

**NEUSTAVNO I NEZAKONITO UREĐIVANJE NAČINA ORGANIZOVANJA I
SPROVOĐENJA ŠTRAJKA POLICIJSKIH SLUŽBENIKA U MINISTARSTVU
UNUTRAŠNJIH POSLOVA UREDBOM VLADE**

Uredba o štrajku policijskih službenika

član 1, član 2 stav 2, član 5 stav 3, član 7 stav 1 i član 8

Sentenca:

Saglasno Ustavu zaposleni imaju pravo na štrajk u skladu sa zakonom i kolektivnim ugovorom i ovo pravo može biti ograničeno samo zakonom, shodno prirodi ili vrsti delatnosti. Polazeći od navedenog Ustavni sud je utvrdio da se uredbom kao vrstom akta koja se donosi u izvršavanju zakona, ne mogu uređivati uslovi ostvarivanja prava za koje je Ustavom utvrđeno da se uređuje isključivo zakonom. Naime, po oceni Suda ne može se smatrati da se osporenom Uredbom vrši razrada odredaba člana 135. Zakona o policiji, budući da odredbe ove Uredbe, u suštinskom smislu, ne predstavljaju razradu već ograničenje prava na štrajk policijskih službenika. Imajući u vidu da odredbama člana 135. Zakona o policiji kojima se uređuje mogućnost ostvarivanja prava na štrajk i ograničenja ovoga prava, nije dato ovlašćenje Vladi za bliže uređivanje odnosa u ovoj oblasti, Sud je utvrdio da je Vlada, donošenjem osporene Uredbe, prekoračila ustavno i zakonsko ovlašćenje i uredila odnose iz nadležnosti zakonodavnog organa što sve čini osporenu Uredbu u celini nesaglasnom sa Ustavom i zakonom.

Obrazloženje:

"Ustavnom sudu podnete su tri inicijative za ocenu ustavnosti i zakonitosti Uredbe o štrajku policijskih službenika ("Službeni glasnik RS", broj 71/07).

Nezavisni sindikat policije iz Beograda podneo je 21. avgusta 2007. godine inicijativu za ocenu zakonitosti odredaba člana 2. stav 2, člana 5. stav 3, člana 7. stav 1. i člana 8. Uredbe o štrajku policijskih službenika, iz razloga što osporene odredbe Uredbe, po mišljenju inicijatora, nisu u saglasnosti sa odredbama člana 135. Zakona o policiji ("Službeni glasnik RS", broj 101/05). U inicijativi se navodi da ni jednim propisom nije predviđena mogućnost da Vlada kao donosilac osporene Uredbe "normativno određuje minimum procesa rada, dužinu trajanja štrajka na vreme kraće od najkraćeg zakonski određenog štrajka - štrajka upozorenja", te da odredi ponašanje učesnika u štrajku i onemogućiti učesnicima štrajka komunikaciju sa javnošću. Dopunom inicijative od 27. februara 2008. godine predloženo je donošenje privremene mere obustave izvršenja pojedinačnih akata i radnji donetih na osnovu osporene Uredbe.

Granski sindikat uprave, pravosuđa i policije "Nezavisnost" je inicijativom od 25. decembra 2007. godine zatražio ocenu ustavnosti osporene Uredbe u celini u pogledu ovlašćenja i nadležnosti za njeno donošenje sa stanovišta odredaba člana 61. stav 2. i

člana 123. stav 3. Ustava Republike Srbije, kao i njene zakonitosti, sa stanovišta odredaba člana 135. Zakona o štrajku ("Službeni list SRJ", broj 29/96), jer se osporenim Uredbom, po mišljenju inicijatora, umanjuju stečena prava u pogledu dužine trajanja štrajka.

