja; слободу na rad;

### Član IV.C.3.10.(2) a)

- (2) Ustavni sud:

- a) na zahtjev Предсједника Federacije, Potpredsjednika Federacije, Premijera, замјеника Premijera ili na заhtjev jedne trećine članova bilo kog doma Parlamenta Federacije, utvrdit ће да ли је prijedlog zakona koji je usvojio jedan od domova, ili закон који су usvojila оба дома, u skladu sa ovim уstavom;

(...)

### Amandman XVIII

Član VII.3. Уstava Federacije Bosne i Хerцеговине mijenja se i glasi:

"Međunarodni уgovori i drugi sporazumi који су на snazi u Bosni i Хerцеговини i Federaciji, te opšta pravila međunarodnog prava čine dio zakonodavstva Federacije. U slučaju nesaglasnosti međunarodnog уgovora, odnosno sporazuma i zakonodavstva, preovladava međunarodni уговор, odnosno sporazum".

### B. Evropska konvencija o заштити људских права i основних слобoda

#### Član 6. stav 1.

##### Право на правично суђење

1. Prilikom utvrđivanja градаnskih права i obaveza ili osnovanosti bilo kakve krivičне optužbe protiv njega, svako ima право na pravично suđeње i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim, zakonom ustanovljenim судом. 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 интереси малолjetnika ili заштите privatnog života strana u sporu, ili kada то суд smatra izričito neophodnim zato što bi u posebnim okolnostima publicitet mogao nanijeti štetu интересима правде.

#### Član 11.

##### Слобода okupljanja i udruživanja

1. Svako ima право na слободу мирног okupljanja i udruživanja sa drugima, uključujući i право osnivanja sindikata i pridruživanja sindikatima zbog заштите svojih интереса.
2. Ova права неће бити ограничена изuzev na начин propisan zakonom i koji je neophodan u demokratsком društvu u интересу националне sigurnosti ili javne sigurnosti, u cilju sprječavanja nereda ili zločina, заштите здравља ili morala ili

zaštite права слобoda drugih. Ovim чланом se ne забранjuje увођење zakonitih ограничења на она права која уživaju припадници оруžаних snaga, police i državne administracije.

### C. Protokol (broj 1.) uz Evropsku konvenciju o заштити људских права i основних слобoda

#### Član 1.

##### Zаштита имовине

Svako физичко или правно lice ima право na neometano уživanje svoje имовине. Niko ne може бити лишен своје имовине, осим u javnom интересу i под условима предвиденим законом i општим principima međunarodnog prava.

Prethodne odredbe, међutim, ni na koji način ne utiču na право државе da primjenjuje takve zakone koje smatra potrebnim da bi nadzirala кориштење имовине u складу sa опшtim интересима ili da bi osigurala naplatu poreza ili drugih doprinosa ili kazni.

### D. Univerzalna deklaracija o људским правима

#### Član 20. stav 1.

1. Svako ima право na слободу мирног okupljanja i udruživanja.

### E. Međunarodni пакт o ekonomskim, socijalnim i kulturnim правима

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

1. Države чланице ovog пакта obavezuju se da osiguraju:

- (a) право које има свако lice da sa drugima osniva sindikate i da se učlanu u sindikat po свом избору, uz jedini услов da правила буду utvrđena od стране zainteresovane организације, u cilju unapređenja i заштите ekonomskih i socijalnih интереса. Ostvarivanje ovog права може бити предмет jedino ограничења предвидених законом i која представља потrebne мјере u demokratskom društvu, i u интересу националне sigurnosti ili javnog poretka, ili заштите права i слобoda другогa;

(...)

- (c) право које имају sindikati da слободно обављају своју djelatnost, bez drugog ограничења osim onog које предвиђа закон, a које представља потrebnu мјеру u demokratskom društvu, u интересу националне sigurnosti ili javnog poretka, ili radi заштите права i слобoda другогa;

(...)

3. Nijedna odredba ovog члана ne допушта državama чланicама Konvencije Međunarodne организације rada od 1948. godine o sindikalnoj слобodi i заштiti sindikalnog rada da donosi zakonske мјере које bi narušavale ili da primjenjuju закон на начин који bi narušavao garancije predvidene navedenom konvencijom.

