

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 doношење 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 razumnoj 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 namještениka, 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 udruživanja, kojeg je poseban aspekt pravo osnivanja i

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

7.2. 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... Ријећи "ради заштите својих интереса" у члану 11. ставу 1. Конвенције нису сувишне, па Конвенција осигурава слободу заштити зaposleničке интересе (*occupational interests*) чланова синдиката помоћу синдикалне акције, provedбу и развјитак 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 синдиката i pridruživanje njemu, zabranu уговора uslovljenih članstvom u синдикату (engl. closed-shop), право на kolektivno pregovaranje sa poslodavcem i право синдиката da nastoji uvjeriti poslodavca da sasluša ono što ima za reći u име svojih чланова...".

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 ограничењима jer право на приступ по samoj svojoj naravi zahtijeva regulaciju države. Garantujući parničarima učinkovito право приступа суду radi utvrđivanja njihovih "права i обавеза грађанскеnaravi", члан 6. stav 1. ostavlja državi sloboden izbor načina kojim će постиći тaj цил, ali dok земље уговорнице уživaju одређenu слободу procjene u tom smislu, konačna odluka u pogledu поštivanja заhtjeva Konvenције leži na Sudu (види напријед наведене presude u предметима *Golder protiv Uједињеног Краљевства i Z i drugi protiv Uједињеног Краљевства*, 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 postavljeno u односу на приступ суду ili tribunalu neće biti u складу са чланом 6. stav 1. osim ako teži legitimном цилју, a postoji razumna веза razmjernosti između улоženih sredstava i legitimnog цилја који се želi ostvariti (види npr. presudu u предмету *Tinnelly & Sons Ltd. i drugi te McElduff i drugi protiv Uједињеног Краљевства* 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 Uједињеног Краљевства*, presuda od 28.05.1985., serija A br. 93, str. 24-25, § 57). Međutim, ова 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 цилј ili ako ne постоji razuman odnos proporcionalnosti između primijenjenih sredstava i цilja 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 суда Bosne i Hercegovine
U predmetu Ustavnog суда 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 zahtjev u vezi sa грађanskим правима i обавезама iznese pred суд ili "tribunal". Na ovaj начин ова одредба sadrži "право на суд" iako ono nije eksplicitno navedeno u одредби 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 одредбom. 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 којима 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 суština права na правично суђењe. U vezi s tim, Evropski суд naročito ističe da ограничења права на приступ суду ili tribunalu neće biti u складу sa чланом 6. stav 1. Evropske konvencije ako nemaju legitiman цилј i ako ne постоji proporcionalnost između sredstava ограничења tog права i цилја који se želi постиći (ibid., Kreuz protiv Poljske, тачка 55). Cilj 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 суда Federacije

Na osnovu bitnih navoda заhtjeva i cjelokupne dokumentacije u spisu предмета, a u svjetlu relevantnog права, Ustavni суд Federacije utvrdio je чинjenice које су од значаја за доношење odluke u ovom предмету i to kako slijedi u nastavku.

Подносилац заhtjeva je kao Potpredsjednik Federacije, u складу са 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

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

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

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

9.1. 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, udružnjima poslodavaca, drugim institucijama odnosno pravnim licima, kolektivno pregovaraju i zaključuju kolektivne ugovore, učestvuju u bipartitnim i tripartitnim tijelima sastavljenim od predstavnika organa vlasti, udruženja poslodavaca i sindikata i na druga prava u skladu sa zakonom (član 131. Zakona).

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

udruživanja, uključujući slobodu osnivanja i pripadanja sindikatima..". Dakle, Ustav Federacije Bosne i Hercegovine, garantuje slobodu udruživanja, a kao poseban aspekt te slobode, garantuje slobodu osnivanja i pripadanja sindikatima. Pravo na slobodu udruživanja kao takvo, omogućava pojedincima da svoja prava i interese ostvaruju u zajednici sa drugima. Upravo ove garancije prava na udruživanje i mogućnost da se kroz različite oblike udruživanja efikasno ostvare zajednički ciljevi odredene 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 da 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 umješati, 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 i pridruživanja sindikatima zbog*

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

Član 11. stav 2. Evropske konvencije, propisuje pretpostavke koje moraju biti zadovoljene da bi država mogla ograničiti pravo na slobodu udruživanja, odnosno njenog posebnog aspekta - prava na osnivanje sindikata. Opšte pravilo koje je utvrđeno u jurisprudenciji Evropskog suda za ljudska prava je da se u kvalifikovana konvencijska prava država može miješati, odnosno 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 "prijevru 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 lijek u smislu člana 13. Evropske konvencije.

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

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

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

Osim toga, Zakon o radu zasebnom odredbom (član 127.) dozvoljava utvrđivanje reprezentativnosti i onim sindikatima koji ne ispunjavaju propisane kvantitativne kriterije, pa se prema toj odredbi, ipak, reprezentativnim 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 nesporna je činjenica da su i Sindikat doktora medicine i stomatologije Tuzlanskog kantona i Sindikat doktora medicine i stomatologije Kantona

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

Dakle, u vezi sa navodima podnosioca zahtjeva da se osporenim članom Zakona ograničava sloboda udruživanja strukovnih sindikata, a u vezi sa navedenim testom proporcionalnosti, može se zaključiti da se zakonodavac 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 konkretne odredbe osporenog člana 124. Zakona o radu.

Kao takva, ta argumentacija svakako ima svoju težinu i utemeljenje, ako bi se raspravljalo o kvalitetu ukupnih zakonskih rješenja u materiji o kojoj je riječ, odnosno o relaciji između kvantitativnog i kvalitativnog kriterija pri utvrđivanju reprezentativnosti, ali ona ne može biti osnovom da se van snage, kao neustavna, stavi konkretna osporena odredba. Drugačije rečeno, to što 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".

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

Navod podnosiča 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 Srske. 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 rješen, 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 podnosiča zahtjeva se najvećim dijelom bazira na činjenici da je članom 9. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu, radniku ograničeno pravo na pravično suđenje, odnosno pravo na slobodan pristup sudu.

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

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

U konkretnom slučaju, bit prava (*the very essence of the right*) sadržana u članu 6. stav 1. Evropske konvencije, u relevantnom dijelu "utvrđivanja građanskih prava i obaveza" se, naravno, ogleda najprije u procesnopravnoj garanciji pristupa sudu, jer karakteristike koje sudski postupak opisuju kao pravičan, javan i brz, nemaju nikakvog značaja, ako se sudski postupak ne može pokrenuti. U ovom konkretnom ustavnosudskom predmetu se može izvesti zaključak da je predmetnom izmjenom člana 114. Zakona o radu pravo radnika na slobodan 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 sudu", kako to u svojoj odluci broj U-8/12 od 23.11.2012. godine

konstatiuje Ustavni sud Bosne i Hercegovine, sa referencom na praksi 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 događa da poslodavac o novčanim potraživanjima radnika bude upoznat tek nakon što mu putem suda bude dostavljena tužba na odgovor, iako bi poslodavac ista izvršio i na osnovu 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 "obavještanju" 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 sudsku 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 slobodan 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 slobodan 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 slobodan pristup суду, doveo u međusobnu kontradikciju procesne principe pravovremenosti i dopustivosti tužbe, sa imperativnom odredbom o roku zastarjelosti, na što s pravom ukazuje i podnositac 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 dospijevaju 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 događa da poslodavac o novčanim potraživanjima radnika bude upoznat tek nakon što mu putem suda bude dostavljena tužba na odgovor, iako bi poslodavac ista izvršio i na osnovu 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
Сарајево

Predsjednica
Ustavnog suda Federacije
Босне и Херцеговине
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".

Образлоžење

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.

Također, 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 članka 9. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu.

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

2. Rješenje o spajanju postupaka

Kako su na ovaj način oformljena dva predmeta U-16/18 i U-21/19, a u oba se navedena predmeta radi o zahtjevima kojima se traži ocjena ustavnosti odredbi istog Zakona, Ustavni суд Federacije je, na sjednici održanoj dana 07.05.2019. godine, primjenom članka 38. stavak 1. Zakona o postupku pred Ustavnim судом 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 судом 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. Također, imajući u vidu Aneks Ustava Federacije Bosne i Hercegovine u kojem su pobjojani 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,

односно grani djelatnosti. Reprezentativnim sindikatom za jedno ili više područja djelatnosti smatra se onaj sindikat koji, između ostalog, ispunjava uvjet da ima najmanje 30% članova od ukupnog broja uposlenih u području djelatnosti (grani) na teritoriji Federacije Bosne i Hercegovine, odnosno kantona.

