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

BILTEN SUDSKE PRAKSE

2020

Izdavač:

Ustavni sud Republike Kosovo

Uređivački odbor:

gđa. Arta Rama-Hajrizi, Predsednica Ustavnog Suda Republike Kosovo, g. Bajram Ljatifi, Zamenik predsednika Ustavnog suda Republike Kosovo, g. Bekim Sejdiu, sudija Ustavnog suda Republike Kosovo, gđa. Selvete Gërxhaliu-Krasniqi, sudija Ustavnog suda Republike Kosovo, gđa. Gresa Caka-Nimani, sudija Ustavnog suda Republike Kosovo, g. Safet Hoxha, sudija Ustavnog suda Republike Kosovo, gđa. Remzije Istrefi-Peci, sudija Ustavnog suda Republike Kosovo, g. Radomir Laban, sudija Ustavnog suda Republike Kosovo, g. Nexhmi Rexhepi, sudija Ustavnog suda Republike Kosovo, g. Milot Vokshi, generalni sekretar Ustavnog suda Republike Kosovo, Pravna jedinica Ustavnog suda Republike Kosovo;

Pripremili:

Anita Çavdarbasha
Veton Dula
Kreshnik Jonuzi
Resmije Loshi
Burim Hoxha

© 2020 Ustavni sud Republike Kosova

Autorska prava:

Nijedan deo ovog izdanja ne sme se reprodukovati ili prenositi u bilo kom obliku ili na bilo koji način, elektronski ili mehanički, uključujući fotokopiranje i snimanje, ili bilo kog skladišta informacija i sistema za preuzimanje, bez prethodnog pismenog odobrenja Ustavnog suda Republike Kosovo, osim ako nije izričito dozvoljeno kopiranje od strane nadležnog autorskim pravima.

Napomena:

Prema članu 116.4 Ustava Republike Kosova, odluke Ustavnog suda Kosova objavljuju se u Službenom glasniku Republike Kosova, što je primarni izvor za odluke Ustavnog suda. Ovaj Bilten ne zamenjuje primarni izvor za odluke Ustavnog suda. U slučaju sukoba ili nedoslednosti između odluka objavljenih u ovom Biltenu i odlukama objavljenim u Službenom listu Republike Kosovo, prednost ima.

Svrha sažetka odluka je da obezbedi opšti činjenično i pravno pregled predmeta i kratak rezime o odlukama Ustavnog suda. Pregled odluka i presuda ne mogu zameniti odluke Ustavnog suda niti predstavljaju stvarni oblik odluka/presuda Ustavnog suda.

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

BILTEN SUDSKE PRAKSE

2020

USTAVNOG SUDA REPUBLIKE KOSOVA

Pregled sadržaja

1. Predgovor ..... 9#
2. KO197/19, Podnosilac: Sudije Departmana za teška krivična dela, Osnovni sud u Prištini, Ocena ustavnosti člana 42, stav 4 Zakona br. 06/L-054 o Sudovima ..... 11#
3. KO54/20, Podnosilac: Predsednik Republike Kosovo, Ocena ustavnosti Odluke, br. 01/15, Vlade Republike Kosovo, od 23. marta 2020. godine ..... 23#
4. KO61/20, Podnosilac: Uran Ismaili i 29 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo ..... 113#
5. SUPROTNO MIŠLJENJE O PRESUDI KO61/20 USTAVNOG SUDA REPUBLIKE KOSOVO ..... 211#
6. Rexhep Selimi i 29 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo Ocena ustavnosti dekreta predsednika Republike Kosovo br. 24/2020 od 30. aprila 2020. godine ..... 219#
7. KO72/20, Podnosilac: Rexhep Selimi i 29 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo, Ocena ustavnosti dekreta predsednika Republike Kosovo br. 24/2020 od 30. aprila 2020. godine ..... 231#
8. KO 116/19, Podnosilac je Ismet Kryeziu kao navodni zastupnik Ministarstva Sredine i Prostornog Planiranja Republike, Zahtev za pravno tumačenje Rešenja AC-I-13-0125-0001 i 0002 Žalbenog veća PKVS od 22. jula 2015. godine ..... 420#
9. Ocena ustavnosti određenih članova Zakona br. 06/L-114 o javnim službenicima ..... 430#
10. Ocena ustavnosti određenih članova Zakona br. 06/L-114 o javnim službenicima ..... 434#
11. KO203/19, podnosilac zahteva: Ombudsman, Ocena ustavnosti određenih članova Zakona br. 06/L-114 o javnim službenicima ... 439#
12. Ocena ustavnosti Zakona br. 06/L-111 o platama u javnom sektoru ..... 504#
13. KO219/19, Podnosilac: Ombudsman, Ocena ustavnosti Zakona br. 06/L-111 o platama u javnom sektoru ..... 512#
14. KO139/18, Podnosilac: Opština Srbica, ocena ustavnosti Sektorskog kolektivnog ugovora br. 05-3815 od 12. juna 2018. godine ..... 661#

15. Slučaj br. KO98/20, Podnosilac: Hajrulla Çeko i 29 drugih poslanika, ocena ustavnosti odluke br. 52/2020 predsednika Republike Kosovo od 14. marta 2020. godine.....684#

16. Slučaj br. KI50/19, Podnosilac zahteva: Vrhovni sud Republike Kosovo, Zahtev za ocenu ustavnosti člana 5. stava 2. i člana 7. stavova 3, 4. i 5. Zakona br. 04/L-140 o proširenim nadležnostima za konfiskaciju imovine stečene vršenjem krivičnih dela i člana 19. stava 1. podstava 1, stava 2. podstava 1. i stavova 7. i 8. Zakona br. 06/L-087 o proširenim nadležnostima za konfiskaciju imovine..... 710#

17. KI35/18, Podnosilac: "Bayerische Versicherungsverbrand", ocena ustavnosti presude Vrhovnog suda Kosova E. Rev. br. 18/2017 od 4. decembra 2017. godine.....730#

18. KI 07/18 Podnosilac: "Çeliku Rollers" sh.p.k. Ocena ustavnosti Presude Vrhovnog suda Kosova, E. Rev. br. 14/2017, od 14. septembra 2017. godine.....768#

19. KI14/18, Podnosilac, Hysen Kamberi, Ocena ustavnosti Presude Vrhovnog suda Kosova, PML.br.241/2017, od 5. decembra 2017. godine..... 805#

20. KI 193/18, Podnosilac zahteva: Agron Vula, Ocena ustavnosti Rešenja Apelacionog suda, Ac. br. 227/18, od 18. septembra 2018. godine, u vezi sa neizvršenjem Odluke Nezavisnog Nadzornog Odbora Kosova, A 02 158/07, od 25. februara 2008. godine .....849#

21. KI123/19, Podnosilac "Suva Rechtsabteilung", Ocena ustavnosti Presude Apelacionog Suda Kosova, Ae. br. 146/17, od 26. februara 2019. godine, Presuda usvojena dana 13. Maja 2020. godine i objavljena 18.juna 2020. godine. ..... 880#

22. Slučaj br. K38/19, Podnosilac zahteva: *Avdi Mujaj*, Ocena ustavnosti Presude Vrhovnog suda Kosova, Rev. br. 285/2018, od 1. oktobra 2018. godine..... 909#

23. KI56/18, podnosilac zahteva: Ahmet Frangu, ocena ustavnosti presude Vrhovnog suda ARJ.UZVP. br. 67/2017 od 22. decembra 2017. godine ..... 931#

24. KI214/19 podnosilac zahteva: Murteza Koka, ocena ustavnosti rešenja Vrhovnog suda Kosova Rev. br. 195/2019 od 23. jula 2019. godine.....986#

25. KI27/20 podnosilac zahteva: Lëvizja Vetëvendosje!, ocena ustavnosti presude [A.A-U.ZH. br. 16.2019] od 10. oktobra 2019. godine Vrhovnog suda Kosova .....1008#

26. KI209/19, Podnosilac zahteva: Memli Krasniqi, Ocena ustavnosti presude Apelacionog suda Kosova Ka. br. 664/2019 od 5. avgusta 2019. godine ..... 1043#

27. KI80/19, Podnosilac: Radomir Dimitrijević, ocena ustavnosti rešenja Žalbenog veća Posebne komore Vrhovnog suda za pitanja koja se odnose na Kosovsku agenciju za privatizaciju AC-I-18-0547-A0001 od 21. februara 2019. godine ..... 1060#

28. KI145/19, KI146/19, KI147/19, KI149/19, KI150/19, KI151/19, KI152/19, KI153/19, KI154/19, KI155/19, KI156/19, KI157/19 i KI159/19, Podnosilac: Et-hem Bokshi i drugi; Ocena ustavnosti presude Žalbenog veća Posebne komore Vrhovnog suda Kosova za pitanja koja se odnose na Kosovsku agenciju za privatizaciju AC-I-13-0181-A0008 od 29. avgusta 2019. godine ..... 1077#

29. KI224/19, Podnosilac zahteva: Islam Krasniqi, Ocena ustavnosti rešenja Žalbenog veća Posebne komore Vrhovnog suda AC-I-19-0114 od 19. septembra 2019. godine za pitanja koja se odnose na Kosovsku agenciju za privatizaciju ..... 1114#

