РЕПУБЛИКА СРБИЈА

НАРОДНА СКУПШТИНА

Одбор за уставна питања

и законодавство

04 Број: 011-15/22-2

14. фебруар 2022. године

Б е о г р а д

**УСТАВНОМ СУДУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ**

*БЕОГРАД*

Булевар Краља Александра 15

Одбор за уставна питања и законодавство Народне скупштине Републике Србије, на седници одржаној 14. фебруара 2022. године, поводом покренутог поступка за утврђивање неуставности одредбе члана 20. став 2. Закона о безбедносно-информативној агенцији («Службени гласник РС», бр. 42/02, 111/09,65/14 - одлука УС, 66/14 и 36/18) у делу који гласи: «право на синдикално организовање нити», одлучио је да достави Уставном суду следећи одговор:

На основу поднете иницијативе Уставном суду за оцену уставности дела одредбе става 2. члана 20. Закона о Безбедносно-информативној агенцији, која прописује да припадници Безбедносно-информативној агенцији (у даљем тексту: Агенција) немају право на синдикално организовање, са одредбом члана 55. став 1. Устав Републике Србије који јемчи слободу удруживања, Уставни суд је након спроведног претходног поступка донео решење којим покреће поступак за утврђивање неуставности ове одредбе Закона. У образложењу решења, Уставни суд налази да се у конкретном случају као уставноправно спорно поставља питање да ли је оспореним делом одредбе, прописујући да припадници Агенције немају право на синдикално организовање, законодавац тим лицима ограничио право на слободу удруживања зајемчену одредбом члана 55. став 1. Устава сагласно условима утврђеним чланом 20. став 1. Устава и у сврхе допуштене одредбама члана 55. ст. 3–5. Устава.

Уставом Републике Србије је утврђено: да је у надлежности Републике Србије да уређује и обезбеђује, између осталог, одбрану и безбедност Републике Србије и њених грађана (члан 97. тачка 4.); да је у надлежности Народне скупштине, између осталог, да доноси законе и друге опште акте из надлежности Републике Србије (члан 99. тачка 7.); да је правни поредак Републике Србије јединствен и да су потврђени међународни уговори и општеприхваћена правила међународног права део правног поретка Републике Србије (члан 194. ст. 1. и 3.), да закони и други општи акти донети у Републици Србији не смеју бити у супротности са потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права (члан 194. став 5.).

Користећи ове уставне надлежности, Народна скупштина је Законом о Безбедносно-информативној агенцији, матичним, органским законом којим је Агенција основана, уредила један сегмент (подсистем) система националне безбедности, који се тиче обављања безбедносно-обавештајних послова од стране цивилне службе безбедности. Између осталог, овим законом је уређен правни положај Агенције као посебне организације са својством правног лица, њен делокруг рада, послови које обавља у циљу заштите безбедности Републике Србије, овлашћења припадника, као и њихов статус, права, дужности и одговорности по основу радног односа.

Оспореном одредбом става 2. члана 20. Закона о Безбедносно-информативној агенцији приписано је да припадници Агенције немају право на синдикално организовање нити право на штрајк.

Уставом Републике Србије је утврђено да се људска и мањинска права зајемчена Уставом непосредно примењују; да се Уставом јемче, и као таква непосредно се примењују људска и мањинска права зајемчена општеприхваћеним правилима међународног права, потврђеним међународним уговорима и законима (члан 18.), да људска и мањинска права могу законом бити ограничена ако ограничење допушта Устав (члан 20. став 1.).

Одредбама члана 55. Устава се јемчи слобода политичког, синдикалног и сваког другог удруживања (став 1.), као и да се ова слобода може ограничити у сврхе предвиђене у овом члану Устава (ст. 3 – 5.).

Међународни уговори, чије се одредбе о зајемченим људским и мањинским правима, укључујући слободу удруживања, непосредно примењују у Републици Србији су Међународни пакт о грађанским и политичким правима (Закон о ратификацији Међународног пакта о грађанским и политичким правима – „Службени лист СФРЈ – Међународни уговори”, број 7/71) и Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода (Закон о ратификацији Европске конвенције за заштиту људских права и основних слобода са додатним протоколима, са изменама и допунама – „Службени лист СЦГ – Међународни уговори”, бр. 9/03, 5/05 и 7/05 – исправка и „Службени гласник РС – Међународни уговори”, бр. 12/10 и 10/15).

Међународни пакт о грађанским и политичким правима изричито предвиђа да се слобода удруживања може ограничити законом, ако је то неопходно у демократском друштву и служи заштити неког од набројаних јавних интереса – међу којима је на првом месту наведена национална безбедност, али и заштита права и слобода других, истовремено прецизирајући да овај члан не спречава да се вршење овог права од стране чланова оружаних снага и полиције подвргне законским ограничењима (члан 22. став 2.).

Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода на готово идентичан начин регулише могућност ограничења овог права, предвиђајући међу набројаним јавним интересима који се штите ограничењем, такође на првом месту, државну (националну) безбедност, као и заштиту права   
и слобода других, истовремено прецизирајући да овај члан не забрањује да се намећу законска ограничења у остваривању тих слобода, што укључује и слободу синдикалног организовања, припадницима оружаних снага, полиције или државне управе (члан 11. став 2.).

Ограничење утврђено у члану 11. став 2. Конвенције применила је Европска комисија за људска права, како би одбила наводе о повреди члана 11. Конвенције по представци радника једне британске обавештајне агенције којима није било дозвољено чланство у синдикату (*Veće sindikata državnih službenika i drugih protiv Velike Britanije,* *Evropska komisija za ljudska prava, broj: 11603/85 од 29. јануар 1987., Odluke i Izveštaji, sv. 50, str. 519*).

