



REPUBLIKA E KOSOVËS - РЕПУБЛИКА КОСОВО - REPUBLIC OF KOSOVO
GJYKATA KUSHTETUESE
УСТАВНИ СУД
CONSTITUTIONAL COURT

Priština, 2. aprila 2020. godine
Ref. br.: VVMP 1541/20

ODLUKA O PRODUŽENJU PRIVREMENE MERE

u

slučaju br. KO219/19

Podnosilac

Ombudsman

Ocena ustavnosti Zakona br. 06/L-111 o platama u javnom sektoru

USTAVNI SUD REPUBLIKE KOSOVO

u sastavu:

Arta Rama-Hajrizi, predsednica
Bajram Ljatifi, zamenik predsednika
Bekim Sejdiu, sudija
Selvete Gërxhaliu-Krasniqi, sudija
Gresa Caka-Nimani, sudija
Safet Hoxha, sudija
Radomir Laban, sudija
Remzije Istrefi-Peci, sudija, i
Nexhmi Rexhepi, sudija

Podnosilac zahteva

1. Zahtev je podnela Institucija ombudsmana Republike Kosovo (u daljem tekstu: podnosilac zahteva).

Osporeni zakon

2. Podnosilac zahteva osporava ustavnost Zakona br. 06/L-111 o platama u javnom sektoru (u daljem tekstu: osporeni zakon), koji je dana 1. marta 2019. godine objavljen u Službenom listu Republike Kosovo (u daljem tekstu: Službeni list) i stupio na snagu devet (9) meseci nakon objavljivanja u Službenom listu, odnosno 1. decembra 2019. godine.

Predmetna stvar

3. Predmetna stvar zahteva je ocena ustavnosti osporenog zakona, za koji podnosilac zahteva tvrdi da nije u saglasnosti sa stavom 2. člana 3. [Jednakost pred zakonom], članom 4. [Oblik vladanja i podela vlasti], stavom 1. člana 7. [Vrednosti], članom 10. [Ekonomija], članom 21. [Opšta načela], stavom 1. člana 22. [Direktna primena međunarodnih sporazuma i instrumenata], članom 23. [Ljudsko dostojanstvo], članom 24. [Jednakost pred zakonom], članom 46. [Zaštita imovine], članom 55. [Ograničenje prava i osnovnih sloboda], stavovima 3. i 7. člana 58. [Odgovornosti države], stavom 2. člana 102. [Opšta načela sudskog sistema], stavom 1. člana 109. [Državno tužilaštvo], članom 119. [Osnovna načela], stavovima 1. i 2. člana 142. [Nezavisne agencije] i članom 130. [Uprava civilnog vazduhoplovstva] Ustava Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ustav), članom 1. Protokola br. 1 (Zaštita imovine) Evropske konvencije o ljudskim pravima, kao i sa stavom 2. člana 23. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima.
4. Podnosilac zahteva je takođe tražio od Ustavnog suda Republike Kosovo (u daljem tekstu: Sud) da uvede privremenu meru "*trenutne suspenzije*" osporenog zakona.

Pravni osnov

5. Zahtev je zasnovan na podstavu 1. stava 2. člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava i stavu 2. člana 116. [Pravni efekat odluka] Ustava, članovima 22. [Procesuiranje podnesaka], 27. [Privremene mere], 29. [Tačnost podneska] i 30. [Rok] Zakona o Ustavnom sudu Republike Kosovo br. 03/L-121 (u daljem tekstu: Zakon), kao i na pravilima 32. [Podnošenje podnesaka i odgovora], 56. [Zahtev za uvođenje privremenih mera] i 57. [Donošenje odluke o privremenim merama] Poslovnika o radu Ustavnog suda Republike Kosovo (u daljem tekstu: Poslovnik).

Postupak pred Sudom nakon odobrenja privremene mere

6. Dana 12. decembra 2019. godine, sudija izvestilac je iznela preporuku Sudu o odobrenju privremene mere. Istog dana, Sud je većinom glasova odlučio da suspenduje primenu osporenog zakona u celini do 30. marta 2020. godine (vidi operativni deo odluke Ustavnog suda o uvođenju privremene mere KO219/19 od 12. decembra 2019. godine).

