

Ustavni sud Federacije Bosne i Hercegovine, odlučujući o zahtjevu grupe delegata Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine za rješavanje spora sa Domom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, na osnovu člana IV.C.3.10. (1) f) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, nakon sjednice Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine bez javne rasprave, održane dana 17.02.2016. godine, donio je

PRESUDU

1. Utvrđuje se da je 4. vanredna sjednica Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine od 30.07.2015. godine u dijelu odlučivanja po tački 2. Dnevnog reda – Prijedlog Zakona o radu, održana u suprotnosti sa Poslovníkom Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", br. 27/03 i 21/09), a time i Ustavom Federacije Bosne i Hercegovine, čime su povrijeđena ustavna prava grupe delegata Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine.

2. U skladu sa tačkom 1. izreke ove presude, Zakon o radu ("Službene novine Federacije BiH", broj 62/15) je donijet suprotno Poslovníku Doma naroda Federacije Bosne i Hercegovine i Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine, te se vraća u fazu predlaganja tog zakona u Dom naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, s tim da se poslovnički rokovi imaju računati počev od dana objavljivanja ove presude u "Službenim novinama Federacije BiH".

3. Presudu objaviti u "Službenim novinama Federacije BiH".

Obrazloženje

1. Podnosilac zahtjeva i predmet zahtjeva

Dana 27.10.2015. godine Ustavnom sudu Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustavni sud) je dostavljen podnesak označen kao: Ustavni spor Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine. Kao pokretač spora su navedeni delegati u Domu naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Dom naroda): Slaviša Šućur, Aner Žuljević, Segmedina Srna-Bajramović, Emir Frašto, Amil Buljubašić, Mladen Lonić, Željko Mirković, Slađan Ilić, Vesna Saradžić, Nikola Simić, Draženka

Subašić, Lejla Didik-Sarajlić, Lejla Imamović, Goran Akšamija, Sejo Bukva, Predrag Kojović i Edin Forto (u daljnjem tekstu: Podnosilac zahtjeva). U prilogu ovog podneska, koji predstavlja zahtjev za rješavanje spora (u daljnjem tekstu: Zahtjev) je dostavljena lista sa potpisima navedenih delegata, koji su članovi Socijaldemokratske partije Bosne i Hercegovine, Demokratske fronte i Naše stranke.

Pravni osnov je označen u smislu člana IV.C.3.10.(1) f) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine i člana 33. Zakona o postupku pred Ustavnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", br. 6/95 i 37/03), dok su kao povrijeđene odredbe Ustava Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustav) označeni čl. IV.A.11., II.A.2 stav 1. tačka 2b.), nadalje druga alineja Preambule Ustava Bosne i Hercegovine, princip demokratije, a sve navedeno u vezi sa odredbama čl. 173., 174. i 177. Poslovnika o radu Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Poslovnik).

2. Bitni navodi Zahtjeva

Iz obrazloženja Zahtjeva se može precizno utvrditi predmet Zahtjeva, pri čemu se on obrazlaže na slijedeći način:

2.1. U uvodnom dijelu se ističe:

Da bi se jedan zakon smatrao demokratski usvojenim mora biti ispoštovana procedura, koja omogućava da svaki delegat iskoristi svoja prava učestvovanja u radu organa bez obzira kojoj političkoj stranci pripada, te da li je pripadnik pozicije ili opozicije. Smatra se da se kršenjem osnovnih odredbi Poslovnika zakonodavnog doma Parlamenta, koje za posljedicu ima da delegati ne mogu efektivno učestvovati u njegovom radu, čime se onemogućavaju da djeluju, oduzima osnovni element demokratske usvojenog zakona.

Ističe se da je upravo to suština Zahtjeva koji se tiče odnosa unutar Doma naroda između opozicionih i pozicionih stranaka, te ugrožavanja osnovnih demokratskih prava delegata tog Doma da prilikom usvajanja izuzetno bitnog Zakona o radu nisu mogli sudjelovati u demokratskoj proceduri. Konkretno, delegatima Doma naroda je onemogućeno da imaju pravo predlagati amandmane, zbog kršenja Poslovnika u odnosu na postupak predlaganja amandmana i Prijedlog Zakona o radu se razmatrao u znatno

kraćem roku od roka koji je propisan tim Poslovnikom.

2.2. U odnosu na činjenične navode je zatim taksativno navedeno da je:

Predsjedavajuća Doma naroda je 27.07.2015. godine uputila delegatima poziv za 4. vanrednu sjednicu zakazanu za 30.07.2015. godine u 11 časova. U prijedlog dnevnog reda sjednice uvršten je Prijedlog Zakona o radu, a posebno naglašavaju da je taj Prijedlog predložen za razmatranje u redovnoj proceduri. S obzirom na takav rok, evidentno je da delegati Doma naroda nisu imali mogućnost podnošenja amandmana, jer je Poslovnikom propisano da se amandmani na zakon koji se razmatra u redovnoj proceduri mogu podnijeti najkasnije 3 dana prije održavanja sjednice.

Zakon o radu je na sjednici od 30.07.2015. godine razmatran i usvojen bez izvještaja nadležnih radnih tijela iz člana 174. Poslovnika.

O svim ovim činjenicama je rukovodstvo Doma naroda upozoravano na sjednici, pa kako upozorenja nisu uvažena, delegati iz opozicionih stranaka napustili su zasjedanje Doma naroda. Nakon toga sjednica je nastavljena i Prijedlog Zakona o radu je usvojen.

2.3. Nadalje se u Zahtjevu pod a), b) i c) ističu ustavne i poslovničke povrede i to:

a) Kršenje poslovničke procedure

Osim ponovnog ukazivanja na naprijed navedeno, podnosilac Zahtjeva posebno naglašava odredbu člana 173. Poslovnika, kojim je propisano da se o prijedlogu zakona može raspravljati na sjednici Doma naroda po isteku roka od 10 dana od dana dostave poslanicima. Prijedlog Zakona o radu je dostavljen elektronskom poštom 24.07.2015. godine (6 dana prije održavanja sjednice). Stoga smatraju da Prijedlog Zakona o radu nije mogao biti na dnevnom redu sjednice od 30.07.2015. godine.

Nadalje, pozivaju se na član 177. Poslovnika, kojim se propisuje rok koji ne može biti kraći od 3 dana od dana određenog za održavanje sjednice na kojoj će se raspravljati prijedlog zakona za amandmanske intervencije.