Prema mišljenju podnositelj zahtjeva, zakonodavac je onemogućio stjecanje reprezentativnosti brojnim sindikatima registriranim i organiziranim 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 liječnika medicine i stomatologije u pojedinim kantonima u Federaciji Bosne i Hercegovine iz postupka kolektivnog pregovaranja – a na temelju osporenog članka Zakona, iako isti okupljaju preko 70% uposlenih liječnika i stomatologa, što je, kako navodi, dovelo do potpisivanja masovnih otkaza od strane liječnika i do učestalih obustava rada i utjecalo na redovno pružanje usluga zdravstvene zaštite u Federaciji Bosne i Hercegovine.

Mišljenja je da se zakonodavac, propisujući osporeni članak Zakona nelegitimno umiješao u oblast sindikalnog udruživanja i djelovanja, jer je istim poništo 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 uposlenih u području djelatnosti (grani), dovodi do situacije da je strukovni nivo potpuno diskvalificiran.

Zakonodavac je, kako navodi, u ovom slučaju potpuno zanemario činjenicu da se unutar područja/grane djelatnosti u statusu uposlenih nalaze osobe čiji profesionalni angažman zahtjeva različit nivo odgovornosti, te samim tim i različite uvjete rada, pa prema tome i obvezu uvažavanja različitih nivoa sindikalnog organiziranja - uključujući i organiziranje 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 organiziranja s obzirom na koji se utvrđuje reprezentativnost. Drugi kriterij je brojnosti ili *kvantitativni* kriterij kojim se određuje minimalan broj članova na određenom nivou organizacije koji sindikat mora da ima da bi se smatrao reprezentativnim – da bi, kao takav mogao da bude prihvaćen kao partner u procesima kolektivnog pregovaranja, te u drugim procesima od značaja za prava iz radnog odnosa. Od adekvatnog prepoznavanja kvalitativnog kriterija na nivou zakonskog akta direktno ovisi mogućnost ostvarivanja ustavom zagarantirane slobode udruživanja i djelovanja u oblasti rada i povodom rada, te povodom sindikalnog organiziranja.

Suprotno obvezi ustavne naravi zakonodavac je u ovom slučaju kao kvalitativni kriterij isključivo definirao područje djelatnosti, kao relevantan nivo sindikalnog organiziranja, na koji se ima primjenjivati kvantitativni kriterij brojnosti kod utvrđivanja reprezentativnosti sindikalnih organizacija. U ovom slučaju je, kako smatra podnositelj 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 ovisi sadržaj rada, uvjeti 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 uvjeta 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 garantirane slobode udruživanja i sindikalnog djelovanja, a koje posljedice proizilaze iz osporenog članka Zakona.

Tako je na temelju primjene osporenog članka Zakona, oduzeta reprezentativnost strukovnim sindikatima liječnika medicine i stomatologije u pojedinim kantonima, što je slučaj s kojim je javnost upoznata. Riječ je o sindikalnim organizacijama koje su registrirane i upisane u registar udruženja s ukladno sa zakonom upravo s ciljem da učestvuju u procesima koje se tiču rada i uvjete rada koji su specifični u oblasti zdravstva u pogledu liječničke profesije/strike što je i njihova registrirana djelatnost. Primjenom osporenog članka Zakona njima je oduzeta reprezentativnost bez obzira što okupljaju izuzetno visok procenat članstva, odnosno uposlenih 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 uvjete rada u demokratskom društvu – upravo iz razloga nepriznavanja legitimnosti. Osim toga spornim rješenjem u osporenom članku 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 sudbenu praksu u sporovima koji su ovim povodom vođeni, što je neprihvatljivo sa stanovišta koherentnosti pravnog poretku i načela pravne sigurnosti.

Podnositelj zahtjeva smatra da su navedenim, prema njezinom 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 člankom 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 članak 20. stavak 1. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima, samostalno, te u svezi s njenim člankom 2.

Prema navodima podnositelja zahtjeva sasvim je jasno da je primjenom osporenog članka Zakona, ograničena sloboda udruživanja i sindikalnog djelovanja s obzirom na profesionalni status značajnog broja osoba, 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 podnositelj zahtjeva ukazuje na jednaku 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 temelju nekog osobnog svojstva ili statusa, onemogućava da grupa ljudi postigne svoj puni društveni i osobni potencijal, osim kada je takva praksa objektivno potrebna radi opravdanog cilja u demokratskom društvu i kada su mjere poduzete za ostvarenje tog cilja prikladne i neophodne (EU Council Directive 2000/43/EC).

Podnositelj 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, člankom II.A.2.(1) 1) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, eksplizitno se garantira sloboda udruživanja. Ustavotvorac ovu slobodu tretira kao jednu od temeljnih sloboda dajući joj značaj ustavne vrijednosti od najvišeg značaja za razvoj demokratskog društva u Federaciji Bosne i Hercegovine. Sloboda udruživanja predstavlja nekada jedino efikasno sredstvo građana za ostvarivanje brojnih ciljeva i interesa, a u neposrednoj svezi je i sa slobodom izražavanja mišljenja. Sindikalno udruživanje i organiziranje je u demokratskom društvu jedino moguće i efikasno sredstvo koje osigurava mogućnost utjecaja radnika na procese od značaja za uvjete 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 svezi.

Člankom II.A.2. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, obveza 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 sukladno s ovim Aneksem imaju pravnu snagu ustavnih odredbi. Među nabrojanim instrumentima nalaze se i Europska konvencija o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda, Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, te Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima.

Članak 11. Europske 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 moralu ili zaštite prava sloboda drugih. Jasno je se da nelegitimno ograničenje slobode udruživanja i sindikalnog djelovanja na strukovnom nivou, kako je to predviđeno osporenim člankom 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 osoba, pa nisu poznati razlozi kojima se zakonodavac rukovodio propisujući ovakvu vrstu nelegitimnog ograničenja slobode udruživanja u svezi 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 uvjeta rada u životno važnim oblastima – kao što je oblast zdravstva, obrazovanja, transporta, komunikacija i sl. Podnositelj zahtjeva smatra da zakonodavac u postupku donošenja osporenog članka 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 uopće moguća definicija legitimnog cilja koji bi na strukovnom nivou onemogućio liječnicima i nositeljima drugih životno važnih profesija strukovno sindikalno djelovanje i predstavljanje u postupku kolektivnog pregovaranja, ali i pri upotrebi redovnih i legitimnih sredstava sindikalne borbe – kao što je štrajk. Zakonodavac nije apsolutno neograničen u

pogledu mogućnosti ograničavanja prava i sloboda, te bi u svakom konkretnom slučaju bilo kakvog navedenog ograničavanja, morao pružiti valjane dokaze i argumente koji bi išli u prilog takvom ograničavanju, što u ovom slučaju zakonodavac nije uradio.

Podnositelj zahtjeva zaključuje da su osporenim člankom Zakona i zbog *de facto* diskriminacije i dovođenja u neravноправan položaj s obzirom na slobodu udruživanja i mogućnost sindikalnog djelovanja na temelju profesionalnog/strukovnog statusa, istovremeno prekršene i odredbe članka 1. Protokola 12. uz Europsku konvenciju, koje propisuju opću zabranu diskriminacije u pogledu svih prava i sloboda garantiranih zakonom.

Podsjeća da u Bosni i Hercegovini funkcioniра europsko-kontinentalni sustav zaštite ustavnosti, što presudno određuje poziciju redovnih sudova, ali i drugih nadležnih organa, s obzirom na primjenu normi u postupcima koji se pred njima vode, a što dovodi u pitanje pravo na efikasan pravni lijek za zaštitu ustavom garantiranih prava u slučajevima njihove diskvalifikacije putem zakonskih akata. To otvara pitanje uspjeha u eventualnim sudbenim i drugim postupcima koji bi mogli da se pojave pred nadležnim organima povodom ograničavanja slobode udruživanja i sindikalnog djelovanja u ovom slučaju, na temelju osporenog članka Zakona. Tako su u praksi prisutni slučevi sudske zabrane štrajka koji su inicirani od strane strukovnih sindikata liječnika medicine i stomatologije u Federaciji Bosne i Hercegovine zbog uskraćivanja reprezentativnosti ovim sindikatima, a po osnovu osporenog članka Zakona, iako to predstavlja kršenje članka 11. Europske konvencije, o čemu postoji praksa Europskog suda za ljudska prava u gotovo istovjetnom postupku koji je vođen povodom predstavke Hrvatskog strukovnog liječničkog sindikata, pri čemu je Europski sud za ljudska prava utvrdio povredu članka 11. Europske konvencije. U pravnom poretku Bosne i Hercegovine, postoji mogućnost zaštite ustavom garantiranih 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 članka Zakona, u smislu uvjeta rada utvrđenih kolektivnim ugovorima godinama zaključivanim uz nelegitimno isključenje strukovnih sindikalnih organizacija, te posljedica koje se tiču ograničenja sindikalnog djelovanja u pogledu mogućnosti organiziranja štrajka i upotrebe drugih legitimnih sredstava sindikalne borbe. Smatra da je osporenim člankom Zakona indirektno povrijedeno i pravo na djelotvoran pravni lijek iz članka 13. Europske konvencije, te da je prekršena i odredba članka 8. stavak 1. točka (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 članka 22. Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

Osporenim člankom Zakona, prema mišljenju podnositelja zahtjeva direktno su prekršene odredbe Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima i Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima, samostalno i u svezi s člankom 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 garantirane. Iz prethodno navedenog je jasno da se osporenim člankom Zakona ograničava sloboda udruživanja i sindikalnog djelovanja po osnovu profesionalnog statusa, te se značajan broj osoba dovodi u izrazito nepovoljan položaj. Uka-

zuje se na to da i Konvencija MOR-a br. 87. o sindikalnoj slobodi i zaštitu sindikalnog rada na koju se prethodna dva pakta referiraju, garantira slobodu na sindikalno udruživanje i djelovanje. Pored navedenog, u Bosni i Hercegovini i Federaciji Bosne i Hercegovine je na snazi i Europska 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 ustanovnih odredbi u Federaciji Bosne i Hercegovine.