7. Dana 23. decembra 2019. godine, Ministarstvo javne uprave je u vezi sa zahtevom KO219/19 dostavilo svoje komentare kao odgovor na navode podnosioca zahteva i konkretne navode koji su izneti u predmetnom zahtevu.
8. Dana 14. januara 2020. godine, Sud je poslao zahtev Venecijanskoj komisiji za iznošenje mišljenja u svojstvu *Amicus Curiae* u vezi sa slučajem KO219/19.
9. Dana 23. januara 2020. godine, podnosilac zahteva je obavestio Sud da je ombudsmanu podneto nekoliko zahteva za *“opoziv odluke o privremenoj meri Ustavnog suda KO219/19 od 12. decembra 2019. godine o suspenziji Zakona o platama”*. Tom prilikom, podnosilac zahteva je obavestio Sud da je u vezi sa ovim pitanjem: *“Ombudsman primio zahteve od 17 opština, 266 obrazovnih institucija i 7.047 potpisa”*. Podnosilac zahteva je sve ove zahteve dostavio Sudu navodeći da iste prosleđuje Suda na pažnju, ali nije objasnio ili razjasnio šta je konkretan zahtev od Suda u odnosu na dokumente koji su prosleđeni.
10. Dana 30. januara 2020. godine, Ujedinjeni sindikat nauke, obrazovanja i kulture (u daljem tekstu: USNOK), Federacija sindikata zdravstva, Sindikat policije, Nezavisni carinski sindikat Kosova i Sindikat vatrogasaca, dostavili su Sudu *“Zahtev za opoziv privremene mere (suspenzije) u odnosu na Zakon o platama”*. Navedeni sindikati su istakli da su predmetni zahtev podneli na osnovu člana 32. [Pravo na pravno sredstvo] Ustava i stava 11. pravila 57. [Donošenje odluke o privremenim merama] Poslovnika. Navedeni sindikati su obavestili Sud i o komunikaciji koju su imali sa Institucijom ombudsmana.
11. Dana 3. februara 2020. godine, Venecijanska komisija je dostavila Sudu određene dokumente i mišljenja Venecijanske komisiji koja su se odnosila na plate sudija i ombudsmana, obaveštavajući Sud da bi ovaj slučaj bio prikladniji za Forum Venecijanske komisije nego za *Amicus Curiae* mišljenje. U tom smislu, Venecijanska komisija je preporučila Sudu da se obrati Forumu Venecijanske komisije u kojem su učesnici ustavni i vrhovni sudovi, radi dobijanja detaljnih uporednih informacija po pitanju koje se razmatra u slučaju KO219/19.
12. Dana 6. februara 2020. godine, Sud je tražio od podnosioca zahteva da razjasni podneske koje je 23. januara 2020. godine dostavio ombudsman i šta konkretno treba da preduzme Sud u vezi sa prosleđenim dokumentima. U svom zahtevu upućenom podnosiocu zahteva, Sud je, između ostalog, objasnio i istakao da je:

“[...] Institucija ombudsmana jedina strana u slučaju KO219/19, kao strana koja je podnela zahtev Ustavnom sudu, tražeći ocenu ustavnosti navedenog Zakona u celini i njegovu suspenziju u celini. Svi ostali, uključujući i gore navedene sindikate, mogu imati samo status zainteresovane strane, ali ne i “strane” u smislu gore navedenih odredbi Poslovnika [pravilo 57. Poslovnika].

“[...] Primećujemo da su dokumenti koje ste prosledili Ustavnom sudu zapravo dokumenti koji su upućeni vama i upravo je Institucija ombudsmana organ koji treba da razmotri dokumente koji su upućeni ombudsmanu i donese odluku o tome kakav korak želi da preduzme u vezi sa tim zahtevima. Ako Institucija ombudsmana smatra da je potrebno

podneti zahtev za "opoziv privremene mere", u tom slučaju Institucija kojom vi rukovodite treba da podnese specifičan i obrazložen zahtev u skladu sa relevantnim ustavnim i zakonskim odredbama i sa potrebnim objašnjenjima o tome kakvu radnju traži da preduzme Ustavni sud. Iz ovoga proizilazi da za pokretanje Ustavnog suda nije dovoljno samo prosleđivanje zahteva drugih zainteresovanih strana bez neophodnih objašnjenja u vezi sa dokumentima i dosijeima dostavljenim Sudu".

13. Dana 13. februara 2020. godine, sudija izvestilac se nakon konsultacije sa sudijama Suda i preporuke Venecijanske komisije da se obrati Forumu Venecijanske komisije, obratila istom sa sledećim pitanjima u vezi sa slučajem KO219/19:

"(1) Kako je pitanje plata u javnom sektoru u vašim odnosnim zemljama regulisano u odnosu na načelo "podele vlasti" i "kontrole i balansa" između različitih grana vlasti? Da li je vaš sud razmatrao neki slučaj u kojem se raspravljalo o ova dva načela u vezi sa platama u javnom sektoru?

(2) Da li je vaš sud razmatrao neki slučaj u kojem je raspravljano i odlučeno o pitanjima koja se tiču "organizacione, funkcionalne i finansijske nezavisnosti" javnih institucija?