Apostrofiraju član 174. Poslovnika, kojim se propisuje da prijedloge zakona prethodno razmatra Zakonodavno-pravna komisija i nadležno radno tijelo. Zakon o radu je

razmatran i usvojen bez izvještaja nadležnih radnih tijela.

b) Značaj Zakona o radu

U ovom odjeljku podnosilac Zahtjeva ukazuje na značaj Zakona o radu, te iznosi argumente u prilog tome, ističući da je u pitanju jedan od ključnih propisa kojim se manifestuje socijalna politika kao isključiva nadležnost Federacije Bosne i Hercegovine. Njime se uređuju pitanja ostvarivanja prava na rad kao osnovnog ljudskog prava, uključujući zaključivanje ugovora o radu, trajanje i prestanak radnog odnosa, plate, ugovaranje kolektivnih radnih prava itd. Samim tim je jasno da se uređuju i osiguravaju garantovana prava i slobode, kao što je osnivanje i rad sindikata, sloboda na rad i dr. Zakonom o radu se osiguravaju i štite Ustavom zaštićena prava koja se tiču zabrane diskriminacije, socijalna i zdravstvena zaštita iz radnog odnosa, čime se svrstava u jedan od najvažnijih zakonskih propisa u svakoj državi. On se odnosi na veliki i neograničen broj ljudi, te o jednom ovako važnom zakonu je nužno da u donošenju učestvuju svi delegati putem rasprave i amandmanskim djelovanjem, kako bi tekst bio što kvalitetniji, inkorporirajući standarde zaštite ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Podnosilac Zahtjeva ne osporava potrebu da se radno zakonodavstvo modernizira, u skladu sa novim društvenim i ekonomskim prilikama, jer se radi o pitanjima od opšteg društvenog interesa. Međutim, s obzirom na značaj tih pitanja, namjera da se Zakon o radu pod različitim pritiscima na Vladu Federacije Bosne i Hercegovine donese što prije, bez poštivanja minimalne poslovničke i opšte demokratske procedure, ne znači da su stranke pozicije mogle ograničiti prava drugih delegata da aktivno učestvuju u donošenju ovako značajnog zakonskog propisa.

c) Povrede Ustava Bosne i Hercegovine i "načela demokratičnosti"

Podnosilac zahtjeva ukazuje na povrede Ustava i to kršenje članova IV.A.3.11. (oba Doma moraju raditi javno u skladu sa Poslovnicama i donositi zakone u "razumnom roku"), te član II./A.2. stav 1. tačka 2b) (ugrožavanje političkog prava učestvovanja u demokratskim procedurama usvajanja jednog zakona). Smatraju da se samim tim ne može više govoriti da Parlament Federacije Bosne i Hercegovine radi kao "demokratska institucija" i u smislu Preambule Ustava Bosne i Hercegovine.

Nadalje se na ovom mjestu ukazuje i na Presudu ovog suda broj: U-19/12 od 28.08.2012. godine ("Službene novine Federacije BiH", broj 93/12), u pogledu statusa poslovnika federalnih organa vlasti.

2.4. Konačno, podnosilac Zahtjeva predlaže slijedeće:

Prvo, da Ustavni sud usvoji Zahtjev kao osnovan; da primjenom člana 34. Zakona o postupku pred Ustavnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine utvrdi da je podnosiocima Zahtjeva povrijeđeno pravo efektivnog učestvovanja u zakonodavnom postupku u skladu sa odredbama čl. 173., 174. i 177. Poslovnika, tj. članom II/A.2. stav 1. točka 2b) Ustava; da stavi van snage usvojeni Zakon o radu i naredi Domu naroda da Prijedlog Zakona o radu stavi u zakonodavnu proceduru u skladu sa relevantnim propisima.

3. Stranke u postupku

U smislu člana 33. Zakona o postupku pred Ustavnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine, te kako je naprijed navedeno, stranke u ovom postupku su grupa delegata Doma naroda kao podnosioci Zahtjeva sa jedne i Dom naroda kao organ federalne vlasti sa druge strane.

U skladu sa članom 16. Zakona o postupku pred Ustavnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine dana 12.01.2016. godine je zatražen odgovor Doma naroda na navode zahtjeva.

S obzirom da se zahtjevom traži preispitivanje procedure usvajanja Zakona koji je i objavljen u "Službenim novinama Federacije BiH", broj 62/15 od 12.08.2015. godine, to je Ustavni sud aktom od 13.01.2016. godine dostavio Predstavničkom domu Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine obavještenje o pokrenutom postupku za rješavanje spora.

4. Bitni navodi odgovora na Zahtjev

Dom naroda je dostavio odgovor na Zahtjev (u daljem tekstu: Odgovor) i to podneskom broj: 02-02-68/16 od 27.01.2016. godine, u kojem je, nakon parafraziranja određenih navoda iz Zahtjeva, isti osporio kako slijedi:

4.1. Kao prvo, Dom naroda je osporio aktivnu legitimaciju podnosioca Zahtjeva za pokretanje ovog spora pred Ustavnim sudom, jer ne predstavljaju jednu trećinu delegata u Domu naroda, u pitanju je grupa od 17 delegata, te označeni kao "opozicione stranke" ne

predstavljaju organizacioni oblik tog Doma, koji je organizovan po Klubovima naroda. Odgovor se pretežnim dijelom upravo zasniva na argumentaciji kojom se osporava legitimitet za pokretanje spora i osnovni prijedlog je da Ustavni sud odbaci Zahtjev.

4.2. U materijalnopravnom smislu u Odgovoru je navedeno da se ovdje ne radi o grubom kršenju Poslovnika, te konkretizovano po pojedinim poslovničkim odredbama i to:

- Činjenično se navodi da je u skladu sa praksom Stručne službe Doma naroda Zakon dana 24.07.2015. godine objavljen na web stranici tog Doma, čime je postao dostupan svima, a ne samo delegatima, a u isto vrijeme (u 9,45 h) je putem elektronske pošte distribuiran delegatima, te su ga dobili šest dana prije zakazivanja sjednice Doma. Na taj način je ispoštovan član 16. Poslovnika, koji navodi da se "materijal za sjednicu Doma naroda i njegovih radnih tijela, kao i materijali namijenjeni za informiranje delegata dostavljaju se u pravilu deset (10) dana prije održavanja sjednice". Odrednicom "u pravilu" smatraju da je ostavljena mogućnost sazivanja sjednice i u kraćem roku, što je višegodišnja praksa Doma naroda.

- Predsjedavajuća Doma naroda je zakazala vanrednu sjednicu u skladu sa članom 86. stav 5. Poslovnika, sa prijedlogom dnevnog reda i Zakonom o radu, koji je dostavljen 27.07.2015. godine. Na samom početku je izaslanik Slaviša Sućur u ime Kluba srpskog naroda zatražio da se prijedlog tog zakona skine sa dnevnog reda, što je zahtijevala i delegat Lejla Imamović. Navedena lica su i potpisnici ovog Zahtjeva. O tome se glasalo i prijedlog nije dobio potrebnu većinu (20 za; 23 protiv; 7 suzdržanih). Nakon toga se pristupilo glasanju za dnevni red, a kada je usvojen, podnosioci Zahtjeva su napustili sjednicu. U odnosu na amandmanske procedure, smatraju da je bitno naglasiti da se o Prijedlogu Zakona o radu raspravljalo na kolegiju Doma naroda, a da nadležna radna tijela nisu mogla razmatrati predloženi zakon, jer u to vrijeme nisu bila ni formirana. Zbog toga je Premijer Vlade Federacije Bosne i Hercegovine i ostavio mogućnost ulaganja amandmana, a uložene amandmane Vlada Federacije Bosne i Hercegovine je razmotrila i prihvatila 9 amandmana, od kojih i četiri koje je predložio delegat Predrag Kojović, koji je jedan od potpisnika Zahtjeva. Ovim smatraju da je osporena tvrdnja iz Zahtjeva o uskraćivanju "političkih" prava pokretačima ovog spora.