Člankom 6. Europske socijalne povelje garantirano je pravo na kolektivno pregovaranje, te su propisane i konkretne obveze 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 osporennog članka Zakona u ovom slučaju direktno su prekršene i naprijed navedene odredbe članka 5. i 6. Europske socijalne povelje.

Imajući u vidu naprijed navedeno, podnositelj zahtjeva u konačnici predlaže da Ustavni sud Federacije donese presudu kojom se utvrđuje da osporeni članak Zakona o radu nije sukladan 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 članka 9. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu

Podnositelj zahtjeva osporava članak 9. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu, jer smatra da ta odredba nije sukladna s čl. II.A.2. (1) i VII.3. Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, u svezi s čl. 6., 13. i 14. Europske konvencije, te članka 1. Protokola 1. uz Europsku konvenciju. Navodi da je člankom 9. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu propisano da se radnik ne mora obraćati poslodavcu s 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 članka 6. Europske konvencije. Prednje iz razloga što se na navedeni način ograničava radniku pravo na pravično suđenje. Sloboden pristup суду jedno je od temeljnih prava koje ne može biti uvjetovano ničim, a pogotovo ne prethodnim obraćanjem radnika poslodavcu i to u nerazumno kratkom roku od 30 dana.

Europski sud za ljudska prava i Ustavni sud Bosne i Hercegovine ukazivali su na to da članak 6. Europske konvencije osigurava, između ostalog, svakom pravu da svoj zahtjev u svezi s građanskim pravima i obvezama iznese pred sud ili tribunal. Međutim, zakonodavac na ovaj način *de facto* onemogućava radnicima da podnesu tužbu sudu, uvjetujući ih prвobitnim obraćanjem poslodavcu, koji je i povrijedio neko radnikovo pravo. Poziva se na presudu Europskog 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 prednje pomenutim odlukama sudova navodi da pravo na pristup суду nije apsolutno, ali da eventualno ograničavanje tog prava ne može biti na štetu prava garantiranih, u konkretnom slučaju, Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine i Europskom konvencijom. Pri ocjenjivanju da li je prekršeno pravo na pristup суду, cijeni se da li je nametnuto ograničenje takvo da se njime umanjuje sama suština prava na pravično suđenje, a prema

mišljenju podnositelja zahtjeva, uvjetovanja pristupa суду prethodnim obraćanjem poslodavcu ima upravo taj efekat.

Sustav vladavine prava jedan je od temelja ustanovnih načela Federacije Bosne i Hercegovine i isti je nezamisliv bez prava na pravično suđenje, odnosno prava na slobodan pristup суду. Rješenjem izmijenjenog članka 114. stavak 3. Zakona o radu onemogućava radniku slobodan pristup суду bez prethodnog obraćanja poslodavcu u propisanom roku. Postavlja pitanje legitimnog cilja koji se postiže ovakvom odredbom.

Nadalje, vrši komparaciju ranijih zakonskih rješenja s 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 doneše presudu kojom će utvrditi da članak 9. Zakona o izmjenama i dopuna Zakona o radu nije sukladan sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine.

5. Prethodni postupak

Ustavni sud Federacije je u smislu članka 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 članka 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 članka 9. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu.

Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine podnesckom 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 daljnjem tekstu: Mišljenje).

U Mišljenju se navodi da Vlada Federacije Bosne i Hercegovine smatra da odredbom članka 9. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu nije uskraćeno pravo radnika na pristup суду i pravično suđenje utvrđeno Europskom konvencijom, te da isti nije u suprotnosti sa Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine. Prednje iz razloga što, kako se navodi, u ranijoj odredbi članka 114. Zakona o radu pitanje zaštite prava iz radnog odnosa je bilo uredeno na način da je bilo predviđeno da zaštiti 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 obvezi 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 obvezu 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 судu, a bez da se prethodno obraća poslodavcu. Dakle, namjera predlagatelja 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 obveze prethodnog obraćanja poslodavcu, a nikako da se ograničava pravo radnika na pristup суду, kao i pravo na pravično suđenje.

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

Napominje se da je tekst Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu usuglašen 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 Zastupničkog doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine nije dostavljen.

6. Relevantno pravo

A. Устав Федерације Босне и Херцеговине

Preamble

Устава Федерације Босне и Херцеговине (Amandman II и Amandman XXVII)

Уверени да демокratske institucije utemeljene na поštovanju људских права i слобoda најбоље стварају склад између себе i svojih zajednica,

Odbijajući nasilje rata,

У жељи да придonesu unapređenju mira,

У жељи да unaprijede слобodu pojedinca i razvijaju слободно tržište,

Vođeni načelima Povelje Ujedinjenih naroda, Univerzalne deklaracije o људskim pravima, i Općim okvirnim sporazumom o miru u Bosni i Hercegovini, kao i njegovim aneksima (Opći okvirni sporazum),

Bošnjaci, Hrvati i Srbi, kao konstitutivni narodi, zajedno s Ostalima, i građani Federacije Bosne i Hercegovine, koja je sastavni dio suverene države Bosne i Hercegovine, odlučni da osiguraju punu nacionalnu ravnopravnost, demokratske odnose i najviše standarde људских права i слобoda, ovim donose Устав Federacije Bosne i Hercegovine.

Članak II. A 2.(1) k) i l)

Federacija će osigurati primjenu najvišeg nivoa međunarodno priznatih prava i sljedila je utvrđenih u dokumentima navedenim u Aneksu ovog ustava. Posebice:

(1) Sve osobe na teritoriji Federacije uživaju prava na:

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

Članak IV.C.3.10.(2) a)

- (2) Ustavni sud:
 - a) na zahtjev Predsjednika Federacije, Dopredsjednika Federacije, Premijera, zamjenika Premijera ili na zahtjev jedne trećine članova bilo kog doma Parlementa Federacije, utvrdit će da li je prijedlog zakona koji je usvojio jedan od domova, ili zakon koji su usvojila oba doma, sukladan sa ovim ustavom;

(...)

Amandman XVIII

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

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

B. Европска конвенција о заштити људских права и темељних слобода

Članak 6. stavak 1.

Право на правично суђење

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

Članak 11.

Слобода окупљања и удруžивања

1. Svatko ima pravo na слободу мирног окупљања i удруžивања s drugima, uključujući i право osnivanja sindikata i pridruživanja sindikatima zbog заштите svojih interesa.
2. Ova prava neće biti ograničena izuzev na način propisan zakonom i koji je neophodan u demokratskom društvu u interesu nacionalne sigurnosti ili javne sigurnosti, u cilju sprječavanja nereda ili zločina, zaštite zdravlja ili morala ili zaštite prava sloboda drugih. Ovim člankom se ne zabranjuje uvođenje zakonitih ograničenja na ona prava koja uživaju pripadnici oružanih snaga, policije ili državne administracije.

C. Протокол (број 1.) уз Европску конвенцију о заштити људских права и темељних слобода

Članak 1.

Заштита имовине

Svaka fizička ili pravna osoba ima pravo na neometano uživanje svoje imovine. Nitko ne može biti lišen svoje imovine, osim u javnom interesu i pod uvjetima predviđenim zakonom i općim načelima međunarodnog prava.

Prethodne odredbe, međutim, ni na koji način ne utječu na pravo države da primjenjuje takve zakone koje smatra potrebnim da bi nadzirala korištenje imovine sukladno s općim interesima ili da bi osigurala naplatu poreza ili drugih doprinosa ili kazni.