30. KI227/19, Podnosilac: N.T. "Spahia Petrol", Ocena ustavnosti presude Vrhovnog suda Kosova ARJ. UZVP. br. 94/2019 od 1. avgusta 2019. godine ..... 1132#

31. KI193/19, Podnosilac zahteva: Salih Mekaj, ocena ustavnosti presude Vrhovnog suda Pml. br. 36/2019 od 5. juna 2019. godine..... 1159#

32. KI 131/19, Podnosilac zahteva: Sylë Hoxha, Ocena ustavnosti Presude Vrhovnog suda, AML. br. 1/2019, od 16. aprila 2019. godine..... 1178#

33. KI231/19, Podnosilac zahteva: Kosovska agencija za privatizaciju koja zastupa DP „Kosovo-Export, Zahtev za ocenu ustavnosti presude AC-I-15-0212-A0001 Žalbenog veća Posebne komore Vrhovnog suda za pitanja koja se odnose na Kosovsku agenciju za privatizaciju od 22. avgusta 2019 godine ..... 1201#

34. KI158/19, Podnosilac: Fatos Dervishaj, ocena ustavnosti nepostupanja Javnih Organa u vezi sa zahtevima podnosioca zahteva ..... 1224#

35. KI122/19, Podnosilac zahteva: F.M., ocena ustavnosti presude Vrhovnog suda Kosova PML. br. 49/2019 od 7. marta 2019. godine u vezi sa presudom Apelacionog suda Kosova PA1. br. 358/2018 od 19. novembra 2018. godine i presudom Osnovnog suda u Prištini P. br. 927/14 od 15. januara 2018. godine ..... 1254#

36. KI243/19, Podnosilac zahteva: Muhamet Idrizi, Ocena ustavnosti presude Vrhovnog suda Kosovo PML. br. 290/2019 od 21. oktobra 2019. godine..... 1283#

37. KI71/20, Podnosilac zahteva: Etem Arifi, Ocena ustavnosti presude Vrhovnog suda Kosova Pml. br. 380/2019 od 30. januara 2020. godine ..... 1297#

38. KI88/20, Podnosilac zahteva: Fudbalski klub "Liria", Ocena ustavnosti odluke Izvršnog komiteta Fudbalskog saveza Kosova 272/2 od 2. juna 2020. godine. ..... 1328#

39. KI232 / 19, podnosilac zahteva: Xhemajl Bajraktari, zahtev za tumačenje člana 35, tačke 8 i 9 Kolektivnog ugovora o obrazovanju na Kosovu ..... 1336#

40. INDEKS PRAVNIH TERMINA ..... 1343#

41. INDEKSI ČLANOVIMA USTAVA ..... 1353#

Predgovor

Izuzetna mi je čast i zadovoljstvo da, poslednji put u svojstvu predsednice Ustavnog suda, napišem predgovor prvog jubilarnog Biltena o sudskoj praksi Ustavnog suda, desetog po redu. Bilten je postao referentna tačka, koristan i često citiran od strane onih koji rade na polju ustavnog prava i osnovnih ljudskih prava i sloboda. Još jednom smo se obavezali da pokažemo neke od ključnih rezultata našeg rada tokom 2020. godine.

Ovo izdanje Biltena sadrži sve presude Suda 2020. godine i pažljiv odabir najkonkretnijih rešenja. Kao i svi drugi sudovi u regionu i svetu, Ustavni sud se suočio sa neočekivanim izazovima pandemije COVID-19, koji su zahtevali trenutnu i budnu adaptaciju za uspešno izvršavanje naših ustavnih dužnosti. Uprkos poteškoćama izazvanim pandemijom, Ustavni sud je nastavio svoju radnu aktivnost bez prekida, kombinacijom kancelarijskog i rada na daljinu, u skladu sa posebnim pravilima i preporukama relevantnih zdravstvenih ustanova na nivou Republike Kosovo.

Tokom 2020. godine, Sud je rešavao veliki broj slučajeva, među njima (i) dva konkretna slučaja u vezi sa merama preduzetim za sprečavanje i borbu protiv pandemije COVID-19; (ii) dva slučaja koja je podneo Ombudsman u vezi sa Zakonom o platama u javnom sektoru i Zakonom o javnim službenicima; (iii) slučaj koji su podneli poslanici Skupštine u vezi sa dekretom predsednika o nominovanju kandidata za premijera; i (iv) slučajeve koje su podneli redovni sudovi u kontekstu incidentalne kontrole.

Tokom godine, Sud je takođe radio na značajnom broju slučajeva u vezi sa individualnim zahtevima. U poslednje navedenim, razmatrajući navode podnosilaca zahteva i primenjujući načela utvrđena njegovom konsolidovanom sudskom praksom i onim Evropskog suda za ljudska prava, Ustavni sud je utvrdio povredu članova Ustava u vezi sa (i) nedostatkom obrazloženja sudske odluke; (ii) načelom jednakosti oružja i načelom proceduralnog kontradiktornog postupka; (iii) pravom na pristup Sudu; (iv) propustom održavanja rasprave; (v) načelom pravne sigurnosti; (vi) načelom nepristrasnosti Suda; (vii) načelom pravne sigurnosti kao rezultat kontradiktornih odluka sudske prakse; (viii) neizvršenjem odluke; (ik) učešćem svedoka; (k) pravom na privatnost u smislu registracije smrti osobe, itd.

Važno je istaći da bi potencijalni podnosioci zahteva i njihovi zastupnici, koji nameravaju da podnesu zahtev Ustavnom sudu, trebali pažljivo konsultovati ovaj jubilarni Bilten, kao i prethodne Biltene, i oceniti da li njihov slučaj može imati šanse za uspeh, pozivajući se na slične odluke Suda. Takođe, Bilteni Suda i sva sudska praksa objavljena na zvaničnoj internet stranici Suda je tu da bi služila institucijama i fizičkim i pravnim licima da bolje iznesu svoje

ustavne argumente i da u praksi ostvare svoja Ustavom zagarantovana prava i slobode.

Važno je napomenuti da Sud i njegove sudije donose odluke nezavisno i transparentno, primenjujući najviše standarde ljudskih prava i ustavne pravde, kao što je propisano Ustavom i drugim međunarodnim instrumentima primenljivim u Republici Kosovo.

Na kraju, želela bih da se zahvalim i izrazim svoje posebno priznanje celokupnom osoblju Suda, zahvaljujući čijem radu i podršci je omogućeno objavljivanje ovog izdanja Biltena sudske prakse Ustavnog suda.

Arta Rama-Hajrizi

Predsednica Ustavnog Suda

KO197/19, Podnosilac: Sudije Departmana za teška krivična dela, Osnovni sud u Prištini, Ocena ustavnosti člana 42, stav 4 Zakona br. 06/L-054 o Sudovima

KO197/19, Rešenje usvojeno 22. januara 2019. godine, objavljeno dana 19. februara 2020.godine

Ključne reči: institucionalni zahtev, incedentalna kontrola, ovlašćena strana

Ovaj zahtev je podnet od strane sudija Osnovnog suda u Prištini, Departman za teška krivična dela, na osnovu člana 113.8 Ustava. Podnosioci zahteva traže od Ustavnog Suda ocenu ustavnosti člana 42, stav 4 Zakona br. 06/L-054 o Sudovima (u daljem tekstu: Zakon o Sudovima), za koji se smatra da je navodno u suprotnosti sa članom 31 [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje) Ustava Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ustav) u vezi sa članom 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima (u daljem tekstu: EKLJP).

Suština zahteva podnosilaca zahteva se sastoji u tvrdnji da se članom 42. stav 4. Zakona o sudovima, kojim je propisano da će se predmeti koji spadaju u nadležnost Specijalnog departmana, ali za koje je održana početna rasprava, i dalje razmatrati pred nadležnim sudovima, shodno tome u okviru Departmana za teška krivična dela, dok će se slučajevi iste prirode ali za koje još uvek nije održana početna rasprava, razmatrati u okviru Specijalnog departmana, krši princip jednog suđenja u razumnom vremenskom roku, kao sastavnog dela prava na pravično i nepristrasno suđenje, zagarantovanog članom 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP-a.

Sud je pre svega ocenio da li je zahtev koji je podnet ispunio uslove prihvatljivosti koji su propisani Ustavom i dalje precizirani Zakonom o Ustavnom Sudu i navedeni u Poslovniku o radu Ustavnog suda. Stoga, Sud je prvo ocenio da li su podnosioci zahteva ovlašćena strana za podnošenje takvog zahteva, odnosno da li je zahtev podneo “sud” koji pred sobom ima slučaj na razmatranju, kao što je utvrđeno u stavu 8. člana 113. Ustava. Sud je smatrao da se zahtev koji su podneli podnosioci zahteva u svojstvu sudija Departmana za teška krivična dela Osnovnog suda, ne može smatrati zahtevom koji je podneo jedan "sud" koji ima neki predmet u razmatranju, kao što je utvrđeno u članu 113. stav 8. Ustava.

U zaključku, Sud je utvrdio da podnosioci zahteva nisu ovlašćena strana za podnošenje zahteva Sudu te da je iz tog razloga zahtev neprihvatljiv.