- Nadalje obrazlažu pojam "razumnog roka", koji je u funkciji sprječavanja eventualne opstrukcije u donošenju zakona, a nije povezan za nekom povredom.

- Konačno, smatraju da je važno napomenuti kako je za izvorno tumačenje Poslovnika mjerodavan Dom naroda, te kako se donosi natpolovičnom većinom, pa predstavlja većinski izraženu političku volju za izglasavanje zakona u konkretno propisanoj proceduri za ovaj zakon, što čini apsurdnim isticanje eventualnih proceduralnih manjkavosti koje su eventualno prethodile samom izglasavanju Zakona. Stoga predlažu i da Ustavni sud utvrdi da prilikom usvajanja Zakona o radu nije povrijeđena procedura propisana Ustavom i Poslovnikom, pa da se zahtjev 17 delegata odbije kao neosnovan.

5. Sjednica Ustavnog suda bez javne rasprave

Ustavni sud je u konkretnom slučaju utvrdio da se po ovom Zahtjevu postavljaju pitanja pravne prirode, koja, s obzirom na dostavljenu dokumentaciju strana u ovom sporu, ne sadrže sporna činjenična pitanja koja bi bilo nužno raspraviti na sjednici Ustavnog suda sa javnom raspravom, te je u smislu člana 25. Poslovnika Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine ("Službene novine Federacije BiH", broj 40/10), odlučio da se predmet razmotri na sjednici bez javne rasprave, koja je održana dana 17.02.2016. godine.

6. Ovlaštenje za podnošenje Zahtjeva

Ustavni sud je po pitanju aktivne legitimacije za podnošenje Zahtjeva održao konsultativni sastanak dana 12.01.2016. godine, te utvrdio da je podnosilac Zahtjeva oličen u grupi od 17 delegata u Domu naroda legitimisan za podnošenje Zahtjeva. Osnovni prigovor iz Odgovora je bio upravo u pravcu prijedloga da se Zahtjev odbaci, jer, kako navodi Dom naroda, kao prvo, "nije podniet od strane jedne trećine delegata", a, kao drugo, da grupa od 17 delegata - opozicione stranke ne predstavlja organizacioni dio tog Doma, koji je strukturiran po klubovima naroda, a koji bi mogao biti ovlašten za pokretanje postupka.

U odnosu na ovaj prvi navod, očigledno je da Dom naroda u konkretnom slučaju ne prepoznaje razliku između postupka za utvrđivanje ustavnosti, propisanog u smislu ovlaštenja za pokretanje i predmeta postupka za utvrđivanje, odnosno ocjenu ustavnosti, usklađenosti opštih pravnih akata sa Ustavom

Federacije Bosne i Hercegovine. Ova vrsta postupka je propisana članom IV.C.3.10. (2) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine. U ovom slučaju se, pak, radi i potpuno drugom postupku, postupku za rješavanje spora, koji se pokreće po osnovu člana IV.C.3.10.(1) f) Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, gdje kvalifikovana većina od jedne trećine poslanika, odnosno delegata nema nikakvu ulogu, nego se ovlaštenje za pokretanje crpi iz navedene ustavne odredbe, te procesnog zakona i to na način kako slijedi:

Naime, kako je već ustanovljeno praksom Ustavnog suda (Presuda broj: U-19/12 od 28.8.2012. godine), a bazirajući se prvenstveno na osnovnoj funkciji Ustavnog suda kako je definisano članom IV.C.3.10 (1) Ustava, a to je rješavanje sporova između različitih nivoa vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine i između ili unutar institucija federalne vlasti, u ovom posljednjem slučaju se radi o preispitivanju nekog odnosa (radnje ili akta) koji je izvor spora o nadležnostima i opsegu prava i obaveza koje imaju dužnosnici unutar institucija federalne vlasti, njenog organizacionog ili drugog oblika (primjer organa upravne vlasti) ili između institucija federalne vlasti. Sva navedena lica, uključujući delegate oba doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, ukoliko imaju stvarni pravni interes za koji smatraju da im je nekom radnjom ili aktom (pojedinačnim ili opštim, zakonom ili drugim propisom) povrijeđen od strane institucije ili nekog njenog organizacionog oblika, a može se dovesti u vezu sa njihovim ustavnim pravima i obavezama, ovlaštena su za pokretanje spora pred Ustavnim sudom, posebno u situacijama ako ne postoje neki drugi sudski organi nadležni za rješavanje spornog odnosa. U konkretnom slučaju su ostvarene sve ustavne, zakonske i praksom Ustavnog suda ustanovljene pretpostavke koje određeno lice čine strankom u postupku, aktivno legitimisanom za podnošenje ovakvog zahtjeva.

Niti u jednom momentu za Ustavni sud nije bilo, niti jeste relevantno kojim strankama pripadaju delegati koji su pokrenuli ovaj spor, da li opozicionim ili vladajućim, jer je ovdje u fokusu ustavno pravo, odnosno prava i dužnosti svakog pojedinog delegata, člana Doma naroda, a potpuno je irelevantno kojoj političkoj opciji ili statusu ("poziciji" ili "opoziciji") pripada.

U tom pravcu je tačna konstatacija iz Odgovora da "opozicione stranke" ne

predstavljaju organizacioni oblik tog Doma, ali su ovdje spor pokrenuli konkretni delegati, grupa od njih 17, kako su i označeni u Presudi Ustavnog suda, bez navođenja bilo kakve druge odrednice, sem njihovog delegatskog statusa.

7. Odnos Poslovnika i Ustava

Ustavni sud smatra da je nužno ponovo ukazati na odnos poslovnčkih odredbi organa federalne vlasti i Ustava na način kako je to već utvrđeno naprijed navedenom presudom Ustavnog suda.

Naime, u konkretnom slučaju, relevantna odredba člana IV.A.3.11. Ustava propisuje da će svaki dom većinom glasova usvojiti svoj poslovnik o radu i izabrati među svojim članovima predsjedavajućeg i dva potpredsjedavajuća, koji ne mogu biti iz reda istog konstitutivnog naroda ili iz reda ostalih. Poslovnici domova Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, dakle i Doma naroda u konkretnom slučaju, a koji predstavljaju zakonodavnu vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine, u suštini se bave organizacijom i propisuju procedure rada zakonodavnog tijela, da bi ono moglo vršiti Ustavom mu povjerenu funkciju. Osim što kao i svaki opšti pravni akt ima obavezujući karakter, evidentna je uska i nedvosmislena veza sa ustavnim odredbama koje definišu strukturu federalne vlasti, u ovom slučaju zakonodavne, te način ostvarivanja Ustavom povjerenih nadležnosti.

Stoga, eventualno postupanje (radnjama ili aktima) organa vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine suprotno propisanim i usvojenim procedurama, nedvojbeno posljedično dovodi i do kršenja Ustava, čime se stiče osnovni uslov da se takva vrsta pitanja pokrenu i razriješe pred Ustavnim sudom.

Stoga nisu prihvatljivi navodi iz Odgovora koji posredno upućuju na pitanje nadležnosti Ustavnog suda navodima da je izvorno tumačenje Poslovnika u nadležnosti tog Doma, te se prema tome ne može ni postaviti pitanje spora u odnosu na poslovnčke odredbe.

