REPUBLIKA SRBIJA

NARODNA SKUPŠTINA

Odbor za ustavna pitanja

i zakonodavstvo

04 Broj: 011-15/22-2

14. februar 2022. godine

B e o g r a d

**USTAVNOM SUDU REPUBLIKE SRBIJE**

*BEOGRAD*

Bulevar Kralja Aleksandra 15

Odbor za ustavna pitanja i zakonodavstvo Narodne skupštine Republike Srbije, na sednici održanoj 14. februara 2022. godine, povodom pokrenutog postupka za utvrđivanje neustavnosti odredbe člana 20. stav 2. Zakona o bezbednosno-informativnoj agenciji («Službeni glasnik RS», br. 42/02, 111/09,65/14 - odluka US, 66/14 i 36/18) u delu koji glasi: «pravo na sindikalno organizovanje niti», odlučio je da dostavi Ustavnom sudu sledeći odgovor:

Na osnovu podnete inicijative Ustavnom sudu za ocenu ustavnosti dela odredbe stava 2. člana 20. Zakona o Bezbednosno-informativnoj agenciji, koja propisuje da pripadnici Bezbednosno-informativnoj agenciji (u daljem tekstu: Agencija) nemaju pravo na sindikalno organizovanje, sa odredbom člana 55. stav 1. Ustav Republike Srbije koji jemči slobodu udruživanja, Ustavni sud je nakon sprovednog prethodnog postupka doneo rešenje kojim pokreće postupak za utvrđivanje neustavnosti ove odredbe Zakona. U obrazloženju rešenja, Ustavni sud nalazi da se u konkretnom slučaju kao ustavnopravno sporno postavlja pitanje da li je osporenim delom odredbe, propisujući da pripadnici Agencije nemaju pravo na sindikalno organizovanje, zakonodavac tim licima ograničio pravo na slobodu udruživanja zajemčenu odredbom člana 55. stav 1. Ustava saglasno uslovima utvrđenim članom 20. stav 1. Ustava i u svrhe dopuštene odredbama člana 55. st. 3–5. Ustava.

Ustavom Republike Srbije je utvrđeno: da je u nadležnosti Republike Srbije da uređuje i obezbeđuje, između ostalog, odbranu i bezbednost Republike Srbije i njenih građana (član 97. tačka 4.); da je u nadležnosti Narodne skupštine, između ostalog, da donosi zakone i druge opšte akte iz nadležnosti Republike Srbije (član 99. tačka 7.); da je pravni poredak Republike Srbije jedinstven i da su potvrđeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava deo pravnog poretka Republike Srbije (član 194. st. 1. i 3.), da zakoni i drugi opšti akti doneti u Republici Srbiji ne smeju biti u suprotnosti sa potvrđenim međunarodnim ugovorima i opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava (član 194. stav 5.).

Koristeći ove ustavne nadležnosti, Narodna skupština je Zakonom o Bezbednosno-informativnoj agenciji, matičnim, organskim zakonom kojim je Agencija osnovana, uredila jedan segment (podsistem) sistema nacionalne bezbednosti, koji se tiče obavljanja bezbednosno-obaveštajnih poslova od strane civilne službe bezbednosti. Između ostalog, ovim zakonom je uređen pravni položaj Agencije kao posebne organizacije sa svojstvom pravnog lica, njen delokrug rada, poslovi koje obavlja u cilju zaštite bezbednosti Republike Srbije, ovlašćenja pripadnika, kao i njihov status, prava, dužnosti i odgovornosti po osnovu radnog odnosa.

Osporenom odredbom stava 2. člana 20. Zakona o Bezbednosno-informativnoj agenciji pripisano je da pripadnici Agencije nemaju pravo na sindikalno organizovanje niti pravo na štrajk.

Ustavom Republike Srbije je utvrđeno da se ljudska i manjinska prava zajemčena Ustavom neposredno primenjuju; da se Ustavom jemče, i kao takva neposredno se primenjuju ljudska i manjinska prava zajemčena opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava, potvrđenim međunarodnim ugovorima i zakonima (član 18.), da ljudska i manjinska prava mogu zakonom biti ograničena ako ograničenje dopušta Ustav (član 20. stav 1.).

Odredbama člana 55. Ustava se jemči sloboda političkog, sindikalnog i svakog drugog udruživanja (stav 1.), kao i da se ova sloboda može ograničiti u svrhe predviđene u ovom članu Ustava (st. 3 – 5.).