D. Унiverzalna deklaracija о људским правима

Članak 20. stavak 1.

1. Svatko ima pravo na слободу мирног окупљања i удруžивања.

E. Међunarodni пакт о економским, социјалним и културним правима

Članak 8. stavak 1. тоčка (a) и (c) i stavak 3.

1. Države članice ovog pakta obvezuju se da osiguraju:
 - (a) право које има свака особа да с другима оснива синдикате и да се учлани у синдикат по свом избору, уз једини увјет да правила буду утврђена од стране заинтересирane организације, у циљу унапређења и заштите економskih i социјalnih интереса. Ostvarivanje ovog права може бити предмет једино ограничења предвиđenih zakonom i koja predstavljaju потребне мјере u демократском друштву, i u интересу националне сигурности ili javnog poretka, ili заштите права i слобoda drugoga;
 - (...)
 - (c) право које имају синдикати да слободно обављају своју дјелатност, без другог ограничења осим оног које предвиđa zakon, a којe predstavlja потребну мјерu u демократском друштву, u интересu националне сигурности ili javnog poretka, ili radi заштите права i слобoda drugoga;
 - (...)
3. Nijedna одредба ovog članka ne dopušta državama članicama Konvencije Međunarodne организације rada od 1948. godine o sindikalnoj slobodi i zaštiti sindikalnog rada da donosi zakonske мјере koje bi narušavale ili da primjenjuju zakon na način koji bi narušavao гаранције predviđene navedenom konvencijom.

F. Међunarodni пакт о грађanskим i политичким правима

Članak 22.

1. Svatko има право слободног удруživanja s другим osobama, uključujući право на осниvanje синдиката ili приступању њима u циљу заштите svojih интереса.
2. Nikakva ограничења не могу se postaviti vršenju tog prava, osim onih која su propisana zakonom i која су потребна u демократском друштву u интересu državne ili javne sigurnosti, javnog poretka ili morala ili заштите права i слобoda drugih osoba. Ovaj članak ne sprječava da se članovima oružanih snaga i policije nametnu zakonska ограничења vršenja tog prava.
3. Ništa u ovom članku ne ovlašćuje države članice Konvencije Međunarodne организације rada od 1948. godine o slobodi sindikalnog udruživanja i zaštiti prava na udruživanje da poduzme zakonske мјере koje bi bile na štetu garancija iz te Konvencije ili da primijene zakon na način koji bi bio na štetu tih garancija.

G. Европска социјална повеља (revidirana)

Članak 5.

Право на организирање

U cilju осигуранja односно промicanja слободе радника i poslodavaca da osnivaju lokalne, националне ili internacionalne организације за заштиту njihovih економских i социјalних интереса, i да се uključuju u te организације, земље потpisnice se obvezuju да домаћи закон неće ограничавати, niti će se primjenjivati tako da ограничава ову слободу. Мјера u коjoj se гаранције предвиđene ovim člankom odnose na policiju će se odrediti домаћим zakonima i propisima. Нацело који управља примјеном ovih гаранција na припаднике oružanih snaga i mјera u kojoj se one odnose na osobe iz te kategorije će se jednakо tako odrediti домаћim zakonima i propisima.

Članak 6.

Право на колективно pregovaranje

S ciljem осигуранja djelotvornog korištenja права na колективно уговарање, земље потpisnice preuzimaju обвеzu da:

1. promoviraju zajedničke конzultације između radnika i uposlenika;
2. promoviraju, gdje je potrebno i pogodno, mehanizam za dragovoljne pregovore između poslodavaca odnosno организација poslodavaca i организација radnika s ciljem reguliranja uvjeta i prepostavki za upošljavanje preko kolektivnih уgovora;
3. promoviraju uspostavu i korištenje odgovarajućeg mehanizma помirenja i dragovoljne arbitraže за rješavanje radnih sporova;
- i priznaju
4. право radnika i poslodavaca na колективну акцију u slučaju sukoba интереса, uključujući ovdje право na strijk, uz poštivanje обвеza koje eventualno proistječu iz колективних sporazuma koji su ranije sklopljeni.

H. Конвенција MOR-a br. 87. o sindikalnoj slobodi i заштити sindikalnog rada

Članak 3.

1. Radničke i poslodavačke организације имају право на доношење svojih statuta i administrativnih правила, слободних избора svojih predstavnika, организирање svoga управљања i dјелatnosti i formuliranje svoga akcionog programa.
2. Javne власти moraju se uzdržavati сваке intervencije takve prirode која bi imala за циљ ограничење ovoga права ili ometanje zakonskog izvršenja.

Članak 8.

1. U испunjењу права која су им ovom konvencijom priznата, radnici, poslodavci i njihove odgovarajuće организације dužni su da kao i друге особе i организирane zajednice поштују zakonitost.
2. Ne može se nacionalnim zakonodavstvom nanositi povreda niti isto primjenjivati na način na koji bi se могла nanijeti povreda garancija predviđenih ovom konvencijom.

I. Закон о поступку pred Уставним судом Федерације ("Сlužbene новине Federacije BiH", br. 6/95 i 37/03)

Članak 38. stavak 1.

Kad se Ustavnom суду достави više zahtjeva za ocjenjivanje устavnosti истог propisa, Ustavni суд će o svim tim zahtjevima voditi, po pravilu, jedan поступак i donijeti jednu odluku.

J. Закон о раду

("Сlužbene новине Federacije BiH", broj 26/16)

I. OSNOVNE ODREDBE

Predmet zakona

Članak 1.

Ovim zakonom uređuje se zaključivanje уговора o radu, radno vrijeme, plaće, prestanak уговора o radu, ostvarivanje права i obveza iz radnog odnosa, zaključivanje колективних уговора, mirno rješavanje колективних radnih sporova i друга pitanja iz radnog odnosa, ако другим zakonom ili међunarodnim уговорom nije drugačije određeno.

Sloboda udruživanja

Članak 14.

- (1) Radnici имају право, по свом слободном избору, организирati sindikat, te se u njega učlaniti, sukladno sa statutom ili pravilima tog sindikata.
- (2) Poslodavci имају право, по свом слободном избору, formirati udruženje poslodavaca, te se u njega učlaniti, sukladno sa statutom ili pravilima tog udruženja.
- (3) Sindikat i udruženja poslodavaca mogu se osnovati bez ikakvog prethodnog одobrenja.

Dragovoljnost članstva

Članak 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

Članak 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 članka 116. stavak 1. ovog zakona ne udovolji tom zahtjevu, radnik može u dalnjem 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 stavka 1. ovog članka, osim u slučaju zahtjeva radnika za naknadu štete ili drugo novčano potraživanje iz radnog odnosa.

Članak 115.

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

Članak 116.

- (1) Prije podnošenja tužbe radnik i poslodavac mogu se dogovoriti o mirnom rješavanju spora na način i pod uvjetima predviđenim zakonom.
- (2) Ukoliko se postupak iz stavka 1. ovog članka 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 članka 114. ovog zakona koji teku od dana okončanja postupka mirenja.

XV. REPREZENTATIVNOST SINDIKATA I**UDRUŽENJA POSLODAVACA****Uvjeti reprezentativnosti sindikata**

Članak 122.

- (1) Sindikat se smatra reprezentativnim:
 - a. ako je registriran kod nadležnog organa, sukladno sa zakonom;
 - b. ako se financira pretežno iz članarina i drugih vlastitih izvora;
 - c. ako ima potreban procenat učlanjenosti uposlenih, sukladno s ovim zakonom.

Reprezentativnost sindikata kod poslodavca

Članak 123.

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

Reprezentativnost sindikata za područje djelatnosti

Članak 124.

Reprezentativnim sindikatom za jedno ili više područja djelatnosti smatra se sindikat koji, pored uvjeta iz članka 122. ovog zakona ispunjava i uvjet da ima najmanje 30% članova od ukupnog broja uposlenih u području djelatnosti (grani) na teritoriju Federacije, odnosno području kantona.

Reprezentativnost sindikata za teritoriju Federacije

Članak 125.

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

Uvjeti za reprezentativnost sindikata kantona

Članak 126.

Ukoliko je sindikat kantona organizacioni dio sindikata iz čl. 124. i 125. ovog zakona smatra se da ispunjava uvjete iz članka 122. toč. a. i b.

Reprezentativni sindikat

Članak 127.

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

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

Članak 130.