8. Relevantno pravo

A) Ustav Federacije Bosne i Hercegovine

Član II.A.2. stav 1. tačka 2b)
Federacija će osigurati primjenu najvišeg nivoa međunarodno priznatih prava i sloboda utvrđenih u dokumentima navedenim u Aneksu ovog Ustava. Posebno:

(2) svi građani uživaju slijedeća prava:
b) politička prava: da učestvuju u javnim poslovima; da imaju jednak pristup javnim službama; da biraju i da budu birani.

Član IV.A.3.11.

(1) Svaki dom će većinom glasova usvojiti svoj poslovnik o radu i izabrati među svojim članovima predsjedavajućeg i dva potpredsjedavajuća, koji ne mogu biti iz reda istog konstitutivnog naroda ili iz reda ostalih.

Član IV.A.3.15.

Svaki dom treba da odbije ili usvoji potrebne zakone u razumnom roku nakon njihovog usvajanja u drugom domu. Kada Premijer ocijeni da jedan dom neopravdano odugovlači, on može sazvati zajedničku komisiju, koju čini najviše deset članova iz svakog doma, i koja će, u roku od deset dana, utvrditi prijedlog zakona prihvatljiv za oba doma.

Član IV.C.3.10. (1)

Osnovna funkcija Ustavnog suda je rješavanje sporova:

f) između institucija federalne vlasti ili unutar pojedinih institucija federalne vlasti.

Član IV.C.3.13. (1)

U svakom postupku koji je u skladu sa članom IV.C.10. (1) obje strane u sporu imaju pravo biti zastupljene. Sud može odobriti drugim državnim organima, koje smatra zainteresiranim stranama u sporu, da učestvuju u postupku.

B) Zakon o postupku pred Ustavnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine

("Službene novine Federacije BiH", broj 6/95)

III – Rješavanje sporova

Član 31.

Rješavanje sporova o pravima i dužnostima između institucija federalne vlasti ili unutar pojedinih institucija federalne vlasti, kantona ili općine pokreće se pred Ustavnim sudom zahtjevom te institucije, kantona ili općine čije je pravo povrijeđeno ili kojoj je, nesaglasno Ustavu, federalnom zakonu ili drugom propisu, kantonalnom zakonu ili drugom propisu, nametnuta određena obaveza.

Član 32.

Zahtjev za rješavanje spora treba da sadrži naziv institucije federalne vlasti ili organizacioni oblik institucije federalne vlasti, kantona ili općine između kojih je spor nastao, predmet spora i dokaze koji ukazuju da je aktom ili radnjom suprotne strane povrijeđeno njeno pravo, pravne posljedice koje su nastupile ili

mogu nastupiti zbog nastalog spora i način rješavanja spora.

Član 33.

Stranke u postupku rješavanja spora su institucija federalne vlasti, odnosno organizacioni oblik te institucije, kanton ili općina koja je podnijela zahtjev za rješavanje spora i institucija federalne vlasti, odnosno organizacioni oblik te institucije, kanton ili općina u odnosu na koju je postavljen zahtjev.

Ustavni sud može odobriti i drugim državnim organima, koje smatra zainteresiranim stranama u sporu, da učestvuju u postupku.

Član 34.

Rješavajući spor između strana u postupku iz člana 31. ovog zakona, Ustavni sud može utvrditi da je određenim aktom ili radnjom jedne strane povrijeđeno pravo druge strane u sporu, utvrditi postojanje ili nepostojanje određene obaveze i odrediti da se otklone nastale posljedice takvog akta ili radnje.

C) Poslovnik Ustavnog suda Federacije Bosne i Hercegovine

("Službene novine Federacije BiH", broj 40/10)

Član 25.

Javna rasprava zakazuje se kada je potrebno neposredno raspraviti, odnosno razjasniti pitanje značajno za donošenje odluke.

O potrebi održavanja javne rasprave odlučuje Sud.

D) Poslovnik o radu Doma naroda Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine

("Službene novine Federacije BiH", broj 27/03)

I - Opšte odredbe

Član 2.

Dom naroda se organizira i radi po Ustavu Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Ustav Federacije) zakonu i ovom poslovniku.

II - Ostvarivanje prava i dužnosti delegata

Član 8.

Delegat ima pravo i dužnost da prisustvuje sjednici Doma naroda i sjednici radnih tijela Doma naroda čiji je član i da učestvuje u njihovom radu i odlučivanju.

U ostvarivanju svojih funkcija delegat može da učestvuje i u radu radnih tijela Doma naroda u kojima nije član, bez prava odlučivanja.

Delegat je dužan izvršavati zadatke koje mu u okviru svog djelokruga povjeri Dom naroda ili radno tijelo čiji je član.

Član 9.

Delegat koji je opravdano spriječen da prisustvuje sjednici Doma naroda i sjednicama radnih tijela Doma naroda ili iz određenog razloga treba u toku rada da napusti sjednicu, dužan je da o tome blagovremeno obavijesti predsjedavajućeg Doma naroda, odnosno predsjednika odgovarajućeg radnog tijela i iznese razloge zbog kojih odsustvuje.

Član 10.

U ostvarivanju svojih funkcija u Domu naroda delegat ima pravo i dužnost da, u okviru prava i dužnosti Doma naroda, pokreće inicijative za donošenje i izmjenu Ustava, zakona, drugih propisa i općih akata Doma naroda, da pokreće raspravu o izvršavanju ovih akata, kao i pitanja provođenja politike, da postavlja delegatska pitanja u okviru nadležnosti Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine (u daljnjem tekstu: Parlament Federacije) i pokreće inicijative od interesa za narode i građane.

Član 11.

Delegat ima pravo tražiti da se na sjednici Doma naroda odloži odlučivanje o određenom pitanju koje smatra značajnim.

O zahtjevu iz prethodnog stava Dom naroda se izjašnjava na sjednici.

Član 12.

Delegat ima pravo da bude redovno i blagovremeno informiran o radu Doma naroda, predsjednika i dva potpredsjednika Federacije, Vlade Federacije, federalnih ministarstava, federalnih organa uprave i drugih tijela federalne uprave (u daljnjem tekstu: federalni organ uprave) i organizacija koje vrše poslove od interesa za Federaciju ili vrše javna ovlašćenja, kao i o svim pitanjima koja su značajna za vršenje njegove funkcije.

Član 13.

Delegat ima pravo da u okviru djelokruga Doma naroda postavlja pitanja i traži obavještenja od predsjednika i dva potpredsjednika Federacije, premijera/predsjednika Vlade i rukovodilaca koji rukovode pojedinim federalnim organima uprave.

Pitanja iz prethodnog stava delegat u pisanoj formi dostavlja predsjedavajućem Doma

naroda, odnosno postavlja na sjednici Doma naroda.

Delegat treba dobiti odgovor na postavljeno pitanje do naredne sjednice Doma naroda.

Delegat može postavljati pitanja i tražiti izvještaj od upravnih tijela federalnih agencija i fondova, ili od tijela i organizacija Federacije koje vrše javne ovlasti, a koje se odnosi na njihov rad.

Predstavnik organa iz st. 1. i 4. ovog člana može odmah usmeno, na sjednici Doma naroda, delegatu dati traženi odgovor odnosno obavještenje.