(3) Da li je prema vašem Ustavu, zakonima i sudskoj praksi (ako je primenljivo) Skupština ovlašćena da uskraćuje budžetsku nezavisnost i unutrašnju kategorizaciju radnih mesta u javnim institucijama koje su prethodno uživale takvu nezavisnost prema ranije postojećim zakonima?

(4) Da li imate saznanja o bilo kojem slučaju u vašoj zemlji u kojem su plate u pravosuđu i drugim javnim institucijama smanjene i ako jeste, kakve su bile okolnosti i obrazloženje za takvo smanjenje? S tim u vezi:

a) da li imate bilo kakvu relevantnu praksu koja pokazuje kako takvo smanjenje plata utiče na nezavisnost pravosuđa i drugih nezavisnih ustavnih institucija;

b) da li imate bilo kakvu relevantnu praksu u kojoj ste analizirali primenljivost člana 1. Protokola br. 1 EKLJP (zaštita imovine) u odnosu na već stečena prava i način na koji se ta prava mogu izmeniti od strane Skupštine?

c) da li imate bilo kakvu relevantnu praksu koja pokazuje da regulacija plata i naknada treba da sledi ustavne specifičnosti određenih javnih institucija u smislu institucionalne nezavisnosti?"

14. U periodu između 14. februara 2020. i 12. marta 2020. godine, Sud je primio odgovor od službenika za vezu Venecijanske komisije, kojom prilikom mu je preporučeno da se u odnosu na okolnosti konkretnog slučaja analiziraju i koriste sledeća dokumenta i mišljenja Venecijanske komisije, kao i sledeći predmeti različitih međunarodnih i ustavnih sudova i to:

- (i) *Amicus curiae* za Ustavni sud Severne Makedonije u vezi sa izmenama i dopunama određenih zakona koji su se odnosili na sistem plata i

- naknada za izabrane i postavljene funkcionere CDL-AD(2010)038 – relevantni deo u kojem se govori o smanjenju plata sudija;
- (ii) Mišljenje CDL-AD(2002)008 za Bosnu i Hercegovinu u vezi sa statusom ombudsmana - relevantni deo u kojem se govori o plati ombudsmana i sudija;
 - (iii) Mišljenje CDL-AD(2004)006 za Bosnu u Hercegovinu u vezi sa statusom ombudsmana – relevantni deo u kojem se govori o pitanju nezavisnosti ombudsmana i njegovoj plati;
 - (iv) Mišljenje CDL-AD(2019)005, poznato kao “Venecijanska načela” o zaštiti i promovisanju Institucije ombudsmana – relevantni deo o osoblju Ombudsmana i pitanjima koja se odnose na zapošljavanje osoblja Ombudsmana;
 - (v) Ček lista za načelo vladavine prava CDL-AD(2016)007;
 - (vi) Predmet Evropskog suda pravde sa referentnim br. ECJ-2018-1-003;
 - (vii) Predmet Evropskog suda za ljudska prava sa referentnim br. ECH-2017-3-006;
 - (viii) Predmete Ustavnog suda Portugala sa referentnim br. POR-2015-3-018, POR-2013-3-018; POR-2013-1-006; POR-2012-2-011;
 - (ix) Predmet Ustavnog suda Kipra sa referentnim br. CYP-2014-2-001;
 - (x) Predmet Ustavnog suda Andore sa referentnim br. AND-2014-2-001;
 - (xi) Predmete Ustavnog suda Češke sa referentnim br. CZE-2011-2-007; CZE-2010-1-003;
 - (xii) Predmet Ustavnog suda Slovenije sa referentnim br. SLO-2009-3-006;
 - (xiii) Predmet Ustavnog suda Poljske sa referentnim br. POL-2001-H-001;
 - (xiv) Predmet Vrhovnog suda Kanade sa referentnim br. CAN-1997-3-005.
15. U periodu između gore pomenutih datuma, pored gore navedenih dokumenata, mišljenja i predmeta koje su predložili službenici za vezu Venecijanske komisije, Sud je takođe primio i devet (9) direktnih odgovora od devet (9) ustavnih/vrhovnih sudova članova Foruma Venecijanske komisije, odnosno od Saveznog ustavnog suda Nemačke, Ustavnog suda Severne Makedonije, Ustavnog suda Moldavije, Vrhovnog suda Švedske, Ustavnog suda Hrvatske, Vrhovnog suda Meksika, Ustavnog suda Slovačke, Ustavnog suda Poljske, Ustavnog suda Južne Afrike. Svi ovi sudovi su pojasnili svoje ustavno zakonodavstvo i svoju sudsku praksu u vezi sa pitanjima koja se odnose na određivanje plata u javnom sektoru vezano za službenike, zaposlene i različite funkcionere u javnom sektoru.
16. Dana 14. februara 2020. godine, podnosilac zahteva je odgovorio na zahtev Suda za dostavljanje objašnjenja od 6. februara 2020. godine u vezi sa podnescima koje je ombudsman dana 23. januara 2020. godine dostavio Sudu kao i u vezi sa podnescima koje su određeni sindikati dostavili 30. januara 2020. godine. Podnosilac zahteva je odgovorio sledeće: *“U ovom slučaju, USNOK je kao zainteresovana treća strana tražio od nas da sve ove zahteve uputimo Ustavnom sudu, i kao rezultat ovih zahteva, dana 23. januara 2020. godine, mi smo ove zahteve prosledili Ustavnom sudu radi obaveštenja”*. Podnosilac zahteva nije naglasio niti tražio opoziv privremene mere, već je ostavio na snazi svoj prvi zahtev za uvođenje privremene mere i suspenziju primenljivosti osporenog zakona u celini.