REŠENJE O NEPRIHVATLJIVOSTI

u

slučaju br. KO197/19

Podnosilac

Sudije Departmana za teška krivična dela,
Osnovni sud u Prištini

Ocena ustavnosti
člana 42. stav 4. Zakona br. 06/L-054 o sudovima

USTAVNI SUD REPUBLIKE KOSOVO

u sastavu:

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

Podnosilac zahteva

1. Zahtev su podnele sudije Osnovnog suda u Prištini, Departman za teška krivična dela, a potpisali su ga Suzana Qerkini, Shpresa Hasaj Hyseni, Isuf Makolli, Shasivar Hoti, Violeta Namani, Naser Foniqi, Nushe Kukaj Meka, Beqir Kalludra, Vesel Ismajli, Lutfi Shala, Naime Jashanica (u daljem tekstu: podnosioci zahteva).

Predmetna stvar

2. Predmetna stvar je zahtev podnosilaca za ocenu ustavnosti člana 42. stava 4. Zakona br. 06/L-054 o sudovima (u daljem tekstu: Zakon o sudovima) koji je navodno u suprotnosti sa članom 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje) Ustava Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ustav) u vezi sa članom 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima (u daljem tekstu: EKLJP).

Pravni osnov

3. Zahtev je zasnovan na članu 113.8 Ustava, članovima 51, 52. i 53. Zakona o Ustavnom sudu Republike Kosovo br. 03/L-121 (u daljem tekstu: Zakon) i pravilu 77. Poslovnika o radu Ustavnog suda Republike Kosovo (u daljem tekstu: Poslovnik).

Postupak pred Sudom

4. Dana 4. novembra 2019. godine, podnosioci su podneli zahtev Ustavnom sudu Republike Kosovo (u daljem tekstu: Sud).

5. Dana 7. novembra 2019. godine, predsednica Suda je imenovala sudiju Safeta Hoxhu za sudiju izvestioca i Veće za razmatranje, sastavljeno od sudija: Bekim Sejdiu (predsedavajući), Selvete Gërxhaliu-Krasniqi i Gresa Caka-Nimani (članovi).

6. Dana 15. novembra 2019. godine, Sud je o registraciji zahteva obavestio: podnosioce zahteva, predsednika Republike Kosovo, predsednika Skupštine Republike Kosovo, premijera Republike Kosovo, Ombudsmana, generalnog sekretara Skupštine Republike Kosovo i Sudski savet Republike Kosovo.

7. Dana 22. januara. 2020. godine, Veće za razmatranje je razmotrilo izveštaj sudije izvestioca i jednoglasno je preporučilo sudu neprihvatljivost zahteva.

Pregled činjenica

8. Dana 23. novembra 2018. godine, Skupština Kosova je usvojila Zakon o sudovima koji je dana 18. decembra 2018. godine objavljen u Službenom listu.

9. Na osnovu člana 18. Zakona o sudovima osnovan je Specijalni departman u okviru Osnovnog suda u Prištini koji će razmatrati predmete koji spadaju u nadležnost Specijalnog tužilaštva Republike Kosovo.

10. Prema članu 42. stavu 4. Zakona o sudovima: *"Stupanjem na snagu ovog zakona, predmeti Specijalnog tužilaštva Republike Kosovo, za koje još uvek nije održana početna rasprava, biće transferisane za razmatranje pri Specijalnom odeljenju za predmete u nadležnosti Specijalnog tužilaštva Republike Kosova. Predmeti za koje je održana početna rasprava, nastaviće se razmatranje pri nadležnim sudovima, do njihovog okončanja"*.

11. Dana 23. aprila 2019. godine, na osnovu Zakona o sudovima, Sudski savet Kosova (u daljem tekstu: SSK) usvojio je Pravilnik (br. 03/2019) o organizaciji i funkcionalizaciji Specijalnog departmana u okviru Osnovnog suda u Prištini i Apelacionog suda.

Navodi podnosilaca zahteva

12. Podnosioci zahteva navode da član 42. stav 4. Zakona o sudovima nije u saglasnosti sa članom 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP.

13. Suština zahteva podnosilaca sastoji se u tvrdnji da se članom 42. stav 4. Zakona o sudovima, kojim je propisano da će se predmeti koji spadaju u nadležnost Specijalnog departmana, ali za koje je održana početna rasprava, i dalje razmatrati pred nadležnim sudovima, shodno tome u okviru Departmana za teška krivična dela, krši član 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP.

14. Svoje argumente o ustavnosti Zakona o sudovima podnosioci zahteva grade oslanjajući se na načelo suđenja u razumnom vremenskom roku u krivičnim predmetima pri čemu navode da će suđenje u predmetima koji se upućuju od strane Specijalnog tužilaštva Republike Kosovo (STRK), i to od strane Departmana za teška krivična dela, a ne Specijalnog departmana, otežati suđenje u tim krivičnim predmetima u razumnom vremenskom roku. S tim u vezi, podnosioci zahteva pominju nekoliko slučajeva, naglašavajući *"[...] slučaj „Medikus", koji je na suđenju više od 10 godina, i suđenje još uvek traje, zatim slučajevi "Zemljište 1 i 2", "Narodno oko", "Veterani", "Vize", kao i mnogo drugih predmeta ove prirode"*.

15. U kontekstu ovog navoda, podnosioci zahteva se pozivaju na predmet Evropskog suda za ljudska prava (u daljem tekstu: ESLJP) *H protiv Francuske,* predstavka br. 10073/82, presuda od 24. oktobra 1989. godine. Podnosioci zahteva dalje objašnjavaju da primaju žalbe od stranaka u postupku zbog odugovlačenja postupka iz razloga što se u Departmanu za teška krivična dela, čiji deo su podnosioci zahteva, u isto vreme sudi u predmetima koji spadaju u njihovu stvarnu nadležnost, uključujući i predmete koji prema odredbama Zakona o sudovima spadaju i u nadležnost Specijalnog departmana.

16. Podnosioci zahteva takođe naglašavaju da je *"Specijalni departman [...] osnovan da bi razmotrio predmete koji su u nadležnosti STRK-a, a koji su slučajevi koji se odnose na krivična dela jedne posebno teške prirode, i u funkciji prirode ovih slučajeva je i odvijen poseban*

postupak izbora sudija, koji je postupak strukturiran nad nekoliko uslova, koje je trebao da ispuni svaki koji je težio da se izabere kao sudija u okviru ovog departmana, stoga, sudije koji su izabrani, ocenjeno je da su jedini koji mogu da sude predmete ove prirode". S tim u vezi, podnosioci zahteva tvrde da se u ovom slučaju krši načelo pravičnog suđenja iz razloga što se *"[...] optuženi sude od jednog nenadležnog sudskog nivoa, nepripremljenog u dovoljnom profesionalnom nivou za ove predmete ove prirode, zatim povreda načela pravičnog suđenja se nadoveže i povredom načela jednakosti stranaka, pošto su lica koja su izvršila dela iste prirode sude od različitih departmana, i u ovoj funkciji od sudija za koje se pretpostavlja da imaju drugačiji nivo stručne spreme, odnosno stoje više, na osnovu kriterijuma koji su primenjeni prilikom njihovih izbora".*

17. Podnosioci zahteva dalje preciziraju da nastavak suđenja u predmetima koji spadaju u nadležnost Specijalnog departmana, od strane Departmana za teška krivična dela predstavlja kršenje "jednakog postupanja prema strankama". U tom kontekstu, podnosioci zahteva se pozivaju na predmet ESLJP-a *Mullai i drugi protiv Albanije* [predstavka br. 9074/07, presuda od 23. juna 2010. godine, stav 86], u kojem je ESLJP, između ostalog, ocenio da se za *"[...] postojanje mnogih i nadovezanih paralelnih sudskih postupaka razmatrajući u biti istu zakonsku stvar ne može [smatrati da je] u skladu sa pravnom državom".*

18. Podnosioci zahteva takođe navode da je član 42. stav 4. Zakona o sudovima u suprotnosti sa članom 18. [Specijalni departman za predmete u nadležnosti Specijalnog tužilaštva Republike Kosova] i članom 19. [Departman osnovnog suda za teška krivična dela], kao i sa članom 42. stavovi 3. i 5. samog Zakona o sudovima, a koje odredbe se odnose na stvarnu nadležnost Specijalnog departmana u okviru Osnovnog suda u Prištini za razmatranje predmeta koji spadaju u nadležnost STRK-a.

19. Podnosioci zahteva dalje navode da član 42. stav 4. osporenog zakona *"sadrži suštinske povrede odredaba krivičnog postupka"* iz člana 384. [Bitna povreda odredaba krivičnog postupka], stav 1. tačka 6. Zakonika o krivičnom postupku Republike Kosova iz razloga što *"presudu izdaje jedan sud koji nema predmetne nadležnosti za suđenje krivične stvari".* U tom kontekstu, podnosioci zahteva naglašavaju da se *"[...] nijednom ranije [...] nije desilo da se predmetna nadležnost podeli na dva stepena, i da se sudi u dve različite sudske instance".*

20. Na kraju, podnosioci zahteva, pozivajući se na *"član 31. Ustava Republike Kosovo, član 6. Evropske konvencije za ljudska prava, članove 18. i 22. ZKPRK-a, član 18. i 19. Zakona o sudovima* [zahtevaju] *od Ustavnog suda Republike Kosovo:*

1. Prihvatanje zahteva Osnovnog suda u Prištini-Departman za teška krivična dela;
2. Ukidanje člana 41 [42] stav 4 Zakona o Sudovima u prvom stavu kao neusklađenog sa članom 31. Ustava Republike Kosovo".