Policijski sindikat Srbije je 16. januara 2008. godine podneo inicijativu za ocenu ustavnosti i zakonitosti Uredbe u celini, a posebno odredaba koje se osporavaju i u inicijativi Nezavisnog sindikata policije iz Beograda. Istaknuto je da je Vlada prekršila obavezu iz člana 123. tačka 2. Ustava da "poštuje i izvršava zakone i druge opšte akte koje je donela Narodna skupština". Po mišljenju inicijatora, onemogućavanjem nošenja obeležja sindikata, transparentata sa istaknutim zahtevima i ograničenjem komunikacije sa javnošću, zadire se u osnovna prava sindikalne borbe, jer se pripadnicima policije onemogućava da javnosti saopšte svoje legitimne zahteve upućene prema poslodavcu.

Vlada je kao donosilac osporenog akta, obavestila Ustavni sud da su osnov za donošenje osporene Uredbe odredbe člana 61. Ustava i člana 135. stav 1. Zakona o policiji, kao i čl. 9. i 10. Zakona o štrajku koji se, u smislu člana 135. Zakona o policiji, tretira kao opšti propis o štrajku. Imajući u vidu da Zakon o štrajku ne reguliše način ostvarivanja prava na štrajk državnih službenika, te da ne postoji nijedan drugi propis kojim je predmetna materija regulisana, potrebe prakse iziskuju da se odredbe Zakona o štrajku, na odgovarajući način, primene i na štrajk policijskih službenika. Specifičnost policijskih poslova i uloga policije u bezbednosnom sistemu države opredelili su odluku Vlade da, na osnovu ovlašćenja iz člana 123. tačka 3. Ustava, donese osporenu Uredbu i njome bliže uredi način organizovanja i sprovođenja štrajka policijskih službenika u Ministarstvu unutrašnjih poslova. Predmetna materija, osetljiva sama po sebi, usled potrebe uspostavljanja ravnoteže između štrajka kao važnog sredstva ostvarivanja interesa zaposlenih i nesmetanog funkcionisanja bezbednosnog aparata države, prepoznata je kao materija koja se ne sme prepustiti regulativi na nivou samog Ministarstva, u cilju obezbeđivanja šireg legitimiteta usvojenih rešenja. Odredbe člana 9. stav 1. i člana 10. stav 1. Zakona o štrajku, kao opšteg propisa o štrajku, bile su osnov za određivanje visoke norme minimuma procesa rada predviđenog članom 2. stav 2. Uredbe, iz razloga "nezamenljivosti subjekata u čijoj se nadležnosti nalazi ostvarivanje bezbednosti za državu i nepostojanja alternative za staranje o bezbednosti u slučaju nemogućnosti da se o njoj staraju državni organi, odnosno lica koja su za to zadužena". Po navodima iz odgovora, ovakvo propisivanje obezbeđuje ostvarivanje prava na štrajk zaposlenih bez rizika po sposobnost države da odgovori na sve potencijalne bezbednosne pretnje i potrebe građana. Ukazuje se da ne postoji ni zakonska zabrana propisivanja dužine trajanja prekida rada, pa stoga ni ograničavanje dužine trajanja štrajka zaposlenih u policiji, kako je to propisano članom 5. stav 3. Uredbe, nije nesaglasno sa Zakonom, posebno imajući u vidu specifičnost policijske službe. Takođe se ukazuje da ograničenja propisana odredbom člana 7. Uredbe nisu ustanovljena osporenim Uredbom, već su propisana članom 157. tač. 7. i 9. Zakona o policiji, u vezi sa čime se može izreći i disciplinska mera prestanka radnog odnosa iz člana 159. ovog

zakona. Osporenom Uredbom se, po mišljenju Vlade, ne ustanovljavaju nova ograničenja za policijske službenike u ostvarivanju njihovih prava van onih koja su propisana Zakonom i Uredba nije akt koji ograničava pravo na štrajk, već akt koji bliže uređuje način sprovođenja štrajka policijskih službenika u Ministarstvu unutrašnjih poslova prema prirodi poslova i zadataka koji se u njemu obavljaju.