Одлуком Европског суда за људска права у једном предмету утврђено је да нема повреде члана 11. Конвенције у случају наметања забране припадницима оружаних снага, полиције и служби безбедности да се придружују политичким странкама, или да учествују у различитим видовима јавног и колективног протеста. При чему је суд у овом предмету одлучио да остави отвореним питање да ли члан 11. став 2. Конвенције подлеже тесту пропорционалности када се примењује на полицију (и службе безбедности), чланове државне администрације и оружане снаге (*Rekvenyi protiv Mađarske (Vv), broj: 25390/94, ECHR 1999-III, op. cit.,* *napomena 68, str. 519*).

Влада је мишљења да је одредба Закона о Безбедносно-информативној агенцији, која је оспорене од стране подносиоца иницијативе и поводом које је Уставни суд донео решење о покретању поступка за утврђивање неуставности, у сагласности са Уставом, из следећих разлога:

– Народна скупштина је општим актом за чије је доношење надлежна – законом – уредила област која је у надлежности Републике Србије – област безбедности, односно један сегмент безбедносног система, који се тиче цивилне безбедносно-обавештајне службе, прописујући делокруг њеног рада, послове из њене надлежности, овлашћења припадника, као и права и обавезе припадника;

– Законом о Безбедносно-информативној агенцији, којим је Агенција основана, уређен је правни положај Агенције као посебне организације (државног органа) са својством правног лица, њен делокруг рада, послови које обавља у циљу заштите безбедности Републике Србије, овлашћења припадника, као и њихов статус, права, дужности и одговорности по основу радног односа, између осталог и да припадници Агенције немају право на синдикално организовање нити право на штрајк;

– узимајући у обзир објективно значење меродавних уставних и законских норми, као и одредбе потврђених међнародних уговора од стране Репулике Србије, који су део јединственог правног поредка и чије се одредбе о зајемченим људским и мањинским правима, укључујући слободу удруживања, непосредно примењују у Републици Србији, слобода удруживања, што укључује и синдикално организовање, није апслоутно право, како се може закључити из навода подносиоца иницијативе, већ може бити предмет ограничавања од стране државе, уз услов да је законито – прописано законом и потребно у демократском друштву ради постизања легитимног циља, између осталог и ради интереса националне безбедности или заштита права и слобода других;

**–** Законом о Безбедносно-информативној агенцији, донетим у регуларној законодавној процедури и изгласаним од стране Народне скупштине као највишег органа законодавне власти, изричито је у ставу 2. члана 20. утврђено ограничење права припадника Агенције на слободу удруживања када је у питању синдикално организовање, чиме је ово ограничење утврђено општим правним актом снаге закона;

– Уставом се јемче, и као таква непосредно се примењују људска и мањинска права зајемчена општеприхваћеним правилима међународног права и потврђеним међународним уговорима;

– према Уставу правни поредак Републике Србије јединствен, а потврђени међународни уговори и општеприхваћена правила међународног права део су правног поретка Републике Србије, да закони и други општи акти донети у Републици Србији не смеју бити у супротности са потврђеним међународним уговорима и општеприхваћеним правилима међународног права;

– Међународни пакт о грађанским и политичким правима и Европска конвенција за заштиту људских права и основних слобода, са протоколима, које је Република Србија потврдила и који представљају основне, темељне међународне уговоре који регулишу људска права и слободе, укључујући и слободу удруживања, предвиђају могућност ограничења овог права у сврху заштите другог легитимног интереса, као што је заштита интереса државне (националне) безбедности или заштита права и слобода других, посебно прецизирајући да гаранција ових слобода не забрањује да се намећу законска ограничења у остваривању тих слобода припадницима оружаних снага, полиције или државне управе.

Узимајући у обзир чињеницу да је Агенција, као посебан државни орган – субјект система националне безбедности Републике Србије, успостављена за обављање по свему специфичних безбедносно-обавештајних послова, синдикално организовање је супротно јединственој природи институције и задатака које обавља на очувању и заштити безбедности Републике Србије, посебно:

**–** синдикалне активности у Агенцији, укључујући колективне захтеве или колективне притужбе, могу подрити строго хијерархијски успостављен ланац руковођења и у одређеним ситуацијама створити услове за злоупотребу овог права, односно слободе, укључујући свесну и организовану опструкцију рада и функционисања Агенције, која се у најнеповољнијем развоју ситуације може граничити са актом „побуне”;

**–** наведено можеугрозити виталне активности и оперативну ефикасност у испуњавању улоге Агенције на заштити јавног интереса као што је безбедност друштва и државе, укључујући безбедност сваког грађанина;

**–** постизање одређеног нивоа националне безбедности истовремено је услов свих услова заштите права и слобода других, као што је право на безбедност сваког грађанина, које је такође уставна категроја(члан 27. став 1.) и представља легитимни циљ у демократском друштву, који је изричито утврђен као разлог за ограничење слободе удруживања, укључујући слободу на синдикално организовање, у наведеним међународним уговорима чије се одредбе непосредно примењују у правном поретку Републике Србије;

– с обзиром да је Агенција национална служба безбедности, тест пропорционалности није императивни услов да би ограничење синдикалног организовања било законито (одлука Европског суда за људска права у предмету: *Rekvenyi protiv Mađarske)*.

Одбор je мишљењада Уставни суд треба да донесе одлуку којом одбија иницијативу за утврђивање неуставности одредбе члана 20. став 2. у делу који гласи: „право на синдикално организовање нити” Закона о Безбедносно-информативној агенцији („Службени гласник РС”, бр. 42/02, 111/09, 65/14 –УС, 66/14 и 36/18), као неосновану.

|  |  |
| --- | --- |
|  | ПРЕДСЕДНИК  Јелена Жарић Ковачевић |