Relevantne odredbe Zakona o sudovima

Zakon br. 06/L-054 o sudovima

Član 3
Sprovođenje sudske vlasti

1. Sudsku vlast na teritoriji Republike Kosova sprovode sudovi osnovani ovim zakonom.
[...]

Član 18
Specijalni departman za predmete u nadležnosti Specijalnog tužilaštva Republike Kosova

1. Specijalni departman u okviru Osnovnog suda u Prištini, ima nadležnosti da razmatra predmete koji su u nadležnosti STRK-a, u saglasnosti sa Zakonom o Specijalnom tužilaštvu Republike Kosova, izmenjen i dopunjen zakonima koji ga slede.
2. O svim pitanjima u Specijalnom departmanu za predmete u nadležnosti STRK-a, sudi Sudsko veća od troje (3) sudija stručnjaka, od kojih jedan treba da predsedava sudskim većem.

Član 19
Departman osnovnog suda za teška krivična dela

1. Departman osnovnog suda za teška krivična dela sudi o teškim krivičnim delima, koja su kažnjiva na više od deset (10) godina, kao i krivična dela koja se, prema Krivičnom kodeksu ili Kodeksu o krivičnom postupku, smatraju ozbiljnim krivičnim delima.
2. U svim predmetima Departmana osnovnog suda za teška krivična dela, sudski sudsko veće od troje (3) profesionalnih sudija, ukoliko zakonom nije drugačije predviđeno.

[...]

Član 42
Određivanje sudija pri Specijalnom odeljenju za predmete u nadležnosti Specijalnog tužilaštva Republike Kosova i rešavanje nerešenih predmeta

1. Sudski savet Kosova, najdalje šest (6) meseci od stupanja na snagu ovog zakona, izabraće sudije koji će raditi u specijalnom odeljenju za predmete u nadležnosti Specijalnog tužilaštva Republike Kosova, odnosno odeljenju za predmete u nadležnosti STRK-a, u okviru Osnovnog suda u Prištini i Apelacionog suda, u skladu sa odredbama Zakona na snazi.
2. Sudski savet Kosova, dužan je takođe da preduzme sve mere za funkcionisanje specijalnog odeljenja u okviru Osnovnog suda u Prištini i Apelacionog suda, uključujući i regrutiranje osoblja za podršku i stručnih saradnika.
3. Sudije koje su određene da rade pri Specijalnom odeljenju Osnovnog suda u Prištini i Odeljenju za predmete u nadležnosti Specijalnog tužilaštva Republike Kosova, Apelacionom sudu, mogu da se angažuju u sudska tela za suđenje predmeta u okviru Odeljenja za teške zločine pri Osnovnom sudu u Prištini, odnosno Apelacionom sudu.
4. Stupanjem na snagu ovog zakona, predmeti Specijalnog tužilaštva Republike Kosovo, za koje još uvek nije održana početna rasprava, biće transferisane za razmatranje pri Specijalnom odeljenju za predmete u nadležnosti Specijalnog tužilaštva Republike Kosova. Predmeti za koje je održana početna rasprava, nastavi će se razmatranje pri nadležnim sudovima, do njihovog okončanja.
5. Stupanjem na snagu ovog zakona, predmeti Specijalnog tužilaštva Republike Kosova, koji su u Apelacionom sudu, nastavi će razmatranje nadležno veće, koje ima predmet na razmatranju u momentu stupanja na snagu ovog zakona. Predmeti Specijalnog tužilaštva Republike Kosova koje prima Apelacioni sud, nakon stupanja na snagu ovog zakona, razmatra će se od Odeljenja za predmete u nadležnosti Specijalnog tužilaštva Republike Kosova.

Prihvatljivost zahteva

21. Što se tiče prihvatljivosti zahteva, Sud će prvo razmotriti da li je zahtev ispunio uslove prihvatljivosti koji su propisani Ustavom i dalje precizirani Zakonom i Poslovnikom.

22. S tim u vezi, Sud se poziva na stavove 1. i 8. člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava, koji propisuju:

"1. Ustavni sud odlučuje samo u slučajevima koje su ovlašćene strane podnele sudu na zakonit način.

(...)

8. Sudovi su ovlašćeni da, Vrhovnom [prim. prev. Ustavnom] *sudu, podnesu slučajeve koji se tiču saglasnosti nekog zakona sa Ustavom, ako je ta saglasnost primećena tokom sudskog postupka i ako relevantni sud nije siguran u saglasnost spornog zakona sa Ustavom i samo ako odluka relevantnog suda zavisi od saglasnosti zakona".*

23. Sud se poziva na članove 51, 52. i 53. Zakona, koji propisuju:

Član 51
Tačnost podneska

1. Podnesak podnešen u skladu sa članom 113, stav 8 Ustava, podnosi sud samo ukoliko se sporni zakon treba direktno primeniti u postupku koji je deo predmeta razmatranja i samo ukoliko je zakonitost spornog zakona preduslov za donošenje odluke od strane suda.

2. Podnesak treba jasno da navede odredbe zakona za koje se smatra da nisu u saglasnosti sa Ustavom.

Član 52
Postupak pred sudom

Nakon podnošenja podneska u skladu sa Članom 113, paragraf 8 Ustava, postupak pred redovnim sudom se prekida do donošenja odluke Ustavnog suda.

Član 53.
Odluka

Ustavni sud donosi odluku samo o saglasnosti zakonskih odredbi sa Ustavom, a ne o ostalim činjeničnim ili pravnim pitanjima koja se tiču spora koji se vodi u nekom redovnom sudu.

24. Sud, takođe, uzima u obzir i pravilo 77. Poslovnika, koje precizira:

Pravilo 77 [Podnesak u skladu sa članom 113.8 Ustava i članovima 51., 52. i 53. Zakona]

(1) Podnesak podnet prema ovom pravilu mora ispuniti uslove utvrđene u članu 113. 8 Ustava i članovima 51., 52. i 53. Zakona..

(2) Svaki sud Republike Kosovo može podneti podnesak prema ovom pravilu pod uslovom da:

(a) se sporni zakon treba direktno primeniti u postupku koji je deo predmeta razmatranja; i

(b) je zakonitost spornog zakona preduslov za donošenje odluke od strane suda.

(*3) Podnesak podnet prema ovom pravilu treba jasno da navede odredbe zakona za koje se smatra da nisu u saglasnosti sa Ustavom. Spis koji se razmatra od strane Suda treba da se priloži podnesku.*

(4) Relevantni sud može podneti podnesak ex officio ili na zahtev jedne od strana u slučaju i bez obzira da li je strana u slučaju osporila ustavnost odgovarajuće zakonske odredbe.

(5) Nakon podnošenja podneska, Sud će naložiti relevantnom sudu da suspenduje postupak u vezi sa navedenim slučajem dok se odluka Ustavnog suda ne donese.

25. Sud pre svega naglašava da su podnosioci zahteva u "Predmetu" zahteva koji su podneli Sudu naznačili član 41. stav 4. Zakona o sudovima, kao odredbu koju osporavaju pred Sudom. Međutim, Sud primećuje da se u celokupnom sadržaju svog zahteva, podnosioci zahteva pozivaju na član 42. stav 4 osporenog zakona kao na odredbu čiju ustavnost osporavaju pred Sudom. Shodno tome, Sud smatra da podnosioci zahteva osporavaju član 42. stav 4. Zakona o sudovima.

26. U svetlu gore navedenog normativnog okvira, proizilazi da svaki zahtev koji je podnet na osnovu člana 113. stav 8. Ustava, da bi bio prihvatljiv, mora ispunjavati sledeće uslove koji su međusobno tesno povezani i moraju biti kumulativno ispunjeni:

a) zahtev mora biti podnet od strane "suda";
b) osporeni zakon se mora direktno primeniti od strane relevantnog suda u slučaju koji ima pred sobom na razmatranju;
c) ustavnost osporenog zakona predstavlja preduslov za donošenje odluke u slučaju koji se razmatra;

d) sud (relevantni) mora biti nesiguran u pogledu saglasnosti osporenog zakona sa Ustavom;
e) relevantni sud mora da precizira koje se odredbe osporenog zakona smatraju nesaglasnim sa Ustavom.

27. Stoga, Sud će prvo oceniti da li su podnosioci zahteva ovlašćena strana za podnošenje takvog zahteva, odnosno da li je zahtev podneo "sud", kao što je utvrđeno u stavu 8. člana 113. Ustava, Zakonu i Poslovniku.

28. S tim u vezi, Sud skreće pažnju na svoju sudsku praksu u kojoj su primenjeni gore navedeni uslovi u pogledu prihvatljivosti zahteva koji su podneti na osnovu stava 8. člana 113. Ustava (vidi slučajeve Ustavnog suda KO59/14, podnosilac *Hilmi Hoxha*, rešenje o neprihvatljivosti od 26. juna 2014. godine, KO126/16, podnosilac *Specijalizovano veće Posebne komore Vrhovnog suda Kosova za pitanja koja se odnose na Kosovsku agenciju za privatizaciju,* rešenje o neprihvatljivosti od 27. marta 2017. godine, stav 62*;* KO142/16, podnosilac *Žalbeno veće Posebne komore Vrhovnog suda Kosova za pitanja koja se odnose na Kosovsku agenciju za privatizaciju*, presuda od 9. maja 2017. godine, stav 58, kao i slučaj KO157/18, podnosilac zahteva *Vrhovni sud Republike Kosovo,* od 13. marta 2019. godine, stav 45).