- (1) Reprezentativnost sindikata odnosno udruženja poslodavaca na teritoriji Federacije, odnosno području kantona, na zahtjev zainteresiranih strana utvrđuje federalno, odnosno kantonalno ministarstvo nadležno za rad.
- (2) Broj uposlenih utvrđuje se na temelju podataka nadležnih institucija, koje nadležno ministarstvo pribavlja službenim putem.
- (3) Poslodavac je dužan da na zahtjev sindikata izda potvrdu o broju uposlenih.
- (4) Federalno, odnosno kantonalno ministarstvo nadležno za rad, u roku od 15 dana od dana podnošenja zahtjeva iz stavka 1. ovog članka, donosi rješenje o utvrđivanju reprezentativnosti sindikata, odnosno udruženja poslodavaca ako su ispunjeni uvjeti utvrđeni ovim zakonom.
- (5) Protiv rješenja iz stavka 4. ovog članka može se pokrenuti upravni spor.

Ovlaštenja reprezentativnog sindikata i udruženja poslodavaca

Članak 131.

- (1) Sindikat odnosno udruženje poslodavaca kome je utvrđena reprezentativnost sukladno sa ovim zakonom ima pravo:
 - a. zastupati svoje članove pred poslodavcem, organima vlasti, udruženjima poslodavaca, drugim institucijama odnosno pravnim osobama;
 - 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 sukladno sa zakonom.
- (2) Pravo zastupanja svojih članova pred poslodavcem imaju svi sindikati sukladno sa pravilima o organiziranju i djelovanju sindikata.

XVI. KOLEKTIVNI UGOVORI**Vrste kolektivnih ugovora**

Članak 137.

- (1) Kolektivni ugovor može se zaključiti kao opći, granski i pojedinačni (kod poslodavaca).
- (2) Opći kolektivni ugovor zaključuje se za teritoriju Federacije, a granski kolektivni ugovori za teritoriju Federacije ili područje jednog ili više kantona.

Strane u kolektivnom pregovaranju

Članak 138.

- (1) Opći 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 uposlene u organima državne službe, sudske vlasti, javnih ustanova i drugih proračunskih korisnika zaključuju nadležna ministarstva, odnosno Vlada Federacije i nadležna ministarstva i vlade kantona s jedne strane i reprezentativni sindikati državnih službenika i namještenika, javnih ustanova i drugih proračunskih korisnika s 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 članka, reprezentativni sindikat dužan je da surađuje s drugim sindikatima s manjim brojem članova, radi izražavanja interesa i uposlenih koji su učlanjeni u taj sindikat.

K. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o radu

("Službene novine Federacije BiH", broj: 89/18)

Članak 9. – osporena odredba

U članku 114. stavak (1), riječ "može", zamjenjuje se s riječima: "dužan je".

U stavku (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 sukladno s ovim zakonom".

7. Sudbena praksa Europskog suda za ljudska prava**7.1. U odluci Europske 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 članka 11. pojma slobode udruživanja, kojeg je poseban aspekt pravo osnivanja i pridruživanja sindikatima, tiče se prava da se osnuje ili da se bude povezan sa skupinom ili organizacijom koja zastupa određene ciljeve...."

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

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

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

"8. Uzimajući u obzir predmet Demir i Baykara, pravo udruživanja radnika uključuje sljedeće ključne elemente: pravo

na formiranje sindikata i pridruživanje njemu, zabranu ugovora uvjetovanih članstvom u sindikatu (engl. closed-shop), pravo na kolektivno pregovaranje s poslodavcem i pravo sindikata da nastoji uvjeriti poslodavca da sasluša ono što ima za reći u ime svojih članova..."

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

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

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

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

"32. Nadalje, "pravo na sud" nije apsolutno pravo. Ono podliježe dozvoljenim ograničenjima, posebice kada je riječ o uvjetima dopuštenosti priziva s obzirom da je, po prirodi stvari, potreban propis države koja u tom smislu uživa određenu slobodu procjene (vidi *Ashingdane protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda od 28.05.1985., serija A br. 93, str. 24-25, § 57). Međutim, ova ograničenja ne smiju ograničiti ili umanjiti pristup sudu na takav način ili u takvoj mjeri da to ugrožava samu suštinu toga prava. Konačno, takva ograničenja su protivna članku 6. stavak 1. ukoliko se njima ne nastoji postići legitiman cilj ili ako ne postoji razuman odnos proporcionalnosti između primijenjenih sredstava i cilja kojem se teži (vidi *Levages Prestations Services protiv Francuske*, presuda od 23.10.1996., Izvješća o presudama i odlukama 1996-V, str. 1543, § 40)."

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

"16. Kako su Europski i Ustavni sud, u svojoj jurisprudenci, konzistentno ukazivali, pravo na pravično suđenje iz članka 6. stavak 1. Europske konvencije osigurava, između ostalog, svakome pravo da svoj zahtjev u svezi s građanskim pravima i obvezama iznese pred sud ili "tribunal". Na ovaj način ova odredba sadrži "pravo na sud" iako ono nije eksplicitno navedeno u odredbi članka 6. stavak 1. Europske konvencije, a "pravo na pristup sudu" samo je jedan element tog prava bez kojeg ne bi bilo moguće uživanje u drugim garancijama propisanim navedenom odredbom. Naime, načela pravičnosti, javnosti i ekspeditivnosti sudbenog postupka ne bi imali nikakve vrijednosti ukoliko se sudbeni postupak ne bi mogao pokrenuti. Osim toga, teško bi bilo zamisliti vladavinu prava, kao temeljno načelo prava na pravično suđenje, bez mogućnosti pokretanja postupka pred sudom ili "tribunalom", pa se neće smatrati da je pravo na pristup sudu djelotvorno ako u nacionalnom pravu

postoje procesne smetnje kojima se *de facto* osoba onemogućava da podnese tužbu sudu (vidi, Europski sud za ljudska prava, Kreuz protiv Poljske, presuda od 19. lipanj 2001. godine, aplikacija broj 28249/95, točka 52. s dalnjim referencama, i Ustavni sud, Odluka o dopustivosti i meritumu broj U 6/12 od 13. lipnja 2012. godine, točka 26, objavljena u "Službenom glasniku BiH", broj: 75/12)."

"19. Dalje, pri ocjenjivanju da li je prekršeno pravo na pristup sudu Europski sud procjenjuje da li su nametnuta ograničenja takva da se njima umanjuje sama suština prava na pravično suđenje. U svezi s tim, Europski sud posebice ističe da ograničenja prava na pristup sudu ili tribunalu neće biti sukladno s člankom 6. stavak 1. Europske konvencije ako nemaju legitiman cilj i ako ne postoji proporcionalnost između sredstava ograničavanja tog prava i cilja koji se želi postići (ibid., Kreuz protiv Poljske, točka 55). Cilj ovakve analize je utemeljen na načelu da Europska konvencija garantira prava koja su praktična i djelotvorna, a ne teoretska i iluzorna, koji ima naročit značaj zapravo pristupa sudu s obzirom na prominentno mjesto koje pravo na pravično suđenje ima u demokratskom društvu (*idem.*, Kreuz protiv Poljske, točka 57. sa dalnjim referencama).

9. Činjenično stanje i stav Ustavnog suda Federacije

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

Podnositelj zahtjeva je kao Dopredsjednik Federacije, sukladno s člankom IV.C.3.10.(2) a) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, osoba ovlaštena za podnošenje zahtjeva za ocjenu ustavnosti pred Ustavnim sudom Federacije.

Parlament Federacije Bosne i Hercegovine usvojio je Zakon o radu i to Zastupnički dom na sjednici održanoj 31.07.2015. godine, a Dom narod na sjednici održanoj 31.03.2016. godine. Objavljen je u "Službenim novinama Federacije BiH", broj: 26/16 od 06.04.2016. godine. Nakon toga Parlament Federacije Bosne i Hercegovine usvojio je Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o radu, koji je objavljen u "Službenim novinama Federacije BiH", broj: 89/18 od 09.11.2018. godine.

Zakonom o radu se, kako stoji u članku 1. uređuje zaključivanje ugovora o radu, radno vrijeme, plaće, prestanak ugovora o radu, ostvarivanje prava i obveza 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 uvjete rada i sva prava iz radnog odnosa (članak 8. i 10. Zakona). Zakonom se garantira sloboda udruživanja radnika, kao pravo radnika da po svom slobodnom izboru, bez ikakvog prethodnog odobrenja organiziraju sindikat, te se učlane u isti (članak 14. Zakona). Isto tako, radnik ne može biti stavljen u nepovoljniji položaj zbog članstva ili nečlanstva u sindikatu (članak 15. stavak (2) Zakona).

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

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

Podnositelj u prvom zahtjevu traži ocjenu ustavnosti odredbe članka 124. Zakona o radu koja glasi:

"Reprezentativnim sindikatom za jedno ili više područja djelatnosti smatra se sindikat koji, pored uvjeta iz članka 122. ovog zakona ispunjava i uvjet da ima najmanje 30% članova od

ukupnog broja uposlenih u području djelatnosti (grani) na teritoriji Federacije, odnosno području kantona".