### F. Međunarodni пакт o граđanskim i političkim правима

#### Član 22.

1. Svako ima право слобodnog udruživanja sa drugim licima, uključujući право на osnivanja sindikata ili pristupanju njima u cilju заштите svojih интереса.

2. Nikakva ограничења ne mogu se postaviti vršenju tog права, osim onih који су propisana законом i која су потребна u demokratsком društvu u интересу državne ili javne sigurnosti, javnog poretka ili morala ili заштите права i слобoda drugih lica. Ovaj члан ne sprječava da se чланovima оруžanih snaga i police nametnu zakonska ограничења vršenja tog права.

3. Ništa u ovom члану ne ovlašćuje države чланice Konvencije Međunarodne организације rada od 1948. godine o слобodi sindikalnog udruživanja i заштiti права na udruživanje da preduzme zakonske мјере које bi bile na штету garancija iz

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

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

##### Član 5.

###### Право на 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 mјera u kojoj se one odnose na lica iz te kategorije će se jednakost tako odrediti domaćim zakonima i propisima.

##### Član 6.

###### Право 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 prepostavki 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 do-nošenje svojih statuta i administrativnih pravila, slobodnih izbora svojih predstavnika, organizovanje svoga upravljanja i djelatnosti i formuliranje 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 суду 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 dogоворiti 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. REPREZENTATIVNOST SINDIKATA I UDRUŽENJA POSLODAVACA

### Uslovi reprezentativnosti sindikata

Član 122.

- (1) Sindikat se smatra reprezentativnim:
  - a) ako je registrovan kod nadležnog organa, u skladu sa zakonom;
  - b) ako se finansira pretežno iz članarina i drugih vlastitih izvora;
  - c) 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.

- (1) Reprezentativnost sindikata odnosno udruženja poslodavaca na teritoriji Federacije, odnosno području kantona, na zahtjev zainteresovanih strana utvrđuje federalno, odnosno kantonalno ministarstvo nadležno za rad.
- (2) Broj zaposlenih utvrđuje se na osnovu podataka nadležnih institucija, koje nadležno ministarstvo pribavlja službenim putem.
- (3) Poslodavac je dužan da na zahtjev sindikata izda potvrdu o broju zaposlenih.
- (4) 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.
- (5) Protiv rješenja iz stava 4. ovog člana može se pokrenuti upravni spor.

### Ovlaštenja reprezentativnog sindikata i udruženja poslodavaca

Član 131.

- (1) Sindikat odnosno udruženje poslodavaca kome je utvrđena reprezentativnost u skladu sa ovim zakonom ima pravo:
  - a. zastupati svoje članove pred poslodavcem, organima vlasti, udruženjima poslodavaca, drugim institucijama odnosno pravnim licima;
  - b. kolektivno pregovarati i zaključivati kolektivne ugovore;
  - c. učestvovati u bipartitnim i tripartitnim tijelima sastavljenim od predstavnika organa vlasti, udruženja poslodavaca i sindikata i
  - d. na druga prava u skladu sa zakonom.
- (2) 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.

- (1) Kolektivni ugovor može se zaključiti kao opšti, granski i pojedinačni (kod poslodavca).
- (2) 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.

- (1) Opšti kolektivni ugovor zaključuju reprezentativno udruženje poslodavaca i reprezentativni sindikat osnovani na teritoriji Federacije.
- (2) 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.
- (3) 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 namještene, javnih ustanova i drugih budžetskih korisnika sa druge strane.
- (4) Pojedinačni kolektivni ugovor zaključuje reprezentativni sindikat kod poslodavca i poslodavac.
- (5) U postupku pregovaranja radi zaključivanja kolektivnih ugovora iz st. 1., 2. i 3. ovog člana, reprezentativni sindikat dužan je da sarađuje 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. pojma slobode udrživanja, 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. У предмету Европског суда за људска права, Wilson, Национални синдикат новинара и други против Уједињеног Краљевства, бр. 30668/96, 30671/96 и 30678/96, између остalog се navodi:**