Ustavni sud je, na sednici održanoj 4. februara 2010. godine, doneo Rešenje o pokretanju postupka za ocenu ustavnosti i zakonitosti osporene Uredbe i dostavio ga Vladi radi davanja odgovora.

U odgovoru Vlade navodi se: da je Zakon o štrajku ("Službeni glasnik SRJ", broj 29/96 i "Službeni glasnik RS", broj 101/05) opšti propis koji uređuje ostvarivanje prava na štrajk na koji upućuje Zakon o policiji, da su ovim zakonom propisani posebni uslovi pod kojima se ostvaruje pravo na štrajk u pojedinim delatnostima od javnog interesa ili u delatnostima čiji bi prekid rada, zbog prirode posla mogao da ugrozi život i zdravlje ljudi ili da nanese štetu velikih razmera, što se postiže utvrđivanjem minimuma procesa rada; da minimum procesa rada utvrđuje osnivač za javne službe ili javna preduzeća, odnosno direktor kod drugih poslodavaca; da se taj zakon ne može neposredno primeniti na organizovanje i sprovođenje štrajka policijskih službenika u delu njegovog ograničenja, odnosno obezbeđivanja minimuma procesa rada. Dalje se navodi da je nemogućnost ostvarivanja Ustavom zajemčenog prava na štrajk pod uslovima i na način kako je uređeno zakonom, odnosno neposrednom primenom opšteg propisa koji uređuje ostvarivanje prava na štrajk kod poslodavca, uslovlila neophodnost donošenja podzakonskog akta kojim bi se razradile zakonske odredbe o ostvarivanju prava na štrajk pod posebnim uslovima, odnosno ograničeno ostvarivanje prava na štrajk, shodno prirodi nadležnosti, odnosno delokruga delovanja posebnog organa. U tom smislu, osporenom Uredbom nije predviđena razrada odredaba Zakona o štrajku kao opšteg propisa koji uređuje vršenje prava na štrajk, s obzirom na to da se te odredbe i ne odnose na pripadnike policije, pa ni u delu o minimumu procesa rada, već razrada odredaba člana 135. Zakona o policiji. Na taj način, po mišljenju donosioca akta, osporenom Uredbom predviđeno je bliže uređenje načina organizovanja i sprovođenja štrajka policijskih službenika u Ministarstvu unutrašnjih poslova u odnosu na prirodu poslova i zadataka koji se u njemu obavljaju. Tako je Uredbom razrađeno i obezbeđeno ostvarivanje prava na štrajk pod posebnim uslovima, odnosno pravo na prekid rada u skladu sa karakterom i prirodom policijske delatnosti, na koji način nije ugroženo ostvarivanje samog prava na štrajk policijskih službenika, niti su ustanovljena nova ograničenja u ostvarivanju ovog prava van onih koja su već propisana.

U sprovedenom postupku Ustavni sud je utvrdio da je osporena Uredba o štrajku policijskih službenika doneta na osnovu člana 123. tačka 3. Ustava Republike Srbije od 2006. godine, a u vezi člana 135. st. 1. i 2. Zakona o policiji, da je objavljena u "Službenom glasniku RS", broj 71 od 27. jula 2007. godine i da je stupila na snagu narednog dana od dana objavljivanja, odnosno 28. jula 2007. godine. Uredbom se bliže uređuje način organizovanja i sprovođenja štrajka, odnosno prekida rada policijskih

službenika u Ministarstvu unutrašnjih poslova, prema prirodi poslova i zadataka koji se u njemu obavljaju (član 1.). Osporenim odredbama Uredbe propisano je: da se, shodno vrsti i prirodi policijske delatnosti, minimum procesa rada za vreme prekida rada obezbeđuje radom najmanje 90% zaposlenih policijskih službenika u organizacionoj jedinici u kojoj se organizuje prekid rada (član 2. stav 2.); da prekid rada može trajati najduže 30 minuta (član 5. stav 3.); da za vreme prekida rada nije dozvoljeno ponašanje koje šteti ugledu službe, uzvikivanje protesta i parola i isticanje transparenta (član 7. stav 1.); da samoinicijativno davanje izjava za javnost ili drugo javno istupanje kojima se vređaju druga lica, iznose neistine o radu Ministarstva i politički stavovi, nije dozvoljeno (član 8.).