Član 14.

Delegat može tražiti da mu Stručna služba Doma naroda pruži pomoć u obavljanju njegove delegatske dužnosti, prvenstveno u izradi prijedloga koje podnosi, u obavljanju poslova i zadataka koje mu je povjerilo radno tijelo Doma naroda, odnosno da mu osigura dopunsku dokumentaciju za pojedine teme koje su u dnevnom redu sjednice Doma naroda ili radnih tijela, a može tražiti i stručna obavještenja i objašnjenja.

Član 15.

Delegat je dužan čuvati podatke koje sazna u obavljanju delegatske dužnosti a koji, prema zakonskim propisima, nose oznaku tajnosti i za to je odgovoran prema zakonu.

Dom naroda će donijeti kodeks o etičkom ponašanju delegata.

Član 16.

Materijali za sjednicu Doma naroda i njegovih radnih tijela, kao i materijali namijenjeni za informiranje delegata, dostavljaju se u pravilu 10 dana prije održavanja sjednice.

VI - Organizacija i način rada

1. Predsjedavajući, potpredsjedavajući i sekretar Doma naroda

Član 37.

Predsjedavajući Doma naroda:

-

- učestvuje u pripremi sjednica Doma naroda, saziva je, predlaže dnevni red i predsjedava sjednicom;

-

-

-

-

- stara se o primjenjivanju Poslovnika Doma naroda;

-

- stara se o ostvarivanju prava i dužnosti delegata u Domu naroda u vezi sa vršenjem njihove funkcije iz djelokruga Doma naroda;

3. Radna tijela Doma naroda

Član 41. stav 1.

Za razmatranje pitanja iz nadležnosti Doma naroda, za razmatranje nacrti i prijedloga zakona i drugih općih akata i za pripremanje i obavljanje drugih poslova obrazuju se stalna i povremena radna tijela Doma naroda.

Član 54.

Radna tijela doma naroda su:

- a) Komisija za ustavna pitanja,
- b) Zakonodavno-pravna komisija
- c) i dr.

2) Zakonodavno-pravna komisija

Član 56.

Zakonodavno-pravna komisija:

- razmatra nacрте i prijedloge zakona, drugih propisa i općih akata koje donosi Dom naroda u pogledu njihove usklađenosti s Ustavom Federacije i pravnim sistemom, kao i u pogledu pravne obrade i o tome podnosi izvještaj sa mišljenjem i prijedlozima Domu naroda;

VIII - Rad Doma naroda

1. Sazivanje sjednice, predlaganje i utvrđivanje dnevnog reda

Član 86.

Stav 4. Poziv za sjednicu Doma naroda upućuje se delegatima 10 dana prije dana određenog za održavanje sjednice.

Stav 5. U izuzetno hitnim slučajevima predsjedavajući Doma naroda može da sazove sjednicu i u roku kraćem od 10 dana, a dnevni red za ovu sjednicu da predloži i na samoj sjednici.

IX - Akti Doma naroda

2. Osnovne odredbe o postupku donošenja zakona

f) Prijedlog zakona

Član 171.

Prijedlog zakona podnosi se u obliku u kome se donosi zakon.

Obrazloženje prijedloga sadrži, pored pitanja iz člana 156. stav 2. ovog Poslovnika, pitanja koja se prijedlogom zakona rješavaju,

objašnjenja važnih pravnih instituta, izmjene i dopune koje su izvršene u odnosu na nacrt zakona, druge izmjene i dopune koje se predlažu, koje primjedbe i prijedlozi na nacrt zakona nisu prihvaćeni i iz kojih razloga, kao i druge značajne okolnosti u vezi sa pitanjima koja se zakonom uređuju.

Član 172.

Prijedlog zakona mogu podnijeti ovlašteni predlagači iz člana 155. ovog poslovnika.

O načinu podnošenja prijedloga zakona, njegovog dostavljanja u skladu sa članom 157. ovog Poslovnika, shodno se primjenjuju odgovarajuće odredbe ovog Poslovnika koje se odnose na nacrt zakona.

Član 173.

Prijedlog zakona može se pretresati na sjednici Doma naroda po isteku roka od 10 dana od dana dostavljanja delegatima.

Član 174.

Prijedlog zakona, u skladu sa ovim Poslovnikom, prethodno razmatra Zakonodavno-pravna komisija i nadležno radno tijelo.

Član 175.

Prilikom pretresa prijedloga zakona shodno se primjenjuju odredbe člana 160. ovog poslovnika.

U općem pretresu o prijedlogu zakona raspravlja se da li je prijedlog izrađen u skladu sa zaključkom usvojenim prilikom rasprave o nacrtu zakona. U pretresu mogu se iznijeti mišljenja, tražiti objašnjenja i pokretati druga pitanja u vezi sa datim rješenjima u prijedlogu zakona.

U toku pretresa u pojedinostima raspravlja se o pojedinim rješenjima prijedloga i odlučuje o amandmanima.

Član 176.

Podnosilac prijedloga zakona može da do završetka pretresa predloži Domu naroda da se pretres prijedloga zakona odloži.

Premijer/predsjednik Vlade može da predloži da se odloži pretres prijedloga zakona i ako Vlada nije podnijela prijedlog zakona.

O prijedlozima i st. 1. i 2. ovog člana i o drugim prijedlozima za odlaganje pretresa prijedloga zakona Dom naroda odlučuje odmah.

Podnosilac prijedloga zakona može da do otvaranja pretresa povuče prijedlog zakona.

g) Amandmani

Član 177.

Prijedlog za izmjenu i dopunu prijedloga zakona podnosi se u obliku pisanog amandmana sa obrazloženjem.

Ako amandman sadrži odredbu kojom se angažiraju finansijska sredstva, podnosilac amandmana je dužan da ukaže na izvore ovih sredstava.

Amandman se podnosi predsjedavajućem Doma naroda u roku koji ne može biti kraći od tri dana od dana određenog za održavanje sjednice Doma naroda na kojoj će se raspravljati prijedlog zakona.

Podnosilac prijedloga zakona može da podnosi amandmane do završetka pretresa o prijedlogu zakona.

Vlada Federacije može da podnosi amandmane do završetka pretresa i na prijedlog zakona koji ona nije podnijela.

9. Sudska praksa

Presuda Ustavnog suda broj: U-19/12 od 28.08.2012. godine ("Službene novine Federacije BiH", broj 93/12)

10. Činjenično stanje i stav Ustavnog suda

10.1. Opštepoznata je činjenica da je u nacrtu materija radnog zakonodavstva obrađivana više puta, počev još od 2012. godine, da je po više verzija nacrtu zakona raspravljao i raniji saziv kako Doma naroda, tako ga obrađivao i ovlašteni predlagač, Vlada Federacije Bosne i Hercegovine, što govori da su različita zakonska rješenja bila predmetom analiza i diskusija. Svakako, ovakav fundamentalni zakonski projekat zahtijeva duboku i promišljenju analizu da bi se o konačnom Prijedlogu Zakona o radu moglo glasati, odnosno pristupiti njegovom usvajanju.