29. Sud podseća na gore navedeni slučaj KO157/18 u kojem je zahtev podneo Vrhovni sud, a potpisao ga njegov predsednik u okviru ovlašćenja koja su povezana sa njegovom funkcijom. U zahtevu je jasno navedeno da isti podnosi Vrhovni sud koji treba da odluči o reviziji određenog osiguravajućeg društva protiv određene presude Apelacionog suda i da je odlučivanje povodom revizije direktno povezano sa ustavnošću pravne norme koja bi trebalo da bude primenjena u slučaju pred njim. Kao rezultat toga, Ustavni sud je smatrao da je zahtev podneo "sud" koji pred sobom ima slučaj na razmatranju u smislu stava 8. člana 113. Ustava (vidi gore navedeni slučaj KO157/18, stav 48).

30. Sud podseća da je on u gore navedenom slučaju KO126/16 ocenio da je "sud" takođe i svaki sudija ili veće sudija koje ima punu nadležnost da sudi o meritumu slučaja koji se nalazi na čekanju pred njim. U gore navedenom slučaju, sudija koji je uputio pitanje Ustavnom sudu sudio je u predmetu kao sudija pojedinac, kao sudija koji je nadležan da rešava predmet u vezi sa kojim je uputio pitanje Ustavnom sudu. Shodno tome, Sud je utvrdio da je u skladu sa članom 113. stav 8. Ustava, navedeni zahtev podneo "sud" kojima ima slučaj na razmatranju u smislu člana 113. stav 8 Ustava (vidi gore navedeni slučaj KO126/16, stavovi 59 i 60).

31. Sud primećuje da se slučaj podnosilaca zahteva razlikuje od gore navedenih slučaja. Sud podseća da je u konkretnom slučaju, zahtev nije podnet ni od strane nekog sudskog veća koje ima neki slučaj na razmatranju niti od Predsednika Osnovnog suda u okviru ovlašćenja koji su povezani sa njegovom/njenom funkcijom, već je podnet i potpisan od strane jedanaest (11) sudija Osnovnog suda u Prištini, odnosno sudija Departmana za teška krivična dela, a koje na apstraktan način osporavaju saglasnost stava 4. člana 42. Zakona o sudovima sa članom 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP.

32. Štaviše, Sud primećuje da podnosioci zahteva nisu precizirali da li bilo koje sudsko veće Departmana za teška krivična dela u okviru Osnovnog suda u Prištini ima pred sobom određeni "slučaj na razmatranju", koji bi prema opštim odredbama Zakona o sudovima trebalo da bude razmotren od strane Specijalnog departmana, i ako je odgovor da, koji je to slučaj. Podnosioci pominju nekoliko slučajeva kao što je *"slučaj "Medikus", koji je na suđenju više od 10 godina, i suđenje još uvek traje, zatim slučajevi "Zemljište 1 i 2", "Narodno oko", "Veterani", "Vize", kao i mnogo drugih predmeta ove prirode"* ali ne preciziraju konkretne okolnosti tih slučajeva da li bi te slučajeve prema njihovoj prirodi trebalo da razmatra Specijalni departman, a trenutno ih razmatra Departman za teška krivična dela, čime bi se pred Sudom dokazalo da je zahtev podneo "sud" koji pred sobom ima slučaj na razmatranju, a što bi takođe dokazalo da su i ostali uslovi za prihvatljivost zahteva ispunjeni u konkretnom slučaju.

33. Stoga, Sud smatra da se zahtev koji su podneli podnosioci zahteva u svojstvu sudija Departmana za teška krivična dela Osnovnog suda, ne može smatrati zahtevom koji je podneo "sud", kao što je utvrđeno u gore navedenom zakonodavstvu, tačnije u članu 113. stav 8. Ustava, Zakonu i Poslovniku i dalje precizirano u sudskoj praksi ovog Suda.

34. Štaviše, Sud, pozivajući se na druge kriterijume o prihvatljivosti koji su propisani u članu 113, stav 8 Ustava, ocenjuje da podnosioci zahteva nisu takođe potvrdili dali se osporeni zakon treba primenjivati direktno od strane odgovarajućeg suda u slučajevima koji se razmatraju pred istim i da li je ustavnost osporenog zakona preduslov da se donese odluka u predmetu koji je u razmatranju.

35. U nastavku, Sud, i pored napred izvedenih zaključaka, takođe primećuje da glavni navod podnosilaca zahteva predstavlja to da se članom 42. stav 4. Zakona o sudovima krši član 31. Ustava, konkretnije načelo suđenja u razumnom roku, kao sastavni deo prava na pravično

suđenje. S tim u vezi, ne prejudicirajući ustavnost ovih zakonskih odredbi, Sud se poziva na glavna načela utvrđena u svojoj sudskoj praksi i sudskoj praksi ESLJP-a u pogledu suđenja u razumnom roku, prema kojima se navodi koji se odnose na suđenje u razumnom roku ocenjuju u svetlu okolnosti konkretnih slučajeva, a ne apstraktno, uzimajući u obzir posebno: (a) složenost predmeta; (b) ponašanje stranaka u postupku; (c) ponašanje nadležnog suda ili drugih javnih vlasti, kao i (d) važnost onoga što je u opasnosti za podnosioca u sporu (vidi slučajeve Ustavnog suda KI23/16, podnosilac zahteva *Qazim Bytyqi i drugi*, rešenje o neprihvatljivosti od 5. maja 2017. godine, stav 58 i KI18/18, podnosilac zahteva *Isuf Musliu*, rešenje o neprihvatljivsti od 30. maja 2018. godine, stav 43; vidi, takođe, presudu ESLJP-a od 7. februara 2002. godine, *Mikulić protiv Hrvatske,* br. 53176/99, stav 38).

36. U zaključku, Sud utvrđuje da podnosioci zahteva nisu ovlašćena strana za podnošenje zahteva Sudu te da je iz tog razloga zahtev neprihvatljiv.

IZ TIH RAZLOGA

Ustavni sud, u skladu sa članom 113.8 Ustava, članovima 20. i 51. Zakona i pravilima 59 (b) i 77 (2) Poslovnika, 22. januara 2020. godine, jednoglasno:

ODLUČUJE

I. DA PROGLASI zahtev neprihvatljivim;

II. DA DOSTAVI ovu odluku stranama;

III. DA OBJAVI ovu odluku u Službenom listu u skladu sa članom 20.4 Zakona;

IV. Ova odluka stupa na snagu odmah.

Sudija izvestilac	**Predsednica Ustavnog suda**
Safet Hoxha	Arta Rama-Hajrizi

KO54/20, Podnosilac: Predsednik Republike Kosovo, Ocena ustavnosti Odluke, br. 01/15, Vlade Republike Kosovo, od 23. marta 2020. godine

KO54/20, Presuda od 31. marta 2020. godine, objavljena 6. aprila 2020. godine

Ključne reči*: institucionalni zahtev, član 113.2 (1) Ustava, sloboda kretanja, sloboda okupljanja, pravo na privatnost, ograničenje ne-"propisano zakonom", Vlada, Skupština, predsednik, razlika između člana 55 i 56 Ustava, ograničenje vs odstupanja.*

Dana 24. marta 2020. godine, predsednik je podneo Sudu zahtev KO54/20. Putem ovog zahteva, predsednik je zahtevao ocenu ustavnosti Odluke [br. 01/15 od 23. marta 2020. godine] Vlade kao i uvođenje privremene mere protiv osporene Odluke Vlade.

Predmetna stvar zahteva je ocena ustavnosti osporene Odluke Vlade, za koju podnosilac zahteva tvrdi da nije u saglasnosti sa članovima 21 [Opšta Načela], 22 [Direktna Primena Međunarodnih Sporazuma i Instrumenata], 35 [Sloboda Kretanja], 43 [Sloboda Okupljanja], 55 [Ograničenje Prava i Osnovnih Sloboda] i 56 [Prava i Osnovne Slobode tokom Vanrednog Stanja] Ustava; članom 2 [Sloboda kretanja] Protokola 4 EKLJP-a; članom 13 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima; i članom 12 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima.

Pod naslovom **VII - ZAKLJUČCI –** ove Presude (vidi paragrafove 310-325) Sud je sažeo suštinu slučaja i naglasio sledeće:

Kao preliminarno pitanje, Sud u presudi je objasnio da njegova uloga nije da oceni da li su adekvatne i potrebne mere preduzete od strane Vlade za sprečavanje i borbu protiv pandemije COVID-19. Štaviše, Sud naglašava da potrebu za preduzimanje mera i njihovu nužnost nije osporila nijedna strana u ovom slučaju. Definisanje politika javnog zdravlja ne spada u nadležnostima i ovlašćenjima Ustavnog suda. Za pitanja javnog zdravlja, i sam Ustavni sud se obraća i sluša relevantne zdravstvene i stručne institucije na svetskom i državnom nivou.