Članom 61. Ustava Republike Srbije utvrđeno je da zaposleni imaju pravo na štrajk, u skladu sa zakonom i kolektivnim ugovorom (stav 1.) i da pravo na štrajk može biti ograničeno samo zakonom, shodno prirodi ili vrsti delatnosti (stav 2.). Odredbom člana 123. tačka 2. Ustava propisano je da Vlada izvršava zakone i druge opšte akte Narodne skupštine, a tačkom 3. istog člana propisano je da Vlada donosi uredbe i druge opšte akte radi izvršavanja zakona.

Zakon o štrajku ("Službeni list SRJ", broj 29/96) donet je na osnovu Ustava Savezne Republike Jugoslavije kojim je, u odredbi člana 57., bilo propisano da zaposleni imaju pravo na štrajk radi zaštite svojih profesionalnih i ekonomskih interesa, u skladu sa saveznim zakonom, da se pravo na štrajk može ograničiti saveznim zakonom kad to zahtevaju priroda delatnosti ili javni interes i da zaposleni u državnim organima, profesionalni pripadnici vojske i policije nemaju pravo na štrajk. Odredbom člana 64. stav 2. Ustavne povelje državne zajednice Srbija i Crna Gora ("Službeni list SCG", broj 1/03) bilo je propisano da će se zakoni Savezne Republike Jugoslavije izvan poslova Srbije i Crne Gore primenjivati kao zakoni država članica, do donošenja novih propisa od strane država članica, osim zakona za koje je skupština države članice odlučila da se ne primenjuju. Saglasno citiranoj odredbi Ustavne povelje, njenim stupanjem na snagu Zakon o štrajku je nastavio da se primenjuje kao republički propis. Ovaj zakon je, odredbom člana 79. Zakona o izmenama zakona kojima su određene novčane kazne za privredne prestupe i prekršaje ("Službeni glasnik RS", broj 101/05) izmenjen u delu kojim su određene novčane kazne za privredne prestupe i prekršaje. Imajući u vidu činjenicu da je u vreme donošenja osporene Uredbe, važećim Ustavom utvrđeno pravo na štrajk svim zaposlenim licima, pa i pripadnicima policije, Ustavni sud je zaključio da Zakon o štrajku nije mogao predstavljati opšti propis o štrajku, s obzirom na to da nije usaglašen sa Ustavom Republike Srbije od 8. novembra 2006. godine.

Zakon o policiji ("Službeni glasnik RS", broj 101/05) donet je pre stupanja na snagu važećeg Ustava i nije usaglašavan sa Ustavom. Odredbama člana 135. Zakona propisano je da se na organizovanje i sprovođenje štrajka primenjuju, na odgovarajući način, opšti propisi o štrajku (stav 1.). Stavom 2. istog člana Zakona propisano je da je ovlašćeno službeno lice dužno da i za vreme učestvovanja u štrajku primenjuje policijska ovlašćenja, ako je potrebno, radi: 1) zaštite života i bezbednosti ljudi; 2) hvatanja i