Uz ono što je o predmetu reguliranja Zakona o radu gore već rečeno, njime se reguliraju i uvjeti za reprezentativnost sindikata, pa se takosukladno s člankom 122. Zakona, reprezentativnim smatra onaj sindikat koji je registriran kod nadležnog organa sukladno sa zakonom, ako se financira pretežno iz članarina i drugih vlastitih izvora i ako ima potreban procenat učlanjenosti uposlenih, sukladno sa zakonom. U svezi s naprijed navedenim, potrebno je navesti da Zakon ovaj procenat uposlenih različito regulira za reprezentativnost sindikata kod poslodavca, te isti iznosi 20% uposlenih od ukupnog broja uposlenih kod poslodavca, a za reprezentativnost sindikata za područje djelatnosti, traži se da pored uvjeta iz članka 122. Zakona ima najmanje 30% članova od ukupnog broja uposlenih u području djelatnosti (grani) na teritoriji Federacije, odnosno području kantona, isti slučaj je i sa reprezentativnošću sindikata za teritoriju Federacije (članak 123., 124. i 125. Zakona). Nadalje, ako sindikat iz čl. 123., 124. i 125. Zakona ne ispunjava uvjet u pogledu procenta broja članova u odnosu na ukupan broj uposlenih, reprezentativnim sindikatom smatra se sindikat s najvećim brojem učlanjenih od ukupnog broja uposlenih (članak 127. Zakona).

Reprezentativnost sindikata odnosno udruženja poslodavaca na teritoriji Federacije, odnosno području kantona, na zahtjev zainteresiranih strana utvrđuje federalno, odnosno kantonalno ministarstvo nadležno za rad (članak 130. Zakona).

Sindikati kojima je utvrđena reprezentativnost sukladno 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 osobama, 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 sukladno sa zakonom (članak 131. Zakona).

Ustav Federacije Bosne i Hercegovine u članku 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, garantira slobodu udruživanja, a kao poseban aspekt te slobode, garantira slobodu osnivanja i pripadanja sindikatima. Pravo na slobodu udruživanja kao takvo, omogućava pojedincima da svoja prava i interesu ostvaruju u zajednici s 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, Europska konvencija o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda, Međunarodni pakti o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Međunarodni pakti o građanskim i političkim pravima, Europska socijalna povelja, te Konvencija MOR-a br. 87. o sindikalnoj slobodi i zaštiti sindikalnog rada. Zajedničko svim ovim dokumentima jeste što su jednoglasni povodom jamstva 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 reguliranju prava iz radnog odnosa i uvjeta rada. Da bi kolektivno pregovaranje funkcionalo isto mora biti uređeno sukladno 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 sukladno sa statutima i pravilima sindikata bez uplitanja države, a s druge strane oni moraju, da bi imali utjecaj 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 sukladno s Europskom konvencijom o zaštiti ljudskih prava i temeljnih sloboda i drugim naprijed navedenim međunarodnim dokumentima moguće ograničiti u određenim okolnostima. Zapravo, radi se o pravu u koje se država može valjano umiješati, upliliti i isto ograničiti pod određenim pretpostavkama. Tako se u članku 11. Europske konvencije propisuje: "Svatko ima pravo na slobodu mirnog okupljanja i udruživanja s drugima, uključujući i pravo osnivanja sindikata i pridruživanja sindikatima zbog zaštite svojih interesa. Ova prava neće biti ograničena izuzev na način propisan zakonom i koji je neophodan u demokratskom društvu u interesu nacionalne sigurnosti ili javne sigurnosti, u cilju sprječavanja nereda ili zločina, zaštite zdravlja ili morala ili zaštite prava sloboda drugih. Ovim člankom se ne zabranjuje uvođenje zakonitih ograničenja na ona prava koja uživaju pripadnici oružanih snaga, policije ili državne administracije".

Članak 11. stavak 2. Europske konvencije, propisuje pretpostavke koje moraju biti zadovoljene da bi država mogla ograničiti pravo na slobodu udruživanja, odnosno njenog posebnog aspekta - prava na osnivanje sindikata. Opće pravilo koje je utvrđeno u jurisprudenciji Europskog suda za ljudska prava je da se u kvalificirana konvencijska prava država može mijesati, odnosno upliliti samo ukoliko je ograničenje prava: a) propisano zakonom, b) ima legitiman cilj, i ukoliko je c) nužno u demokratskom društvu. Radi se o uvjetima koji moraju biti kumulativno ispunjeni kako ne bi nastupila povreda Europske 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 općem 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 diskriminirajuće u smislu članka 14., a u svezi s člankom 11. Europske konvencije, te da li je došlo

do povrede prava na djelotvoran pravni lijek u smislu članka 13. Europske konvencije.

Dakle najprije treba utvrditi da li se zakonodavac, propisivanjem osporenog članka 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 zagarantirano pravo da bez ikakvih prethodnih odobrenja osnivaju sindikate.

Također 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 članak 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 članak Zakona ne utvrđuje kriterij kojim se uređuje, pa time i ne ograničava reprezentativnost strukovnih sindikata.

Osim toga, Zakon o radu zasebnom odredbom (članak 127.) dozvoljava utvrđivanje reprezentativnosti i onim sindikatima koji ne ispunjavaju propisane kvanitativne kriterije, pa se prema toj odredbi, ipak, reprezentativnim sindikatima smatra "sindikat s najvećim brojem učlanjenih od ukupnog broja uposlenih".

Također je činjenica, da na nivou Federacije i kantona postoji više registriranih strukovnih sindikata, kao što su npr. Neovisni strukovni sindikat radnika uposlenih u zdravstvu u Federaciji Bosne i Hercegovine, Sindikat liječnika medicine i stomatologije Tuzlanskog kantona, Sindikat liječnika medicine i stomatologije Kantona Sarajevo. Također nesporna je činjenica da su i Sindikat liječnika medicine i stomatologije Tuzlanskog kantona i Sindikat liječnika medicine i stomatologije Kantona Sarajevo, kao strukovni sindikati potpisnici kolektivnih ugovora, što je suprotno navodima podnositelja zahtjeva da je istima bila onemogućeno učestvovanje u kolektivnom pregovaranju.

Dakle, u svezi s navodima podnositelja zahtjeva da se osporenim člankom Zakona ograničava sloboda udruživanja strukovnih sindikata, a u svezi s 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 podnositelj zahtjeva. Ono što se može zaključiti iz navoda podnositelja zahtjeva i drugih dokaza u spisu jeste da je došlo do različite primjene, može se i reći do različitog tumačenja osporenog članka zakona, od strane pojedinih nadležnih sudbenih 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. Također treba imati u vidu i odredbu članka 138. stavak (5) Zakona o radu kojom se uređuje da je u postupku pregovaranja radi zaključivanja kolektivnih ugovora, reprezentativni sindikat "dužan da surađuje s drugim sindikatima s manjim brojem članova, radi izražavanja interesa i uposlenih koji su učlanjeni u taj sindikat". Imajući u vidu sve naprijed navedeno, Ustavni sud Federacije smatra da nema elemenata neustavnosti u osporenom članku Zakona, jer se istim i ne regulira reprezentativnost strukovnih sindikata, već da su problemi nastali upravo iz pojedinačnih akata koje su donosili pojedini sudbeni i upravni

organi pogrešno tumačeći i primjenjujući osporeni članak Zakona u vezi sa reprezentativnošću strukovnih sindikata.

Iz svega iznesenog Ustavni sud Federacije zaključuje, da se cjelokupna pažljivo izložena argumentacija koju podnositelj zahtjeva koristi kako bi doveo u pitanje ustavnost osporene odredbe zapravo ne odnosi na samu tu odredbu, već na konцепciju 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 podnositelj zahtjeva izričito govori o "nedostatku adekvatnog prepoznavanja kvalitativnog kriterija na nivou zakonskog akta", što očigledno predstavlja koncepcijski prigor na Zakon o radu u cijelini, ali ne i valjan argument u prilog neustavnosti konkretnе odredbe osporenog članka 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 neustanova, stavi konkretna osporena odredba. Drugačije rečeno, to što podnositelj zahtjeva smatra da kvalitativni kriterij kod utvrđivanja reprezentativnosti sindikata u Zakonu nije "adekvatno prepoznat", ne daje mu nikako za pravo da tvrdi kako je kvantitativni kriterij za granske sindikate "nelegitimno utvrđen".

Naime, podnositelj zahtjeva ničim ne osporava sadržinu same odredbe osporenog članka 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 regulirana i reprezentativnost strukovnih sindikata, iz čega i nastaju problemi u pojedinačnim sudbenim i administrativnim postupcima. Taj istina vrlo ozbiljan koncepcijski prigor, ne može međutim biti osnovom da se neustavnom proglaši postojeća odredba o reprezentativnosti granskih sindikata, jer strukovni sindikati nisu uopće predmet njenog reguliranja.