Ustavno pitanje koje sadrži ova Presuda je usklađenost osporene Odluke Vlade sa Ustavom, odnosno, da li je donošenjem ove Odluke, Vlada ograničavala osnovna prava i slobode garantovane Ustavom, u skladu sa zakonom ili prekoračila ovlašćenja predviđena zakonom. U ovom kontekstu, u vezi sa ocenom da li su postavljena ograničenja, na nivou cele Republike Kosovo, osporenom Odlukom Vlade propisana zakonom, Sud se fokusirao na

ocenu ovlašćenja propisanih članovima 41. i 44. Zakona br. 02/L-109 o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti i članovima 12. (1.11) i 89. Zakona br. 04/L-125 o zdravstvu.

U tom smislu, Sud je razmatrao: (i) zahtev podnosioca i navode iznetih u zahtevu; (ii) komentare dostavljenih od strane Vlade i drugih zainteresovanih strana; (iii) sudsku praksu ESLJP-a i opšta načela oko primene kriterijuma "*propisano zakonom*" što se tiče aspekta ograničenja osnovnih prava i sloboda; i (iv) sudsku praksu samog Ustavnog suda.

Na osnovu gorenavedenih procena i razmatranja, Sud je jednoglasno odlučio da proglasi zahtev KO54/20 prihvatljivim za razmatranje merituma, pošto u okolnostima konkretnog slučaja ispunjeni su svi uslovi prihvatljivosti utvrđeni Ustavom, Zakonom o Ustavnom sudu i Poslovnikom o radu.

Sud je, takođe, jednoglasno odlučio da Odluka [br. 01/15 od 23. marta 2020.godine] Vlade nije u skladu sa članom 55. [Ograničenje Prava i Osnovnih Sloboda] Ustava u vezi sa članovima 35. [Sloboda Kretanja], 36. [Pravo na Privatnost] i 43. [Sloboda Okupljanja] Ustava i u vezi sa članom 2. (Sloboda Kretanja) Protokola br. 4 EKLJP-a, članom 8. (Pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života), i članom 11. (Sloboda okupljanja i udruživanja) EKLJP-a.

Sud je utvrdio da ograničenja koja sadrži osporena Odluka Vlade u odnosu na gorenavedena ustavna osnovna prava i slobode, nisu "*propisana zakonom*", stoga su u suprotnosti sa garancijama sadržanim u članovima 35., 36. i 43. Ustava u vezi sa odgovarajućim članovima EKLJP-a i članom 55. Ustava koji u svome prvom paragrafu jasno propisuje da osnovna prava i slobode garantovane Ustavom, mogu se ograničavati samo zakonom.

Sud je naglasio činjenicu da se osporena Odluka Vlade poziva na primenu dva gorenavedena zakona koji ovlašćuju Ministarstvo zdravlja da preduzme mere propisane u tim zakonima u cilju sprečavanja i suzbijanja zaraznih bolesti. Međutim, Sud je konstatovao da gorenavedeni zakoni, ne ovlašćuju Vladu da ograničava ustavna prava i slobode predviđena članovima 35., 36., i 43. Ustava na nivou cele Republike Kosovo i za sve građane Republike Kosovo bez izuzetka.

S tim u vezi, Sud je zaključio da postavljena ograničenja putem osporene Odluke (i) u vezi sa slobodom kretanja i okupljanja, predviđena članovima 35. i 43. Ustava, prekoračavaju ograničenja koja su dozvoljena gorenavedenim zakonom usvojenim od strane Skupštine; i (ii) u vezi sa "*sastancima u svim privatnim i javnim, otvorenim ili zatvorenim sredinama*" što sadrže aspekte prava garantovanih članom 36. Ustava, ne

zasnivaju se na nijedno ovlašćenje propisano gorenavedenim zakonom ili nekim drugim zakonom Skupštine.

Sud je razjasnio da Vlada ne može da ograničava nijedno osnovno pravo i slobodu putem odluka, ako ograničenje tog prava nije predviđeno zakonom Skupštine. Vlada samo može sprovesti jedan zakon Skupštine koji ograničava neko osnovno pravo ili slobodu i to samo do specifične mere koju je ovlastila Skupština putem odgovarajućeg zakona.

U vezi sa navodima podnosioca zahteva o povredi člana 56. [Prava i Osnovne Slobode tokom Vanrednog Stanja] Ustava, Sud je utvrdio da ovaj član nije primenjiv u okolnostima konkretnog slučaja jer isti je primenjiv samo nakon proglašenja vanrednog stanja.

Svakako, u vezi sa neslaganjem strana u sporu, predsednika i Vlade, oko značenja ustavnih izraza „*ograničenje*“ i „*odstupanje*“ koji se pojavljuju u članovima 55. i 56. Ustava, Sud je razjasnio da se „*ograničenje*“ ljudskih prava i sloboda može izvršiti „samo zakonom“ Skupštine – ali to ne znači da se „*ograničenje*“ prava može izvršiti samo kroz i nakon proglašenja Vanrednog Stanja. Sud je takođe razjasnio da izraz „*ograničenje*“ upotrebljen u članu 55. Ustava podrazumeva činjenicu da Skupština ima pravo da ograničava osnovna prava i slobode, zakonom, ali samo ukoliko i samo do te mere koja je neophodna kako bi se u jednom otvorenom demokratskom društvu ispunio cilj radi kojeg je dozvoljeno ograničenje. Drugim rečima, „*ograničenje*“ podrazumeva lakši stepen mešanja i to se može izvršiti i bez proglašenja Vanrednog Stanja; dok „*odstupanje*“ podrazumeva teži stepen mešanja jer se ono nikako ne može izvršiti bez proglašenja Vanrednog Stanja.

Što se tiče zahteva za privremenom merom, Sud je utvrdio da, nakon jednoglasne odluke sudija da odluče o meritumu slučaja u celosti i donesu ovu Presudu, isti je ostao bespredmetan.

Na osnovu članova 116.3 Ustava, 20.5 Zakona o Ustavnom sudu i pravilom 60 (5) Poslovnika o radu, Sud je odredio 13. april 2020. godine, kao datum stupanja na snagu ove Presude, odnosno ukidanja osporene Odluke Vlade.

Sud je odredio jedan drugi datum stupanja na snagu svoje Presude, odnosno 13. april 2020. godine, isključivo i uzimajući u obzir (i) nastale okolnosti proglašenjem pandemije COVID-19 na svetskom nivou; (ii) odgovarajuće preporuke zdravstvenih institucija na državnom i svetskom nivou; (iii) potencijalne štetne posledice po javno zdravlje usled neposrednog ukidanja ograničenja određenih Odlukom Vlade; i (iv) zaštitu javnog zdravlja i interesa do sprovođenja ove presude od strane relevantnih institucija Republike Kosovo.

Tokom ovog vremenskog perioda i u smislu člana 55. Ustava vezano za „*ograničenje*“ osnovnih prava i sloboda, relevantne institucije Republike Kosovo, i u prvom redu Skupština, treba da preduzmu potrebne mere da bi osigurali da su potrebna ograničenja osnovnih prava i sloboda u cilju očuvanja javnog zdravlja, izvršena u saglasnosti sa Ustavom i ovom Presudom.

Na kraju, Sud takođe naglašava da Ministarstvo zdravlja, odnosno Vlada nastavlja da bude ovlašćena da donosi odluke u cilju sprečavanja i borbe protiv pandemije, onoliko koliko je ovlašćena Zakonom br. 02/L-109 o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti i Zakonom br. 04/L-125 o zdravstvu.

PRESUDA

u

slučaju br. KO54/20

Podnosilac

Predsednik Republike Kosovo

Ocena ustavnosti Odluke br. 01/15 Vlade Republike Kosovo, od 23. marta 2020

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 podneo Predsednik Republike Kosovo (u daljem tekstu: podnosilac zahteva ili Predsednik).

Osporena odluka

2. Podnosilac zahteva osporava ustavnost Odluke br. 01/15 Vlade Republike Kosovo (u daljem tekstu: Vlada), od 23. marta 2020 (u daljem tekstu: osporena odluka).

Predmetna stvar

3. Predmetna stvar zahteva je ocena ustavnosti osporene odluke Vlade, za koju podnosilac zahteva tvrdi da nije u saglasnosti sa članovima 21 [Opšta Načela], 22 [Direktna Primena Međunarodnih Sporazuma i Instrumenata], 35 [Sloboda Kretanja], 43 [Sloboda Okupljanja] i 55 [Ograničenje Prava i Osnovnih Sloboda], 56 [Prava i Osnovne Slobode

tokom Vanrednog Stanja] Ustava Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ustav); članom 2 [Sloboda kretanja] Protokola 4 Evropske konvencije o ljudskim pravima (u daljem tekstu: EKLJP); članom 13 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima (u daljem tekstu: UDLJP); kao i članom 12 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima (u daljem tekstu: MPGPP).

4. Podnosilac zahteva traži od Ustavnog suda Republike Kosovo (u daljem tekstu: Sud) da uvede privremenu meru za hitno obustavljanje osporene odluke do donošenja konačne odluke od strane Suda, sa obrazloženjem da je uvođenje iste *" u javnom interesu i izbegava rizike i nepopravljive štete."*

Pravni osnov

5. Zahtev je zasnovan na podstavu (1) stava 2 člana 113 [Jurisdikcija i ovlašćene strane] i na stavu 2 člana 116 [Pravni Efekat Odluka] Ustava; članovima 22, 27, 29 i 30 Zakona br. 03/L-121 o Ustavnom sudu Republike Kosovo (u daljem tekstu: Zakon); kao i na pravilima 32, 56, i 57 Poslovnika o radu Ustavnog suda Republike Kosovo (u daljem tekstu: Poslovnik o radu).