privođenja nadležnom organu lica zatečenog u vršenju krivičnog dela za koje se goni po službenoj dužnosti i 3) sprečavanja učinioca i otkrivanja učinioca krivičnog dela za koje se goni po službenoj dužnosti. Stavom 3. člana 135. Zakona o policiji određeno je u kojim, taksativno nabrojanim, slučajevima policijski službenici nemaju pravo na štrajk, a to su nastupanje: 1) ratnog stanja ili stanja neposredne ratne opasnosti ili vanrednog stanja; 2) oružane pobune, ustanka i drugih oblika nasilnog ugrožavanja demokratskog i ustavnog poretka Republike Srbije ili osnovnih sloboda ili prava; 3) proglašene elementarne nepogode ili neposredne opasnosti od njenog nastanka na području dveju ili više područnih inspeksijskih uprava Ministarstva ili na celoj teritoriji Republike Srbije; 4) drugih nepogoda i nesreća koje ometaju normalno odvijanje života i ugrožavaju bezbednost ljudi i imovine; 5) opasnosti od ugrožavanja javnog reda u većem obimu.

Saglasno odredbama člana 61. Ustava prema kojima zaposleni imaju pravo na štrajk u skladu sa zakonom i kolektivnim ugovorom i prema kojima ovo pravo može biti ograničeno samo zakonom, shodno prirodi ili vrsti delatnosti, Ustavni sud je ocenio da se uredbom kao vrstom akta koji se donosi u izvršavanju zakona, ne mogu uređivati uslovi ostvarivanja jednog prava za koje je Ustavom utvrđeno da se uređuje zakonom. Stoga Sud nije uvažio navode iz odgovora Vlade da se Uredbom vrši razrada odredaba člana 135. Zakona o policiji, jer je ocenio da odredbe Uredbe, u suštinskom smislu, predstavljaju ograničenje prava na štrajk. Imajući u vidu da odredbama člana 135. Zakona o policiji kojima se uređuje mogućnost ostvarivanja prava na štrajk i ograničenja ovoga prava, nije dato ovlašćenje Vladi za bliže uređivanje odnosa u ovoj oblasti, Sud je utvrdio da je Vlada, donošenjem osporene Uredbe, prekoračila ustavno i zakonsko ovlašćenje i uredila odnose iz nadležnosti zakonodavnog organa.

Ovakav stav Ustavni sud je zasnovao i na odredbi člana 11. stav 2. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda, kojom je dozvoljeno državama potpisnicama da zakonito ograniče pravo na slobodu okupljanja i udruživanja određenim kategorijama ljudi, kao što su pripadnici oružanih snaga, policija ili državna uprava. Međutim, ograničenja su zakonita samo ako ispunjavaju određene uslove, a prvi uslov jeste da su ograničenja propisana zakonom.

Ustavni sud ukazuje na potrebu saradnje sa organizacijom sindikata koja predstavlja jedan od osnovnih postulata kako u međunarodnom, tako i u domaćem radnom zakonodavstvu. Učešće sindikata prilikom uređivanja odnosa u delu ograničenja prava na štrajk, te u tom smislu i određivanja minimuma procesa rada je, po oceni Suda, nužno, a kako je, u konkretnom slučaju izostalo, ugroženo je i ostvarivanje samog prava na štrajk policijskih službenika.

Saglasno izloženom, Ustavni sud je, na osnovu odredaba člana 45. tač. 1) i 4) Zakona o Ustavnom sudu ("Službeni glasnik RS", broj 109/07), odlučio kao u izreci.

Na osnovu člana 168. stav 3. Ustava, Uredba navedena u izreci prestaje da važi danom objavljivanja Odluke Ustavnog suda u "Službenom glasniku Republike Srbije".

Ustavni sud, na osnovu člana 167. stav 1. tač. 1. i 3. Ustava Republike Srbije, na sednici održanoj 30. septembra 2010. godine, doneo je

ODLUKU

Utvrdjuje se da Uredba o štrajku policijskih službenika ("Službeni glasnik RS", broj 71/07) nije u saglasnosti sa Ustavom i zakonom."

(Odluka Ustavnog suda, IU broj 85/2007 od 30. septembra 2010. godine, objavljena u "Sl. glasniku RS", br. 87/2010 od 19. novembra 2010. godine)