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

Drugacije rečeno: osporenoj odredbi podnositelj 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 obveza reprezentativnih sindikata da u postupku pregovaranja radi zaključivanja kolektivnih ugovora "suraduju s drugim sindikatima s manjim brojem članova, radi izražavanja interesa i uposlenih koji su učlanjeni u taj sindikat".

Ono u čemu bi se podnositelju zahtjeva moglo i trebalo dati za pravo je njegovo opravdano ukazivanje na značaj "koherencnosti pravnog poretka" i načela pravne sigurnosti u Federaciji Bosne i Hercegovine. Ali kada govori o tome, on ugrožavanje tih načela u ovom slučaju pogrešno pripisuje osporenom članku 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 svezi sa sindikalnim

djelovanjem". Upravo iz tih razloga, u odredbi članka 8. stavak 3. Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, na koju se i sam podnositelj zahtjeva poziva, zabranjuje se državama članicama Konvencije br. 87. Međunarodne organizacije rada "da primjenjuju zakon na način koji bi narušavao jamstva predviđena navedenom konvencijom".

Navod podnositelja zahtjeva o neposrednom učinku osporene odredbe na slobodu sindikalnog udruživanja i djelovanja ne može se smatrati utemeljenim i zato što mu protivriječe notorne društvene činjenice. U svim kantonima Federacije Bosne i Hercegovine su osnovani i djeluju sindikati liječnika medicine i stomatologije od kojih su neki i zaključili kolektivne ugovore na kantonalm nivou, a prema tome, osnovan je i Savez strukovnih sindikata liječnika 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 liječnika medicine Republike Srpske. Kada bi predmetni Zakon bio tako rigidan kako ga podnositelj zahtjeva hoće predstaviti, teško da bi sve ovo bilo moguće.

Iz svega navedenog, ne može se utvrditi da je sama osporena odredba članka 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 članka 9. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu

Podnositelj zahtjeva smatra da je člankom 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. Europske konvencije, te članka 1. Protokola 1. uz Europsku konvenciju. Prednje iz razloga što je navedenom odredbom zakonodavac propisao da se radnik za ostvarivanje prava iz radnog odnosa ne mora obraćati poslodavcu s 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 podnositelja zahtjeva se najvećim dijelom bazira na činjenici da je člankom 9. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu, radniku ograničeno pravo na pravično suđenje, odnosno pravo na slobodan pristup суду.

U tom pogledu, potrebno je imati u vidu da članak 6. stavak 1. Europske konvencije garantira pravo na pravično (pošteno) suđenje (*fair trial*), koje obuhvata "pravo na sud" (*right to a court*), u kojem je važan aspekt pravo na pristup суду (*right to access to a court*), to jest, pravo pokretanja postupka pred sudom (tribunalom). Naime, ostvarenje prava na pristup суду pretpostavlja je svih drugih garancija propisanih tim člankom. Kada ne bi bilo garancije prava na pristup суду, karakteristike koje sudbeni postupak opisuju kao pravičan, javan i brz uopće ne bi imale nikakvu vrijednost, ako taj postupak nije moguće pokrenuti. Dakle, članak 6. stavak 1. Konvencije ne garantira samo pravo na to da postupak bude pravičan, javan i brz kada se vodi pred tijelima koja imaju svojstvo neovisnog i nepristranog суда, nego prema tumačenju Europskog суда za ljudska prava garantira i to da se o svim pravima koja imaju svojstvo "građanskih prava i obveza" može pokrenuti postupak pred takvim organom.

U kontekstu utvrđivanja predmetne povrede, nužno je spomenuti da se sukladno sa praksom Europskog суда za ljudska prava, ispitivanje navodnih povreda relativno zaštićenih, derogabilnih, konvencijskih prava (konvencijska prava s mogućnošću relativnog ograničenja) provodi sudbenom tehnikom "same biti

prava" (*test of the very essence of rights*). У тзв. derogabilna konvencijska prava spadaju i право на поштоно судење (članak 6.), право на дјеловрно домаће правно средство (članak 13.), забрана дискриминације (članak 14.) и заштита власништва (članak 1. Protokola 1.) Ради утврђивања (не)постојања повреде derogabilnog konvencijskog права потребно је прво испитати да ли је то право било одговарајуће заштићено и да ли неким ограничењем нarušena сма bit tog prava (*the very essence of the right*), ocijeniti јесу ли спорна ограничења наметнута у остварењу legitimnog cilja i јесу ли средства која су примјенена ради остваривања tog cilja bila razmjerна ili ne.

У том смислу и ради давања одговора на пitanje које се тиче ограничењавања same biti права, у конкретном slučaju mora se postaviti pitanje: "Da li uvjetovanje prethodnim obveznim обраćањем poslodavcu u slučaju povrede nekog od права из radnog odnosa ограничава radniku "право на суд", na način protivan članku 6. stavak 1. Konvencije?

Pri tome je važno ponovo spomenuti da "право на суд" nije apsolutno, već da ono može biti podložno implicitno dopuštenim ограничењима, jer право на приступ суду по самоj svojoj naravi zahtijeva regulaciju države. Također treba ponovo naglasiti i to da postavljeno ограничењe приступа суду неće biti sukladno s člankom 6. stavak 1. Европске конвенције осим ако не teži legitimnom cilju i pritom постоји razumina razmjernost između primjenjenih ограничења и legitimnog cilja koji se želi остварiti.

U конкретном slučaju, bit prava (*the very essence of the right*) сadržana u članku 6. stavak 1. Европске конвенције, u relevantnom dijelu "utvrđivanja грађanskiх права и обзеza" se, naravno, ogleda najprije u процесноправном јамству приступа суду, jer карактеристике које судbeni postupak opisuju као првиčан, javan i brz, nemaju nikakvog značaja, ако se судbeni postupak ne može pokrenuti. U ovom конкретном уставносудском предмету se može izvesti zaključak da je predmetnom изменjenom članka 114. Zakona o radu право radnika на sloboden приступу суду bez sumnje ограничено у vrlo ozbiljnoj mjeri, tako što su osporenim изменама Zakona o radu uvedene "процесне smetnje kojima se de facto осoba onemogućava da поднese tužbu суду", kako to u svojoj odluci broj U-8/12 од 23.11.2012. године konstatira Уставни суд Bosne i Hercegovine, sa referencom na praksi Европског суда за ljudska права u predmetu *Kreuz protiv Poljske* (br. 28249/95 od 29.05.2001. godine).

Dovodeći ovaj конкретни уставносудски предмет u taj kontekst, iz navedenog se ne može izvesti zaključak o razmjernosti između primjenjenih sredstava i legitimnog cilja koji se želi оствariti, već se prije može konстатirati upravo nedostatak legitimnog cilja, što sljedstveno vodi do повреде конвеницијски i уставno zagaraniranog права – права на приступ суду.

Kako je ranije navedeno u тоčki 5. ovog образлоžења, Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine je, na traženje Ustavnog суда Federacije да одговори на заhtjev, dostavio Mišljenje Vlade Federacije Bosne i Hercegovine, kao predlagatelja Zakona o изменама i допунама Zakona o radu. U tom se mišljenju navodi da: "namjera predlagatelja navedenog Zakona o изменамa i допунама Zakona o radu bila je da se radnicima u slučaju otkaza ugovora o radu iz navedenih razloga omogući заштита поврједених права bez обвеze prethodnog обраćања poslodavcu....", kao i: "... cijenio se opravdanim i zahtjev Udrženja poslodavaca Federacije Bosne i Hercegovine, као reprezentativnog predstavnika poslodavaca na teritoriji Federacije Bosne i Hercegovine, којим je iskazana потреба да poslodavac буде prethodno обавијештен о заhtjevu за остваривање новčanih потраživanja из radnog odnosa, с обзиром да се у прaksi nerijetko догађа да poslodavac о новčanim потраživanjima radnika буде upoznat тек nakon што му путем суда буде доставljena tužba на одговор, ако bi poslodavac ista izvršio и на темelju обавјештења radnika".

Međutim, правна ситуација стvorena изменом odredbe članka 114. Zakona o radu je, na žalost, daleko od тога и има posve другачији смисао i posve другачије правне последице.