"Суд понавља да члан 11. stav 1. признава слободу синдиката као један облик или посебан аспект слободе удруživanja... Ријеч "ради заштите својих интереса" у члану 11. ставу 1. Конвенције нису сувишне, па Конвенција осигурава слободу заштити зaposleničke интересе (*occupational interests*) чланова синдиката помоћу синдикалне акције, provedбу i razvitalak које државе уговорнице морaju dopustiti i učiniti mogućom. Dakle, синдикат мора бити слободан борити се за заштиту интереса својих чланова, а pojedinačni чланови имају право, ради заштите својих интереса, да се синдикат саслуша... Члан 11., међутим не осигурава никакво посебно поступање (*treatment*) према синдикатима или њиховим члановима i ostavlja svakoj državi sloboden izbor sredstava koja će primijeniti za osiguranje права на саслушање..."

**7.3. У предмету Европског суда за људска права, Hrvatski liječnički sindikat protiv Hrvatske, заhtjev br. 36701/09 од 27.11.2014. године, u saglasnom mišljenju sudije Pinta de Albuquerque, између остalog се navodi:**

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

**7.4. У presudi Evropskog суда за људска права, u предмету Kreuz protiv Poljske, br. 28249/95 od 29.05.2001. godine, između остalog се navodi:**

"53. "Право на суд" nije apsolutno. Ono može biti podložno implicitno dopuštenim ograničenjima jer право на приступ по samoj svojoj naravi zahtijeva regulaciju države. Garantujući parničarima učinkovito право приступа суду radi utvrđivanja njihovih "права i obaveza грађанскеnaravi", члан 6. stav 1. ostavlja državi sloboden izbor načina kojim će postići тaj циљ, ali dok земље уговорнице уživaju одреđenu слобodu procjene u tom smislu, konačna odluka u pogledu поštivanja заhtjeva Konvenције leži на Суду (види напријед наведене presude u предметима *Golder protiv Uјedinjenog Kraljevства i Z i drugi protiv Uјedinjenog Kraljevства*, ibid; i, *mutatis mutandis*, presudu u предмету *Airey protiv Irске* od 9. октобар 1979. године, Серија A br. 32, str. 14.-15., stav 26.).

"55. U tom kontekstu Sud naglašava da ограничење поставljено u односу на приступ суду ili tribunalu neće biti u skladu sa чланом 6. stav 1. osim ako teži legitimnom циљу, a postoji razumna веза razmjernosti između улоženih sredstava i legitimnog циља који се želi ostvariti (види npr. presudu u предмету *Tinnelly & Sons Ltd. i drugi te McElduff i drugi protiv Uјedinjenog Kraljevства* od 10. jula 1998. године, Reports 1998-IV, str. 1660. stav 72.)".

**7.5. У presudi Evropskog суда за људска права, u предмету Avdić i dr. protiv Bosne i Hercegovine, App br.: 28357/11, 31549/11 i 39295/11 od 19.11.2013. године, између остalog се navodi:**

"32. Nadalje, "право на суд" nije apsolutno право. Ono подлије dozvoljenim ограничењима, посебно kada je riječ o uslovima dopuštenosti žalbe s obzirom da je, po prirodi stvari, potreban propis države koja u tom smislu уživa određenu слобodu procjene (види Ashingdane protiv Uјedinjenog Kraljevства, presuda od 28.05.1985., serija A br. 93, str. 24-25, § 57). Međutim, ova ограничења ne smiju ограничiti ili уманjiti

pristup суду na такав начин ili u takvoj mjeri da to ugrožava samu сушинu тога права. Konačno, таква ограничења su protivna члану 6. stav 1. ukoliko se njima ne nastoji постиći legitiman циљ ili ako ne postoji razuman odnos proporcionalnosti između primijenjenih sredstava i циља којем se teži (види 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 остalog се navodi:**