10.2. Ustavni sud smatra da nije nužno da detaljno elaborira značaj materije koju obrađuje Zakon o radu. Dovoljno je navesti da je u pitanju jedan od fundamentalnih zakona kojim se regulišu sva pitanja radnih odnosa, sindikalnog uključivanja i osnovna pitanja zakonitog regulisanja kolektivnih ugovora, koja rješenja se indirektno tiču svih građana, a ne samo zaposlenih u Federaciji Bosne i

Hercegovine. Stoga donošenje kvalitetnog i proceduralno usaglašenog zakona iz ove oblasti, uz puno poštivanje svih učesnika u tom procesu, a naročito delegata u zakonodavnom tijelu na kojima leži konačna odgovornost za kvalitet i provodljivost zakona, te njegovog usaglašavanja sa dobrim praksama i standardima nužnim za proces integracije našeg društva u razvijeni svijet država članica Evropske unije, pretpostavlja puno i striktno poštivanje procedura propisanih poslovnim odredbama zakonodavnog tijela. Imperativ takvog postupanja nije formalan, još manje formalistički. Nužnost je da se svi zakoni i odluke moraju donositi i usvojiti uz striktno poštivanje procedura koje su uspostavljene i propisane upravo da bi delegati, konkretno ovdje Doma naroda, imali mogućnost kvalitetnog sagledavanja predloženih zakonskih rješenja i mogućnost intervencije u smislu ulaganja amandmana na predložena zakonska rješenja. To svakako podrazumijeva uvažavanje barem minimalno propisanog vremena, odnosno poslovnih rokova za poduzimajne radnji u procesu donošenja akata Doma naroda, počev od dostavljanja Prijedloga Zakona o radu, zakazivanja sjednice, dostavljanja poziva, prethodnog razmatranja Prijedloga Zakona i dr., što je sve precizno i jasno definisano u Poslovniku Doma naroda.

10.3. Ustavni sud smatra da je nužno da istakne da se u ovom postupku, koji je postupak za rješavanje spora unutar Doma naroda, nije upuštao u sadržaj odredbi Zakona o radu, dakle, u materijalno-pravnu prirodu ovog zakonskog teksta, jer to i nije i ne može biti predmet ovog konkretnog postupka. Eventualni zahtjev u tom pravcu se može postaviti od strane ovlaštenih podnosilaca zahtjeva za utvrđivanje, ocjenu ustavnosti pojedinih odredbi ili čak cijelog teksta zakona.

Takođe, napominjemo da je Ustavni sud u tač. 6. i 7. obrazloženja Presude već detaljno iznio razloge i stav u pogledu neprihvatanja prigovora proceduralne prirode koji su istaknuti u Odgovoru, koji su navedeni u tač. 4.1. i 4.2. (posljednja alineja) obrazloženja presude.

Dakle, prigovor podnosioca Zahtjeva, koji suštinski ide u pravcu kršenja procedura u postupku usvajanja zakona, zahtijeva da se pažljivo analizira način donošenja ovog zakona u svjetlu poštivanja poslovnih odredbi. U fokusu analiziranja su procedure vezano za tačku Dnevnog reda sjednice Doma naroda na kojoj je usvojen Zakon o radu.

Ustavni sud je u tom pravcu analizirao dostavljenu dokumentaciju i to od strane podnosioca Zahtjeva: Prijedlog Zakona o radu sa ugrađenim amandmanima Vlade Federacije Bosne i Hercegovine broj: 03/05-02-847/2011, koji je utvrdila Vlada Federacije Bosne i Hercegovine na 9. hitnoj sjednici od 30.7.2015. godine; poziv za 4. vanrednu sjednicu Doma naroda broj: 02-02-7-1071/15 od 27.7.2015. godine, uz kopije izvoda iz elektronske pošte istog poziva upućenog dana 27.5.2015. godine i dostavljanja Prijedloga Zakona o radu od 24.7.2015. godine, te transkripta 4. vanredne sjednice Doma naroda održane 30.7.2015. godine, kao i od strane Doma naroda i to: kopije izvoda iz elektronske pošte za dostavljanje Prijedloga zakona o radu delegatima Doma naroda od 24.07.2015. godine, poziva za 4. vanrednu sjednicu poslanog 27.07.2015. godine, kopiju dopisa i podneska Vlade Federacije Bosne i Hercegovine broj: 03/05-02-847/2011. od 23.07.2015. godine kojim se na ruke predsjedavajućih oba doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine dostavlja na razmatranje i usvajanje Prijedlog zakona o radu utvrđen na sjednici Vlade Federacije Bosne i Hercegovine na 16. sjednici održanoj istog dana, dakle 23.7.2015. godine, amandmani kluba Hrvata i četiri amandmana Naše stranke koje je prihvatio predlagatelj zakona, te takođe transkript sa sjednice Doma naroda.

Dana 11.02.2016. godine ovom Sudu od strane Vlade Federacije Bosne i Hercegovine dostavljen podnesak označen kao Informacija o postupku donošenja Zakona o radu, sa prilogima i to: akt Vlade Federacije Bosne i Hercegovine broj: 03/05-02-847/2011 od 23.7.2015. godine kojim se Parlamentu Federacije Bosne i Hercegovine na ruke predsjedavajućih oba doma dostavlja Prijedlog Zakona o radu; ponovno kopija poziva za 4. vanrednu sjednicu Doma naroda, akt Vlade Federacije Bosne i Hercegovine od 30.07.2015. godine kojim se na ruke predsjedavajućeg Doma naroda dostavlja Prijedlog Zakona o radu sa ugrađenim amandmanima, kao i akt kojim se Prijedlog Zakona dostavlja istog dana i Predstavničkom domu putem predsjedavajućeg tog doma, te tekstovi Amandmana usvojeni na hitnoj sjednici Vlade Federacije Bosne i Hercegovine na sjednicama od 30.07.2015. i 31.07.2015. godine.

Nadalje je potrebno navesti da je Premijer Vlade Federacije Bosne i Hercegovine dostavio Ustavnom sudu podnesak označen

kao Informacija o postupku donošenja Zakona o radu broj: 01-02-232/16 od 10.02.2016 godine (u daljnjem tekstu: Informacija). U Informaciji se izjašnjavaju povodom zahtjeva za ocjenu ustavnosti grupe poslanika Predstavničkog doma Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, no kako u pogledu donošenja osporenog zakona nije pokrenut takav postupak od strane tako označenog podnosioca, osnovano je zaključiti da se Informacija odnosi na ovaj ustavnosudski spor. U njoj se navodi da opravdano smatraju iz dostavljenih dokaza da su tvrdnje grupe poslanika iz Predstavničkog doma netačne, neutemeljene i ničim argumentovane, a to se obrazlaže navodima koji suštinski potvrđuju činjenično stanje kako je već utvrđeno, dakle o datumu slanja Prijedloga Zakona o radu, zatim utvrđivanja i ugradnji amandmana na sjednicama Vlade Federacije Bosne i Hercegovine i dostavljanje teksta na ruke predsjedavajućih domova Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine.

Navodi iz Informacije ne predstavljaju nove činjenice i dokaze koji bi mogli uticati na drugačiju odluku Ustavnog suda u ovom predmetu.