Najprije, u тој одредби nije riječ о nikakvom "obavještавању" poslodavca, već о подношењу заhtjeva poslodavcu за остваривање права које je radniku povrijedeno, а prema tome je подношење tog zahtjeva, umjesto što je ranije bilo opcionalno, ("може") sada za radnika postalo obligatorno ("dužan je"), jer ne učini li to "заштиту povrijedjenog права pred nadležnim sudom ne može zahtijevati", jer mu to izričito забранjuje odredba stavka 3. članka 114. Zakona o radu. Право на приступ суду, по истеку тих рокова, radniku ostaje dostupno само u slučaju otkaza ugovora o radu, ali ne i onda kada se radi о potraživanju naknade štete ili drugom novčanom potraživanju из radnog odnosa, što je prije измене bilo moguće.

Nadalje, od trenutka подношења заhtjeva poslodavcu, право radnika да traži правну заштиту pred судом je, izričitom odredbom stavka 2. članka 114. Zakona o radu, suspendirano na rok od 30 dana до kada poslodavac о njemu treba da odluci (alternativno: да se у roku od 60 dana postigne dogovor о mirnom rješavanju спора prema članku 116. Zakona o radu). A po истеку tog roka (односно рокова), почиње teći novi rok od 90 dana u kome radnik истина има право на судску заштиту, али po истеку tog roka njegova eventualna tužba postaje nepravovremena, premda posebni zastarni tok за потраživanja из radnog odnosa traje 3 godine.

Jasno je, prema tome, da je право radnika на судбenu заштиту njegovih права из radnog odnosa osporenim изменама članka 114. Zakona o radu подвргнуто "kombiniranom" ограничењу. Najprije vremenskom ограничењу обvezom da se prethodno у roku od 30 dana od dana достављања odluke kojom mu je право povrijedeno заhtjevom обрати poslodavcu, а потом i обvezom da narednih 30 dana чека odluku poslodavca (60 dana ukoliko se provodi postupak mirenja), te потом gore споменутим daljim роком od 90 dana чије propuštanje ће njegovu tužbu суду učiniti neblagovremenom.

Iako рокови о којима je riječ, osporenom odredbom članka 9. nisu изменjeni u pogledu svog trajanja, ta odredba mijenja njihov процесноправни карактер. Тако je rok od 30 dana за prethodno обраћање poslodavcu ranije за radnika bio instruktivan, jer to обраћање nije ni bilo dužnost, već opcija, тако да je radnik имао sloboden приступ суду i за vrijeme tečenja tog roka i nakon njegova истека i to u pogledu svih novčаниh потраživanja из radnog odnosa. Sada je, naprotiv, приступ суду запријећен dužnošću prethodnog обраћања poslodavcu u tom roku, a propuštanjem tog рока nastupa prekluzija i приступ суду više nije moguć. Jedini izuzetak je сада otkaz ugovora o radu, jer samo u тој situaciji radnik има sloboden приступ суду bez ограничењa. Slično bi se moglo reći i за рок који почиње teći ukoliko se radnik i poslodavac успију sporazumjeti о mirnom rješavanju спора. Naime od trenutka kada je takav postupak pokrenut, право radnika на приступ суду suspendовано je до момента окончanja 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 истека 60 dana, право на подношење tužbe суду postaje radniku ponovo dostupno, u новом prekluzivnom roku od 90 dana из članka 114. stavak 2. Zakona o radu. Pritom, овај je rok u otvorenoj suprotnosti s imperativном одредбом istog tog Zakona kojom je за сва новчана потраživanja из radnog odnosa propisan rok застарости od 3 godine.

Premda pitanje unutarnje (ne)uskladenosti zakona izlazi iz okvira nadležnosti Ustavnog суда Federacije, nemoguće je затvoriti очи пред чинjenicom da je zakonodavac, bitno ограничавајући право radnika на sloboden приступ суду, doveo u međusobnu kontradikciju procesna načela blagovremenosti i dopustivosti

tužbe, s 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 članka 114. Zakona o radu sistematski protumači, i potom dovede u kontekst s člankom 6. stavak 1. Europske konvencije, i praksom Europskog 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 konstatirati ne samo to da ne postoji razmjernost između efekata primijenjenih pravnih sredstava i legitimnog cilja koji se time želi postići, već se, kod ovako očigledne favorizacije poslodavca nameće i samo pitanje postojanja legitimnog, odnosno društvenog opravdanog cilja.

Grubost ovakvog ograničavanja prava na pristup sudu dolazi do posebnog izražaja kada se to ograničavanje posmatra u kontekstu potraživanja radnika koja dospijevaju periodično i čije ostvarivanje iziskuje također 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 ustavnog jamstva prava na imovinu iz članka II.A.2.(1.) k) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine.

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

Ustavni sud Federacije stoga smatra, da postavljanje ovakvih ograničenja prava na pristup суду nije sukladno s člankom 6. Europske konvencije, jer nema sumnje da se potraživanja iz radnog odnosa mogu podvesti pod pojam "utvrđivanja građanskih prava i obveza" o kojima se u toj odredbi, pored ostalog, govori. Čak i kada bi *ratio legis* osporenih izmjena članka 114. Zakona o radu bila općeprisutna afirmacija mirnog rješavanja sporova (*Alternative Disput Resolution-ADR*) i, sljedstveno tome rasterećenje redovnih sudova, ovakva ograničenja su pretjerana. Bit mirnog rješavanja sporova jest dragovoljnost odnosno manifestovani konsenzus stranaka, pa su tom smislu sasvim dovoljne odredbe zakona koje reguliraju mogućnost postizanja dogovora o mirnom rješavanju spora i dovoljno je bilo da se radnik zakonom obveže 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 radnici uopćeno 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 materijalnopravna jamstva iz članka 1. Protokola 1. Europske konvencije posredno, organski utemeljene u odredbi članka 6. stavak 1. Europske konvencije, koja je po svom smislu i značenju bazična, jer govori o "utvrđivanju građanskih prava i obveza". Iz tog razloga Ustavni sud Federacije smatra, da bi primjenom osporene odredbe članka

9. Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o radu u određenim okolnostima i ta jamstva mogla biti dovedena u pitanje, jer izvjesno stavlja nesrazmjeran teret na radnika kao stranku, u postupcima utvrđivanja prava iz radnog odnosa.

Na temelju 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 suci Suda.

Predsjednica

Broj U-16/18
26. veljače 2020. godine
Sarajevo

Ustavnog suda Federacije
Bosne i Hercegovine
Aleksandra Martinović

530

Уставни суд Федерације Босне и Херцеговине одлучујуши о захтјеву Начелника Општине Маглај за заштиту права на локалну самоуправу у вези са чланом 23. став 1. тачка 1. Закона о платама и накнадама у органима власти Федерације Босне и Херцеговине, на основу члана IV.Ц.3.10. (3) Устава Федерације Босне и Херцеговине, а у вези са Амандманом XCVI на Устав Федерације Босне и Херцеговине, на сједници без јавне расправе одржаној дана 26.02.2020. године, донио је сљедећу

ПРЕСУДУ

Утврђује се да чланом 23. став 1. тачка 1. Закона о платама и накнадама у органима власти Федерације Босне и Херцеговине ("Службене новине Федерације БиХ", бр. 45/10, 111/12 и 20/17) није повријеђено право на локалну самоуправу Општине Маглај.

Пресуду објавити у "Службеним новинама Федерације БиХ" и "Службеним новинама Општине Маглај".

Образложение

1. Подносилац захтјева и предмет захтјева

Начелник Општине Маглај (у даљем тексту: подносилац захтјева) подnio је Уставном суду Федерације Босне и Херцеговине (у даљем тексту: Уставни суд Федерације) дана 19.08.2019. године, захтјев за заштиту права на локалну самоуправу Општине Маглај (у даљем тексту: захтјев) јер је усвајањем Закона о платама и накнадама у органима власти Федерације Босне и Херцеговине, чланом 23. став 1. тачка 1. (у даљем тексту: osporeni član Zakona), без сагласности Општине Маглај као јединице локалне самоуправе, учињена повреда права на локалну самоуправу регулисана Уставом Федерације Босне и Херцеговине и члана 4. Европске повеље о локалној самоуправи, као и права прописана чланом 8. став 2., чл. 10., 11., 53., 56. и 58. Закона о принципима локалне самоуправе у Федерацији Босне и Херцеговине ("Службене новине Федерације БиХ", бр. 49/06 и 51/09), (у даљем тексту: Закон о принципима локалне самоуправе)

2. Странке у поступку

На основу члана IV.Ц.3.10.(3) Устава Федерације Босне и Херцеговине а у вези са Амандманом XCVI на Устав Федерације Босне и Херцеговине, странке у овом поступку су подносилац захтјева и Парламент Федерације Босне и Херцеговине као доносилац Закона чије су одредбе osporene.

3. Битни наводи захтјева

Подносилац захтјева навodi да је одредбом члана 23. став (1) тачка 1. Закона о платама и накнадама у органима власти Федерације Босне и Херцеговине, прописано, да