Postupak pred Sudom

6. Dana 24 marta 2020, u 12:03 časova, podnosilac je podneo zahtev u Sudu.

7. Istoga dana, 24. marta 2020. godine, predsednica Suda je imenovala sudiju Radomira Labana za sudiju izvestioca i Veće za razmatranje, sastavljeno od sudija: Arta Rama-Hajrizi (predsedavajuća), Bekim Sejdiu i Nexhmi Rexhepi.

8. Istoga dana, 24. marta 2020. godine, Sud je putem elektronske komunikacije obavestio podnosioca zahteva o registraciji zahteva i tražio da o svakoj promeni u vezi sa zahtevom hitno obavesti Sud.

9. Istoga dana, 24. marta 2020. godine, oko 16:00 časova, Sud je putem elektronske komunikacije obavestio o registraciji zahteva: (i) Premijera Republike Kosovo, g. Albin Kurti; (ii) Predsednicu Skupštine Republike Kosovo, gđu Vjosa Osmani-Sadriu, sa zahtevom da se kopija zahteva prosledi svim poslanicima Skupštine, i (iii) Ombudsmana, g. Hilmi Jashari.

10. Ovim dopisima, Sud je obavestio zainteresovane strane da će zahtev biti razmotren hitno i sa visokim prioritetom uzimajući u obzir

okolnosti u kojima se nalazi država Republika Kosovo. Sledstveno, Sud je postavio kratke rokove za podnošenje komentara. Što se tiče mogućnosti podnošenja komentara u vezi sa uvođenjem privremene mere, Sud je svim gore navedenim stranama odredio rok do 22:00 časova istog dana kada su poslati i dopisi obaveštenja, odnosno 24. marta 2020. Dok je za podnošenje komentara u vezi sa zahtevom uopšteno i meritumom, Sud odredio rok od 3 (tri) dana od trenutka prijema dopisa Suda, odnosno do 27. marta 2020. godine.

11. U roku određenom za podnošenje komentara u vezi sa zahtevom za uvođenjem privremene mere, odnosno do 22:00 časova dana 24. marta 2020. godine, Sud je primio komentare od Premijera g. Albin Kurti, u ime Vlade; od poslanika Skupštine g. Rexhep Selimi, u ime Parlamentarne grupe Pokreta VETËVENDOSJE! i od poslanika Skupštine, g. Abelard Tahiri, u svoje lično ime (vidi paragrafe 45-72 ove Presude gde su predstavljeni njihovi komentari u vezi sa privremenom merom).

12. Takođe, u okviru određenog roka za podnošenje komentara u vezi sa zahtevom uopšte, odnosno 3 (tri) dana od trenutka prijema dopisa Suda – što podrazumeva datum 27. marta 2020. godine, Sud je primio komentare od: premijera g. Albin Kurti, u ime Vlade [sada u dužnosti]; g. Hilmi Jashari, u ime Ombudsmana; poslanika Skupštine g. Rexhep Selimi, u ime Parlamentarne grupe Pokret VETËVENDOSJE!; i poslanika Skupštine g. Abelard Tahiri, u svoje lično ime (vidi paragrafe 73-149 ove Presude gde su predstavljeni njihovi komentari u vezi sa zahtevom uopšte, odnosno meritumom).

13. Dana 28. marta 2020. godine, imajući u vidu urgentnost slučaja i potrebu da se zahtev tretira sa visokim prioritetom, Sud je samo obavestio zainteresovane strane o primljenim komentarima i dostavio im po jednu kopiju, zarad informisanja, ali nije im dao neki dodatni rok za protiv-odgovor na primljene komentare jer takav proces bi odložio odluku Suda za još neko vreme. Štaviše, Sud je takođe smatrao da kako bi odlučio o prihvatljivosti i meritumu predmetnog zahteva, primljeni komentari su dovoljni i nema nikakvih nejasnoća koja bi trebalo razjasniti putem dodatnih pitanja ili dodatnih komentare.

14. Dana 29. marta 2020. godine, Vlada je dostavila i dve dodatne odluke, i to: : (i) Odluku br. 01/17 od 27. marta 2020. godine – kojom je izmenjena i dopunjena osporena odluka Vlade; i (ii) Odluku br. 01/18 od 28. marta 2020 – kojom su preduzete dodatne radnje u okviru mera Vlade za „zaštitu javnog zdravlja“.

15. Dana 31. marta 2020. godine, na sednici održanoj putem elektronskih uređaja, Veće za razmatranje je razmotrilo izveštaj sudije izvestioca i jednoglasno preporučilo Sudu prihvatljivost zahteva.

16. Istog dana, Sud je jednoglasno odlučio da je zahtev prihvatljiv i da osporena Odluka Vlade, odnosno Odluka br. 01/15, od 23. marta 2020. godine, nije u saglasnosti sa članom 55. [Ograničenje Prava i Osnovnih Sloboda] Ustava u vezi sa članovima 35. [Sloboda Kretanja], 36 [Pravo na privatnost], 43 [Sloboda Okupljanja] Ustava i ekvivalentnim članovima EKLJP-a, odnosno članovima 8 (Pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života), 11 (Sloboda okupljanja i udruživanja) i članom 2 (Sloboda kretanja) Protokola br. 4 EKLJP-a.

17. Istoga dana, Sud je glasao, jednoglasno, da član 56 [Prava i Osnovne Slobode tokom Vanrednog Stanja] Ustava nije primenljiv u okolnostima konkretnog slučaja.

18. Istog dana, Sud je odlučio da je zahtev za privremenu meru ostao bespredmetan nakon meritornog odlučivanja o slučaju.

Pregled činjenica

19. Od 11. marta 2020 i na dalje, Vlade je donela nekoliko odluka koja se povezuju sa pandemijom COVID-19. (Vidi odluke koje je Vlada navela: br. 01/07 od 11. marta 2020. godine; br. 01/08 od 12. marta 2020. godine; br. 01/09 od 13. marta 2020. godine; br. 02/09 od 13. marta 2020. godine; br. 01/10 od 14. marta 2020. godine; br. 01/11 od 15. marta 2020. godine; br. 01/12 od 17. marta 2020. godine; br. 01/13 od 18. marta 2020. godine).

20. Dana 15. marta 2020. godine, Vlada je donela Odluku br. 01/11 o proglašenju „vanredne situacije opasnu po javno zdravlje“. (Objašnjenje Suda: *ni gorenavedene odluke, niti ova odluka nije osporena pred ovim Sudom i Sud ne razmatra ustavnost gore navedenih odluka niti Odluku br. 01/11; ali ista je navedena kao pravni osnov za donošenje osporene Odluke [br.01/15] čija ustavnost se ocenjuje ovom Presudom i sledstveno važno je da se predstavi njen sadržaj i sadržaj Odluke br. 01/11, od 15. marta 2020].*

21. Gore navedena odluka je sadržala ukupno četiri tačke. U tački I, usvojen je zahtev Ministarstva zdravstva da Vlada proglasi *„vanrednu situaciju opasnu po javno zdravlje“*. U tački II obavezane su institucije Vlade Republike Kosovo da deluju u skladu sa Planom za nacionalno reagovanje i aktiviraju funkcije za podršku u vanrednim situacijama 8 (FME8 javno zdravlje i medicinske službe). U tački III, obavezalo se

Ministarstvo zdravstva za upravljanje proglašenom situacijom. U tački IV je navedeno da ova odluka Vlade, potpisana od strane premijera, stupa na snagu odmah, odnosno 15. marta 2020.

22. Dana 23. marta 2020. godine, Vlada je donela drugu odluku, odnosno Odluku br. 01/15 osporenu pred ovim Sudom. U uvodu osporene Odluke navedeno je da je doneta oslanjajući se na sledeći ustavni i zakonski osnov (vidi deo „Pravni osnov po kom je doneta osporena Odluka Vlade“, nakon paragrafa 150 ove presude gde se navodi sadržaj svih sledećih članova):

a) Član 55 [Ograničenje Prava i Osnovnih Sloboda] Ustava;
b) Stav 4 člana 92 [Osnovne Odredbe] Ustava;
c) Stav 4 člana 93 [Nadležnosti Vlade] Ustava;
d) Član 41 [Bez naslova] i član 44 [Bez naslova] Zakona br. 02/L-109 o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti (u daljem tekstu: Zakon o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti);
e) Stav 1.11 člana 12 [Mere i radnje] i član 89 [Odgovornosti Ministarstva] Zakona br. 04/L-125 o zdravstvu (u daljem tekstu: Zakon o zdravstvu);
f) Član 4 [Vlada] Uredbe br. 05/2020 o oblastima administrativne odgovornosti kancelarije premijera i ministarstava;
g) Član 17 [Dopisne sednice] i član 19 [Donošenje odluka] Pravilnika o radu Vlade br. 09/2011; kao i,
h) U sprovođenju odluke Vlade br. 01/11 od 15. marta 2020. [gore navedena] o proglašenju vanredne situacije u zdravstvu.