Analizom navedene dokumentacije, kao pismenih navoda stranaka u ovom postupku, Ustavni sud je utvrdio činjenično stanje i direktno ga povezao sa relevantnim poslovničkim odredbama, kako slijedi:

10.3.a) Iz poziva za 4. vanrednu sjednicu je utvrđeno da je on datiran 27.07.2015. godine, dakle tri dana prije datuma zakazivanja sjednice, za 30.07.2015. godine. Predloženi Dnevni red je uključivao, između ostalog, tri zakona po hitnom postupku (tač. 3., 4. i 5. Dnevnog reda), te pod tačkom 1. Reformsku agendu za Bosnu i Hercegovinu za period 2015 - 2018. godina i pod tačkom 2. Prijedlog Zakona o radu.

Relevantna poslovnička odredba na koju se pozvao predsjedavajući Doma naroda kao potpisnik poziva (član 86. stav 5. Poslovnika) propisuje mogućnost da se sjednica Doma naroda zakaže i u ovom roku, u izuzetnim okolnostima. Redovno se pozivi za sjednice dostavljaju u skladu sa stavom 4. citirane odredbe Poslovnika, tj. 10 dana prije dana određenog za sazivanje sjednice. Ovaj izuzetak, kako je bilo u konkretnom slučaju, svakako podrazumijeva da onaj ko saziva i ko je ovlašten za to treba i mora iznijeti razloge za sazivanje vanredne sjednice u ovako kratkom roku, te navesti i obrazložiti postojanje

izuzetnih okolnosti koje zahtijevaju vanredno postupanje ovog zakonodavnog tijela. Iz transkripta sa 4. Hitne sjednice nije vidljivo da je dato bilo kakvo, čak i da isključimo odrednicu "relevantno", obrazloženje u tom pravcu.

10.3.b) Prijedlog Zakona o radu, kao radni materijal je elektronskim putem dostavljen delegatima dana 24.07.2015. godine, šest dana prije zakazanog datuma ove 4. vanredne sjednice, a takođe i postavljen na web stranici Doma naroda. Na ovakav zaključak upućuju izvodi iz elektronske pošte. Član 173. Poslovnika precizno propisuje da se prijedlog zakona može pretresati na Domu naroda po isteku roka od 10 dana od dana dostavljanja delegatima.

Na taj način Poslovnik logično vezuje isti rok od 10 dana i za slanje poziva i za dostavljanje zakona koji su predmetom pretresanja, raspravljanja. Samo izuzetno se propisuje mogućnost pozivanja (napominjemo da su to dvije odvojene radnje) u izuzetnim slučajevima, kako je već obrazloženo u tački 10.1. ove presude. Dom naroda je sam donio Poslovnik i procijenio, u skladu sa svojim ovlaštenjima, da je 10 dana praktično najkraći primjeren rok koji omogućava da delegati kvalitetno obavljaju svoje delegatske dužnosti. Prava i dužnosti delegata su u tom smislu detaljno propisana u cijelom poglavlju II Poslovnika, odredbama od 8. do 19.

Ustavni sud ne može prihvatiti argumentaciju Doma naroda, pri čemu se pozivaju na ustaljenu praksu i član 16. Poslovnika sa odrednicom "u pravilu", jer se posebnim odredbama Poslovnika (a citirana odrednica iz člana 16. Poslovnika se odnosi na poglavlje opštih prava i dužnosti delegata) koje su relevantne u ovom slučaju (detaljno propisana procedura za usvajanje zakona) precizira da se zakoni ne mogu pretresati na sjednici Doma naroda prije isteka roka od 10 dana. Pojam "materijali" za sjednicu (član 16. Poslovnika) uključuje mnogo toga, različite informacije, odluke i slično, u kojem slučaju se može tolerisati da rok za dostavu može biti kraći od 10 dana, iako je i tu propisan u pravilu desetodnevni rok. Za pretresanje, razmatranje i usvajanje zakona je, dakle, isključivo relevantna poslovnička procedura propisana za postupak donošenja zakona, te je član 173. Poslovnika evidentno prekršen.

10.3.c) Iz transkripta sa 4. vanredne sjednice Doma naroda je utvrđeno da je dana 30.07.2015. godine održana sjednica Doma

naroda na kojoj je stavljen na glasanje Prijedlog dnevnog reda, te su kao prethodna pitanja za razmatranje po hitnom postupku predloženi Prijedlog Zakona o izmjeni Zakona o poštanskom prometu Federacije Bosne i Hercegovine, Prijedlog Zakona o izmjenama Zakona o pomilovanju i Prijedlog Zakona o stranim ulaganjima, koji su i usvojeni bez primjedbi od strane delegata.

Dakle, Prijedlog Zakona o radu nije bio predviđen za donošenje po hitnom postupku, nego po redovnom, na šta ukazuju i podnosioci Zahtjeva. Ustavni sud napominje da Poslovnik striktno propisuje različite procedure i rokove za redovan postupak (IX.2.f), čl. 171.-176.) i donošenje zakona po hitnom postupku (IX.2.h), čl.186-191.). Na ovu činjenicu se Dom naroda uopšte ne osvrće, niti daje bilo kakvo obrazloženje i tumačenje u Odgovoru.

Nakon toga, tok sjednice je takav da, povodom sporne tačke dnevnog reda koja se odnosi na Prijedlog Zakona o radu, pojedini delegati su reagovali tražeći da se skine sa dnevnog reda i da im se omogući razumnih 10 do 15 dana da bi mogli da djeluju u skladu sa vlastitim delegatskim obavezama i dužnostima. Pritom su ukazivali na povrede procedura, između ostalih nemogućnost da pravovremeno ulože pismene amandmane, što je regulisano članom 177. Poslovnika, kao i da Prijedlog Zakona nije prethodno razmatrala Zakonodavno-pravna komisija, što je propisano odredbama člana 174. Poslovnika.

U odnosu na amandmansku proceduru, propisano je da se amandmani podnose u pismenom obliku sa obrazloženjem (stav 1. naprijed citiranog člana) i to na ruke predsjedavajućeg Doma naroda u roku ne kraćem od tri dana od dana određenog za održavanje sjednice (stav 3. istog člana), dok podnosilac prijedloga zakona (u ovom slučaju Vlada Federacije Bosne i Hercegovine) može podnositi amandmane do završetka pretresa o prijedlogu zakona. Činjenično je utvrđeno da je poziv upućen tri dana prije dana zakazivanja sjednice (27.07.2015. godine), a sjednica zakazana i održana 30.07.2015. godine. Kako se po opštim pravnim pravilima svi rokovi imaju računati od narednog dana od dana kada je primljen neki akt (konkretno u ovom slučaju poziv), to delegati nisu ni imali poslovničku mogućnost da amandmansi pismeno intervenišu. Stoga nije relevantno to da su pojedini delegati amandmansi intervenisali na samoj sjednici. Posebno nije od značaja da su neki članovi stranke čiji su amandmani usvojeni istovremeno i potpisnici ovog

Zahtjeva. Ustavni sud smatra da se svakom delegatu ponaosob mora omogućiti da u punom kapacitetu obavlja svoju dužnost, a da bi se to moglo, striktno je propisana procedura, naročito u odnosu na pretresanje, razmatranje i usvajanje najviših pravnih akata poslije Ustava, a to su zakoni, kojima se uređuju i propisuju najsloženija pitanja funkcionisanja svih oblasti društva.