Međunarodni ugovori, čije se odredbe o zajemčenim ljudskim i manjinskim pravima, uključujući slobodu udruživanja, neposredno primenjuju u Republici Srbiji su Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima (Zakon o ratifikaciji Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima – „Službeni list SFRJ – Međunarodni ugovori”, broj 7/71) i Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (Zakon o ratifikaciji Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda sa dodatnim protokolima, sa izmenama i dopunama – „Službeni list SCG – Međunarodni ugovori”, br. 9/03, 5/05 i 7/05 – ispravka i „Službeni glasnik RS – Međunarodni ugovori”, br. 12/10 i 10/15).

Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima izričito predviđa da se sloboda udruživanja može ograničiti zakonom, ako je to neophodno u demokratskom društvu i služi zaštiti nekog od nabrojanih javnih interesa – među kojima je na prvom mestu navedena nacionalna bezbednost, ali i zaštita prava i sloboda drugih, istovremeno precizirajući da ovaj član ne sprečava da se vršenje ovog prava od strane članova oružanih snaga i policije podvrgne zakonskim ograničenjima (član 22. stav 2.).

Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda na gotovo identičan način reguliše mogućnost ograničenja ovog prava, predviđajući među nabrojanim javnim interesima koji se štite ograničenjem, takođe na prvom mestu, državnu (nacionalnu) bezbednost, kao i zaštitu prava   
i sloboda drugih, istovremeno precizirajući da ovaj član ne zabranjuje da se nameću zakonska ograničenja u ostvarivanju tih sloboda, što uključuje i slobodu sindikalnog organizovanja, pripadnicima oružanih snaga, policije ili državne uprave (član 11. stav 2.).

Ograničenje utvrđeno u članu 11. stav 2. Konvencije primenila je Evropska komisija za ljudska prava, kako bi odbila navode o povredi člana 11. Konvencije po predstavci radnika jedne britanske obaveštajne agencije kojima nije bilo dozvoljeno članstvo u sindikatu (*Veće sindikata državnih službenika i drugih protiv Velike Britanije,* *Evropska komisija za ljudska prava, broj: 11603/85 od 29. januar 1987., Odluke i Izveštaji, sv. 50, str. 519*).

Odlukom Evropskog suda za ljudska prava u jednom predmetu utvrđeno je da nema povrede člana 11. Konvencije u slučaju nametanja zabrane pripadnicima oružanih snaga, policije i službi bezbednosti da se pridružuju političkim strankama, ili da učestvuju u različitim vidovima javnog i kolektivnog protesta. Pri čemu je sud u ovom predmetu odlučio da ostavi otvorenim pitanje da li član 11. stav 2. Konvencije podleže testu proporcionalnosti kada se primenjuje na policiju (i službe bezbednosti), članove državne administracije i oružane snage (*Rekvenyi protiv Mađarske (Vv), broj: 25390/94, ECHR 1999-III, op. cit.,* *napomena 68, str. 519*).

Vlada je mišljenja da je odredba Zakona o Bezbednosno-informativnoj agenciji, koja je osporene od strane podnosioca inicijative i povodom koje je Ustavni sud doneo rešenje o pokretanju postupka za utvrđivanje neustavnosti, u saglasnosti sa Ustavom, iz sledećih razloga:

– Narodna skupština je opštim aktom za čije je donošenje nadležna – zakonom – uredila oblast koja je u nadležnosti Republike Srbije – oblast bezbednosti, odnosno jedan segment bezbednosnog sistema, koji se tiče civilne bezbednosno-obaveštajne službe, propisujući delokrug njenog rada, poslove iz njene nadležnosti, ovlašćenja pripadnika, kao i prava i obaveze pripadnika;

– Zakonom o Bezbednosno-informativnoj agenciji, kojim je Agencija osnovana, uređen je pravni položaj Agencije kao posebne organizacije (državnog organa) sa svojstvom pravnog lica, njen delokrug rada, poslovi koje obavlja u cilju zaštite bezbednosti Republike Srbije, ovlašćenja pripadnika, kao i njihov status, prava, dužnosti i odgovornosti po osnovu radnog odnosa, između ostalog i da pripadnici Agencije nemaju pravo na sindikalno organizovanje niti pravo na štrajk;

– uzimajući u obzir objektivno značenje merodavnih ustavnih i zakonskih normi, kao i odredbe potvrđenih međnarodnih ugovora od strane Repulike Srbije, koji su deo jedinstvenog pravnog poredka i čije se odredbe o zajemčenim ljudskim i manjinskim pravima, uključujući slobodu udruživanja, neposredno primenjuju u Republici Srbiji, sloboda udruživanja, što uključuje i sindikalno organizovanje, nije apsloutno pravo, kako se može zaključiti iz navoda podnosioca inicijative, već može biti predmet ograničavanja od strane države, uz uslov da je zakonito – propisano zakonom i potrebno u demokratskom društvu radi postizanja legitimnog cilja, između ostalog i radi interesa nacionalne bezbednosti ili zaštita prava i sloboda drugih;