"16. Kako su Evropski i Ustavni суд, u svojoj jurisprudenciji, konzistentno ukazivali, право на правично суђење iz члана 6. stav 1. Evropske konvencije osigurava, između остalog, svakome право да svoj заhtjev u vezi sa грађanskим правима i obavezama iznese pred суд ili "tribunal". Na ovaj начин ова одредба sadrži "право на суд" iako ono nije eksplicitno navedeno u odredbi члана 6. stav 1. Evropske konvencije, a "право на приступ суду" само je jedan element tog права bez kojeg ne bi bilo moguće уživanje u drugim гаранцијама propisanim navedenom odredbom. Naime, principi правичности, javnosti i ekspeditivnosti судског поступка ne bi imali nikakve vrijednosti ukoliko se судски поступak ne bi mogao pokrenuti. Osim toga, teško bi bilo zamisliti владавину права, kao temeljni принцип права на правично суђење, bez mogućnosti pokretanja поступка pred судом ili "tribunalom", па se neće smatrati da je право на приступ суду djelotvorno ako u nacionalnom праву postoje procesne smetnje kojima se *de facto* lice onemogućava da podnese tužbu суду (види, Evropski суд за људска права, Kreuz protiv Poljske, presuda od 19. juna 2001. године, aplikacija broj 28249/95, тачка 52, sa daljim referencama, i Ustavni суд, Оdluka o dopustivosti i meritumu broj U 6/12 od 13. jula 2012. године, тачка 26, objavljena u "Službenom glasniku BiH", broj: 75/12)."

"19. Dalje, pri ocjenjivanju da ли je prekršeno право на приступ суду Evropski суд procjenjuje da ли su nametнутa ограничења takva da se njima уmanjuje sama сушина права na правично суђење. U vezi s tim, Evropski суд naročito ističe da ограничења права на приступ суду ili tribunalu neće biti u skladu sa чланом 6. stav 1. Evropske konvencije ako nemaju legitiman циљ i ako ne postoji proporcionalnost između sredstava ограничења tog права i циља који se želi постиći (ibid., Kreuz protiv Poljske, тачка 55). Циљ ovakve analize je zasnovan на principu da Evropska konvencija garantuje права која су praktičна i djelotvorna, a ne teoretska i iluzorna, који има нaročit значај zapravo приступа суду s обзиром на prominentno mjesto које право на правично суђење има u demokratskom društvu (idem., Kreuz protiv Poljske, тачка 57. sa daljim referencama).

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

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

Подносилац заhtjeva je kao Potpredsjednik Federacije, u skladu sa чланом IV.C.3.10.(2) a) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, lice ovlašteno za podnošenje заhtjeva za ocjenu ustanovnosti pred Ustavnim судом Federacije.

Parlament Federacije Bosne i Hercegovine usvojio je Zakon o radu i Predstavnički dom na sjednici održanoj 31.07.2015. године, a Dom narod na sjednici održanoj 31.03.2016. године. Objavljen je u "Službenim novinama Federacije BiH", broj: 26/16 od 06.04.2016. године. Nakon тога Parlament Federacije Bosne i Hercegovine usvojio je Zakon o izmjenama i dopunama § 57).

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 ustavosudskom 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. Ćinjenično stanje i stav Suda u pogledu ustavnosti člana 124. Zakona o radu**

Podnositelj 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 interesu 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 poretku 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 regulisanju prava iz radnog odnosa i uslova rada. Da bi kolektivno pregovaranje funkcionalo 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, uplatiti 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 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 uplatiti 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 opravданo, 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 "prijeku društvenu potrebu". I konačno, valja razmotriti i to, da li je to ograničavanje prava bilo diskriminatoryno u smislu člana 14., a u vezi sa članom 11. Evropske konvencije, te da li je došlo do povrede prava na djelotvoran pravni lik 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 sindikatima smatra "sindikat 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 nesporno 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 osporenom 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 podnosiac 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 naprijed 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 podnosiac 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 pristiže iz samog zahtjeva, u kojem podnosiac zahtjeva izričito govori o "nedostatku adekvatnog prepoznavanja kvalitativnog kriterija na nivou zakonskog akta", što očigledno predstavlja koncepcijski prigovor na Zakon o radu u cijelini, ali ne i valjan argument u prilog neustavnosti konkretnе 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 podnosiac 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, podnosiac 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 proglaši postojeća odredba o reprezentativnosti

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

Racionalan način ostvarenja onoga što podnosič 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 podnosič zahtjeva, zapravo, ništa i ne prigovara.