Član 174. Poslovnika Doma naroda propisuje da prijedlog zakona prethodno razmatra Zakonodavno-pravna komisija i nadležno radno tijelo. Odgovor (tačka 4.2. alineja dva iz obrazloženja) da u vrijeme održavanja ove sjednice radna tijela nisu formirana, ne samo da nije relevantan, nego ozbiljno dovodi u pitanje zakonodavnu aktivnost Doma naroda u tom periodu.

Nakon što njihova intervencija nije uspjela, dio delegata je napustio sjednicu Doma naroda, a usvojen je predloženi Dnevni red uključujući tačke 1. i 2. (dakle i usvajanje Zakona o radu). Nakon diskusija i promptno prihvaćenih amandmanskih intervencija (citat na strani 7/3 AS iz kojeg je vidljivo da se Premijer Federacije Bosne i Hercegovine odmah, na sjednici Doma naroda, a prije hitne sjednice Vlade Federacije Bosne i Hercegovine i utvrđivanja Prijedloga zakona o radu sa amandmanima, usmeno izjasnio da su ("nam razne stranke je li mislim ponudili, klubovi naroda pardon, klubovi naroda ponudili izmjene i mi kao Vlada prihvatamo dakle ad hok bez problema..."), već prihvaćeni svi amandmani. Nakon toga je Vlada Federacije Bosne i Hercegovine, 30.07.2015.godine održala hitnu sjednicu i dostavila tekst Prijedloga Zakona o radu sa uključenim amandmanima. Zakon o radu je, kako je konstatovano, zatim usvojen u Domu naroda većinom od 28 glasova delegata.

Između ostalog, i ovo indicira da je postojala žurba da se usvoji predloženi Zakon o radu u Domu naroda, a, iako je to irelevantno za ustavnosudsko odlučivanje, Ustavni sud primjećuje da je iz transkripta sa sporne sjednice Doma naroda vidljivo da je kompletan postupak tekao, slobodno možemo konstatovati, u užarenoj atmosferi, uz aktivnu ulogu sindikata i žučne diskusije delegata. Ovo samo potvrđuje stav Ustavnog suda o značaju i složenosti ove zakonske materije, naveden u pasusu 2 tačke 10. obrazloženja ove presude.

10.4. Na ovako utvrđeno činjenično stanje, sa analizom relevantnog prava, Ustavni sud je stava da je Zakon o radu od strane Doma

naroda usvojen suprotno preciznim i jasnim poslovnicičkim odredbama tog doma, na koje je ukazivao i na samoj sjednici određeni broj delegata, a na koje kršenje se pozvao podnosilac Zahtjeva u ovom predmetu. Kršenje naprijed obrazloženih poslovnicičkih odredbi, koje su u uskoj vezi sa pravima i dužnostima delegata Doma naroda, jer razrađuju nužne procedure koje omogućavaju da delegati u punom kapacitetu, zakonito i odgovorno vrše svoju ustavnu funkciju članova jednog zakonodavnog tijela, svakako da ozbiljno dovode u pitanje sintagmu o "demokratski" usvojenom zakonu, na šta je osnovano ukazao podnosilac Zahtjeva. Konstatovano kršenje procedure proizvodi posljedicu u vidu povrede Ustava Federacije Bosne i Hercegovine, odredbi koje propisuju ko i kako vrši zakonodavnu vlast u Federaciji Bosne i Hercegovine, jer su, zbog naprijed navedenog specifičnog odnosa Poslovnika i Ustava, u direktnoj vezi sa ustavnim pravima i dužnostima delegata, konkretno članova Doma naroda.

U skladu sa relevantnim, naprijed citiranim odredbama Zakona o postupku pred Ustavnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine, kršenje Poslovnika obavezuje Ustavni sud ne samo da deklaratorno utvrdi da je Dom naroda usvojio Zakon o radu u suprotnosti sa Poslovníkom, a posljedično tome i Ustavom, što je obrazloženo kroz poseban odnos ta dva pravna akta u tački 7. ove Presude, i to na način da je povrijedio prava podnosioca Zahtjeva kao strane u ovom sporu, što je utvrdio u tački 1. izreke ove Presude, nego i da odredi otklanjanje nastalih posljedica takve radnje.

Ta zakonska obaveza ovog Suda u suštini propisuje put i način da se sankcioniše neustavno ponašanje organa vlasti, te da se otklone posljedice takvog ponašanja. Upravo navedeno ustavno i zakonsko ovlaštenje jasno propisano u članu 34. Zakona o postupku pred Ustavnim sudom Federacije Bosne i Hercegovine, omogućava da presude ovog Suda moraju biti i jesu stvarni pravni mehanizam koji omogućava da se Ustav poštuje u cjelini i bez izuzetka i da svi organi vlasti u Federaciji Bosne i Hercegovine vrše propisanu nadležnost na ustavan način.

Pritom, u konkretnom slučaju nije od značaja što je Zakon o radu usvojen dan kasnije u drugom domu, Predstavničkom domu Parlamenta Federacije Bosne i Hercegovine, te nakon toga i objavljen u "Službenim

novinama Federacije BiH", iako ovo takođe može biti indikativno imajući u vidu opšte pravilo sadržano u članu 138. Poslovnika, koje u stavu 4. propisuje da Dom naroda akte iz stava 1. tog člana (Ustav, zakone, budžet i autentično tumačenje zakona) u pravilu razmatra nakon njihovog razmatranja u Predstavničkom domu, osim ako Ustavom i zakonom nije drukčije utvrđeno. Kako je Prijedlog Zakona sa amandmanima utvrđen na hitnoj sjednici Vlade Federacije Bosne i Hercegovine dana 30.07.2015. godine, nedvosmisleno je da je u istom tekstu, kao takav, bio predmetom usvajanja na sjednici Predstavničkog doma 31.07.2015. godine, dan nakon usvajanja u Domu naroda. Na to ukazuje preambula Ukaza o proglašenju Zakona o radu.

Stoga je Ustavni sud u tački 2. izreke ove Presude naložio da se u cilju otklanjanja posljedica povreda u Domu naroda koje je utvrdio, ovaj zakonski tekst ima vratiti u Dom naroda u stanje prije nego je započet neustavan postupak njegovog usvajanja u tom Domu, dakle, u fazu Prijedloga Zakona, uz strogo poštivanje poslovnicičkih odredbi, koje propisuju proceduru donošenja i usvajanja zakona.

Ovim se Zakon o radu ima smatrati neusvojenim i ne može proizvoditi pravne posljedice od dana objave ove Presude u "Službenim novinama Federacije BiH", koje je naloženo u tački 3. izreke Presude, sve dok ne bude predmetom usvajanja u skladu sa propisanom procedurom.

Ovu Presudu Ustavni sud Federacije donio je jednoglasno u sastavu: Domin Malbašić, predsjednik Suda, Vesna Budimir, Mirjana Čučković, dr. sc. iur. Šahbaz Džihanović, Aleksandra Martinović, prof. dr. Edin Muminović, dr. sc. Kata Senjak i Mladen Srdić, sudije Suda.

Broj U-29/15
17. februara 2016. godine
Sarajevo
Predsjednik
Ustavnog suda Federacije
Bosne i Hercegovine

Domin Malbašić, s. r.