17. Dana 29. marta 2020. godine, Sud je obavestio gore navedene sindikate da je primio njihove dopise i da će oni biti razmotreni u okviru zahteva podnetog od strane ombudsmana kao stranka koja je podnela zahtev KO219/19.
18. Dana 30. marta 2020. godine, sudija izvestilac je iznela preporuku Sudu o produženju privremene mere kojom se produžava suspenzija primene osporenog zakona na osnovu dva razloga koji su prikazani u sledećem odeljku ove odluke (vidi stavove 20-21).
19. Istog dana, Sud je jednoglasno odlučio da odobri da se privremena mera koju je Sud uveo 12. decembra 2019. godine produži do 30. juna 2020. godine i shodno tome zadrži suspendovanom primenljivost osporenog zakona do tog datuma, ili do trenutka dok Sud ne odluči o konkretnom slučaju.

U vezi sa odlukom o privremenoj meri

20. Sud se poziva na svoju odluku o uvođenju privremene mere od 12. decembra 2019. godine. Svi navedeni ustavni i zakonski razlozi za uvođenje privremene mere su i sada i dalje primenljivi i stoga se Sud poziva na obrazloženje izneto u svojoj prvobitnoj odluci o uvođenju privremene mere (vidi odluku o privremenoj meri u slučaju KO219/19, citiranu u tekstu iznad).
21. Dalje, Sud primećuje da su nakon uvođenja privremene mere, različite strane koje su zainteresovane za prihvatljivost i osnovanost ovog zahteva dostavile znatan obim dokumenata i komentara na koje Sud mora da obrati pažnju i razmotri ih u odnosu na iznete tvrdnje. Ovo predstavlja prvi razlog zbog kojeg je produženje privremene mere za dodatni vremenski period neophodno.
22. Drugi razlog za produženje privremene mere je izuzetno veliki obim materijala primljenog od Venecijanske komisije i ustavnih/vrhovnih sudova koji su sastavni deo Foruma Venecijanske komisije. Svi ovi materijali, uključujući i zakonodavnu i sudsku praksu koju su dostavili sudovi članovi Foruma Venecijanske komisije, moraju se analizirati tako da ih Sud može primeniti u okolnostima konkretnog slučaja, u meri u kojoj budu bili primenljivi.
23. U svetlu gore navedenih razloga, sudija izvestilac je preporučila Sudu da usvoji njen predlog za produženje privremene mere, koji predlog je jednoglasno usvojen od strane sudija Suda.
24. Shodno tome, ne prejudicirajući bilo kakvu dalju odluku koju će Sud ubuduće doneti po pitanju prihvatljivosti ili osnovanosti ovog zahteva, Sud odlučuje da produži privremenu meru do 30. juna 2020. godine.

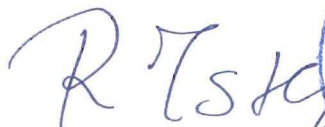
IZ TIH RAZLOGA

Sud, na osnovu člana 116.2 Ustava, člana 27. Zakona i pravila 57. Poslovnika, dana 30. marta 2020. godine, jednoglasno

ODLUČUJE

- I. DA PRODUŽI do 30. juna 2020. godine privremenu meru uvedenu odlukom o privremenoj meri u slučaju KO219/19 od 12. decembra 2019. godine;
- II. DA PRODUŽI SUSPENZIJU primene Zakona br. 06/L-111 o platama u javnom sektoru u celini u trajanju određenom pod tačkom I;
- III. Ova odluka se dostavlja stranama;
- IV. Ova odluka se objavljuje u skladu sa članom 20 (4) Zakona, i
- V. Ova odluka stupa na snagu odmah.

Sudija izvestilac


Remzije Istrefi-Peci



Predsednica Ustavnog suda


Arta Rama-Hajrizi