Drugacije rečeno: osporenjem odredbi podnosič 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 poretku" i principa pravne sigurnosti u Federaciji Bosne i Hercegovine. Ali kada govori o tome, on ugrožavanje tih principa u ovom slučaju pogrešno pripisuje osporenjem 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 podnosič zahtjeva poziva, zabranjuje se državama članicama Konvencije br. 87. Međunarodne organizacije rada "da primjenjuju zakon na način koji bi narušavao garancije predvidene 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 protivriječe 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 kantonalm 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 podnosič 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

Podnosič 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 sudske postupke 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 primjenjena 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 obaveznim 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 zahtijeva 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 primjenjenih 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 procesnopravnoj garanciji pristupa sudu, jer karakteristike koje sudske postupke opisuju kao pravičan, javan i brz, nemaju nikakvog značaja, ako se sudske postupke ne može pokrenuti. U ovom konkretnom ustavnosudskom predmetu se može izvesti zaključak da je predmetnom izmenom člana 114. Zakona o radu pravo radnika na slobodan pristupu 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 sudi", kako to u svojoj odluci broj U-8/12 od 23.11.2012. godine

konstatiuje 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 ustavosuđski predmet u taj kontekst, iz navedenog se ne može izvesti zaključak o razmernosti 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 суду.

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 predлагаča Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu. U tom se mišljenju navodi da: "namjera predлагаča 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 povrijedjenih 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 dogada 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 obaveštenja 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 "obaveštanju" poslodavca, već o podnošenju zahtjeva poslodavcu za ostvarivanje prava koje je radniku povrijedeno, a prema tome je podnošenje tog zahtjeva, umjesto što je ranije bilo opcionalno, ("može") sada za radnika postalo obligatorno ("dužan je"), jer ne učini li to "zaštitu povrijedjenog prava pred nadležnim sudom ne može zahtijevati", jer mu to izričito zabranjuje odredba stava 3. člana 114. Zakona o radu. Pravo na pristup суду, 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 odluci (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 sudsку zaštitu njegovih prava iz radnog odnosa osporenim izmjenama člana 114. Zakona o radu podvrнутu "kombinovanom" ograničenju. Najprije vremenskom ograničenju obavezom da se prethodno u roku od 30 dana od dana dostavljanja odluke kojom mu je pravo povrijedeno 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 суду učiniti nepravovremenom.

Iako rokovi o kojima je riječ, osporenom 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 sloboden pristup суду i za vrijeme tečenja tog roka i nakon njegova isteka i to u pogledu svih novčanih potraživanja iz radnog odnosa. Sada je, naprotiv, pristup суду zapriječen dužnošću prethodnog obraćanja poslodavcu u tom roku, a propuštanjem tog roka nastupa prekluzija i pristup суду više nije moguć. Jedini izuzetak je sada otkaz ugovora o radu, jer samo u toj situaciji radnik ima sloboden pristup суду 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 суду 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 суду 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 sloboden pristup суду, doveo u međusobnu kontradikciju procesne principe pravovremenosti i dopustivosti tužbe, sa imperativnom odredbom o roku zastarjelosti, na što s pravom ukazuje i podnositelj 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 razmernost 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 суду dolazi do posebnog izražaja kada se to ograničavanje posmatra u kontekstu potraživanja radnika koja dospievaju 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 predлагаča 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 dogada 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 obaveštenja radnika".

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

"utvrđivanja građanskih prava i obaveza" o kojima se u toj odredbi, pored ostalog, govorи. 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 manifestovan 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 govor 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 nesrazmjeran 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  
**Aleksandra Martinović**

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 dalnjem tekstu: podnositelj zahtjeva) podneskom

broj 03-01-2-301-1/18 od 05.07.2018. godine, Ustavnom суду Federacije Bosne i Hercegovine (u dalnjem tekstu: Ustavni суд 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.

Takoder, podnositelj zahtjeva je dana 05.04.2019. godine, podneskom broj 03-01-2-109-1/19 od 04.04.2019. godine, Ustavnom судu 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 uformljena 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 суд Federacije je, na sjednici održanoj dana 07.05.2019. godine, primjenom članka 38. stavak 1. Zakona o postupku pred Ustavnim судom 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 суд 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 судom 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. Preamble 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. Takoder, imajući u vidu Aneks Ustava Federacije Bosne i Hercegovine u kojem su pobrojani instrumenti za zaštitu ljudskih prava koji imaju pravnu snagu ustanovnih 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 dalnjem 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,