**–** Zakonom o Bezbednosno-informativnoj agenciji, donetim u regularnoj zakonodavnoj proceduri i izglasanim od strane Narodne skupštine kao najvišeg organa zakonodavne vlasti, izričito je u stavu 2. člana 20. utvrđeno ograničenje prava pripadnika Agencije na slobodu udruživanja kada je u pitanju sindikalno organizovanje, čime je ovo ograničenje utvrđeno opštim pravnim aktom snage zakona;

– Ustavom se jemče, i kao takva neposredno se primenjuju ljudska i manjinska prava zajemčena opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava i potvrđenim međunarodnim ugovorima;

– prema Ustavu pravni poredak Republike Srbije jedinstven, a potvrđeni međunarodni ugovori i opšteprihvaćena pravila međunarodnog prava deo su pravnog poretka Republike Srbije, da zakoni i drugi opšti akti doneti u Republici Srbiji ne smeju biti u suprotnosti sa potvrđenim međunarodnim ugovorima i opšteprihvaćenim pravilima međunarodnog prava;

– Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, sa protokolima, koje je Republika Srbija potvrdila i koji predstavljaju osnovne, temeljne međunarodne ugovore koji regulišu ljudska prava i slobode, uključujući i slobodu udruživanja, predviđaju mogućnost ograničenja ovog prava u svrhu zaštite drugog legitimnog interesa, kao što je zaštita interesa državne (nacionalne) bezbednosti ili zaštita prava i sloboda drugih, posebno precizirajući da garancija ovih sloboda ne zabranjuje da se nameću zakonska ograničenja u ostvarivanju tih sloboda pripadnicima oružanih snaga, policije ili državne uprave.

Uzimajući u obzir činjenicu da je Agencija, kao poseban državni organ – subjekt sistema nacionalne bezbednosti Republike Srbije, uspostavljena za obavljanje po svemu specifičnih bezbednosno-obaveštajnih poslova, sindikalno organizovanje je suprotno jedinstvenoj prirodi institucije i zadataka koje obavlja na očuvanju i zaštiti bezbednosti Republike Srbije, posebno:

**–** sindikalne aktivnosti u Agenciji, uključujući kolektivne zahteve ili kolektivne pritužbe, mogu podriti strogo hijerarhijski uspostavljen lanac rukovođenja i u određenim situacijama stvoriti uslove za zloupotrebu ovog prava, odnosno slobode, uključujući svesnu i organizovanu opstrukciju rada i funkcionisanja Agencije, koja se u najnepovoljnijem razvoju situacije može graničiti sa aktom „pobune”;

**–** navedeno možeugroziti vitalne aktivnosti i operativnu efikasnost u ispunjavanju uloge Agencije na zaštiti javnog interesa kao što je bezbednost društva i države, uključujući bezbednost svakog građanina;

**–** postizanje određenog nivoa nacionalne bezbednosti istovremeno je uslov svih uslova zaštite prava i sloboda drugih, kao što je pravo na bezbednost svakog građanina, koje je takođe ustavna kategroja(član 27. stav 1.) i predstavlja legitimni cilj u demokratskom društvu, koji je izričito utvrđen kao razlog za ograničenje slobode udruživanja, uključujući slobodu na sindikalno organizovanje, u navedenim međunarodnim ugovorima čije se odredbe neposredno primenjuju u pravnom poretku Republike Srbije;

– s obzirom da je Agencija nacionalna služba bezbednosti, test proporcionalnosti nije imperativni uslov da bi ograničenje sindikalnog organizovanja bilo zakonito (odluka Evropskog suda za ljudska prava u predmetu: *Rekvenyi protiv Mađarske)*.

Odbor je mišljenjada Ustavni sud treba da donese odluku kojom odbija inicijativu za utvrđivanje neustavnosti odredbe člana 20. stav 2. u delu koji glasi: „pravo na sindikalno organizovanje niti” Zakona o Bezbednosno-informativnoj agenciji („Službeni glasnik RS”, br. 42/02, 111/09, 65/14 –US, 66/14 i 36/18), kao neosnovanu.

|  |  |
| --- | --- |
|  | PREDSEDNIK  Jelena Žarić Kovačević |