23. Prema osporenoj odluci, Vlada je, nakon odobrenja zahteva Ministarstva zdravlja, usvojila preduzimanje mera za sprečavanje i kontrolu širenja pandemije COVID-19, kao što sledi:

“*1. Zabranjeno je kretanje građana i privatnih vozila od 24. marta 2020. između 10:00 i 16:00 časova i od 20:00 do 06:00, osim za medicinske potrebe, proizvodnju, snabdevanje i prodaju osnovnih proizvoda (hrane i lekova) za ljude i životinje/perad) i za usluge i aktivnosti koje su u vezi sa upravljanjem pandemijom (suštinsko vladino i opštinsko upravljanje i osoblje iz ovih sektora: zdravstvo, bezbednost i javna uprava).*
2. Dozvoljen je slobodan promet ekonomskim operaterima koji su klasifikovani kao najvažniji prema NACE šiframa kojima Ministarstvo ekonomije, zapošljavanja, trgovine, industrije, preduzetništva i strateških investicija dozvoljava da deluju u ovom vanrednom periodu vezanom za pandemiju COVID-19, kao

i slobodan transport robe/usluga da bi se osiguralo funkcionisanje lanca snabdevanja.
3. Kretanje na putu treba da vrše ne više od dve osobe zajedno i uvek držeći udaljenost od dva metra od ostalih.
4. Sastanci su zabranjeni u svim sredinama - privatnim i javnim, otvorenim i zatvorenim - osim kada je to neophodno za obavljanje radnih zadataka za sprečavanje i borbu protiv pandemije i na kojima je dozvoljeno rastojanje od dva metra od drugih. U slučaju smrti, sahrani mogu prisustvovati samo bliski članovi porodice pokojnika i lica koja obavljaju pogrebnu službu.
5. Institucije Vlade Republike Kosovo dužne su da preduzmu neophodne radnje za sprovođenje ove odluke. [...]".

24. Prema tački 6 osporene odluke gde se izričito navodi da "*Odluka stupa na snagu danom potpisivanja* ", ista je stupila na snagu dana 23. marta 2020.

25. Dana 24. marta 2020, gore navedena odluka Vlade se osporava od strane podnosioca zahteva pred ovim Sudom.

Navodi podnosioca zahteva

26. Sud podseća da podnosilac zahteva osporava ustavnost osporene odluke, odnosno Odluku br. 01/15 Vlade, od 23. marta 2020. godine. Prema podnosiocu zahteva, osporena odluka je doneta u suprotnosti sa članovima 21, 22, 35, 43, 55, 56 Ustava; članom 2. Protokola br. 4 EKLJP-a; članom 13 UDLJP; kao i članom 12. MPGPP.

27. U vezi sa gore navedenim navodima, podnosilac zahteva je izneo argumente u vezi sa: (i) prihvatljivošću zahteva; (ii) sadržajem/suštinom osporene odluke; i, (iii) uvođenjem privremene mere. U nastavku, Sud će predstavljati navode podnosioca zahteva o svim ovim kategorijama.

U vezi sa pitanjem prihvatljivosti i tačnosti zahteva

28. Podnosilac zahteva navodi da stav 9 člana 84 [Nadležnosti Predsednika] Ustava izričito daje nadležnost predsedniku da pokreće pitanja pred Ustavnim sudom. Ova nadležnost, prema njemu *„je široka i ne podleže nikakvom ograničenju, obuhvatajući, ali ne ograničavajući se na specifične slučajeve navedene u članu 113 Ustava".*

29. Za okolnosti konkretnog slučaja, naglašava podnosilac zahteva, prema podstavu 1 stava 2 člana 113 Ustava, predsednik je ovlašćena stranka

da traži ocenu saglasnosti osporene odluke sa Ustavom, *"u vezi sa ograničavanjem osnovnih ljudskih prava i sloboda koje štiti Ustav."* U sprovođenju ustavne odgovornosti garantovanju demokratskog i ustavnog funkcionisanja institucija Republike Kosovo, *„predsednik može poslati predmet u Ustavni sud, u slučajevima kada mu je potrebno pojašnjenje sa nekom situacijom. Kada se zahteva da se zna da li je neki zakon, dekret/odluka, uredba u skladu sa Ustavom."*

30. Shodno tome, prema podnosiocu zahteva, prihvatljivost ovoga zahteva se *"podrazumeva"* i Ustavni sud ima jurisdikciju da odlučuje o pitanjima koja se odnose na saglasnost zakona, dekreta predsednika i premijera kao i uredbi Vlade sa Ustavom. Nema sumnje da u ovom slučaju, prema podnosiocu zahteva, ova dva uslova su ispunjena i sledstveno Ustavni sud treba da izvrši ocenu pitanja saglasnosti osporene Odluke.

31. Što se tiče potrebe tačnosti zahteva, podnosilac zahteva naglašava da je ovaj zahtev podnet *"kako bi se izbegla svaka dilema oko ograničenja ljudskih prava i sloboda, zajamčenih i zaštićenih Ustavom, od strane Vlade administrativnim aktom."*

32. Prema podnosiocu zahteva, odluke i radnje Vlade, uključujući i osporenu Odluku, kojom su obuhvaćene i mere za sprečavanje i borbu protiv virusa COVID-19, *"su dobrodošle, ali treba da budu zasnovana na Ustavu i zakonima."* Dalje, prema navodima, nijedan od članova navedenih u osporenoj Odluci *"ne daje pravo Vladi da donese takvu odluku (paragraf 1.11 člana 12 i član 89 Zakona br. 04/L-125 zdravstvu (Službeni list, br. 13, 07 maj 2013. godine) kao i član 41 i član 44 Zakona br. 02/L-109 o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti (Službeni list, br. 40, 15 oktobar 2008. godine))."*

33. Nasuprot, prema navodima podnosioca zahteva, *"u Republici Kosovo je ovo pitanje veoma jasno, gde je članom 56 Ustava određeno da odstupanje od osnovnih ljudskih prava i sloboda zaštićenih Ustavom, može da se izvrši samo nakon proglašenja vanrednog stanja u skladu sa Ustavom i samo u meri koja je neophodna u datim okolnostima, a odstupanje od osnovnih ljudskih prava i sloboda zagarantovanih članovima 23, 24, 25, 27, 28, 29, 31, 33, 34, 37 i 38 Ustava nije dozvoljeno ni pod kojim okolnostima.*

34. Podnosilac zahteva na kraju navodi da je Vlada prilikom donošenja osporene Odluke *"odstupila od osnovnih ljudskih prava i sloboda koje su zaštićene Ustavom, bez proglašenja vanrednog stanja u skladu sa Ustavom i u tom smislu je povredila ljudska prava i slobode zagarantovanih Ustavom"* stoga i "*zahteva se od Ustavnog suda da*

donese meritornu odluku u vezi sa ovim zahtevom, poništavajući ovu odluku zbog neusklađenosti sa Ustavom."

Navodi u pogledu sadržaja/suštine osporene odluke

35. U vezi sa sadržajem osporene odluke, odnosno meritumom zahteva KO54/20, podnosilac zahteva smatra da je Vlada *"ignorisala svoj ustavni mandat i zakonske odgovornosti, prevazilazeći svoje nadležnosti i ograničavajući u srži slobodu kretanja i slobodu okupljanja koje su zagarantovane u skladu sa članovima 35 i 43 Ustava*". Ograničenje ovih prava za sve građane bez razlike, prema navodu podnosioca zahteva, *"se može izvršiti samo u okolnostima vanrednog stanja, kao i u uslovima i pod okolnostima koje obrazlažu takvo ograničenje, kao i u onoj meri koja proporcionalno obrazlaže esenciju prava koje se ograničava".*

36. Takva ograničenja, prema podnosiocu zahteva se mogu izvršiti samo *"nakon proglašenja vanrednog stanja od strane predsednika Republike Kosovo i uz saglasnost poslanika Republike Kosovo",* onako kako se izričito predviđa članom 131 [Vanredno stanje] Ustava.

37. Podnosilac zahtev naglašava da je Ustav članom 131 odredio da se prava i slobode pojedinaca, mogu ograničiti samo u slučaju proglašenja vanrednog stanja i, prema njemu, *„ni pod kojom drugom okolnošću i ni u kom drugom stanju"*. Pored ove činjenice, dalje navod podnosioca zahteva glasi, *"Ustav određuje da se ograničenja ljudskih prava sloboda zagarantovanih tim aktom mogu odrediti samo u meri i na vreme koliko je potrebno i u formi i na način određen Ustavom."* Sledstveno, on naglašava da to podrazumeva da *„ograničenja ljudskih prava i sloboda zagarantovanih Ustavom ne mogu da se izreknu u slučajevima kada takvo stanje ne obrazlaže uspostavljeno ograničenje."*

38. Dalje, podnosilac zahteva citirajući član 56 [Prava i osnovne slobode tokom vanrednog stanja] Ustava navodi da isti garantuje da svako ograničenje prava i sloboda, izuzev onih u stavu 2 ovog člana, mogu se izvršiti samo nakon proglašenja vanrednog stanja i samo na način određen Ustavom, kao što sledi: *"1. Odstupanje od Ustavom zaštićenih prava i osnovnih sloboda, se, na osnovu ovog Ustava, može ograničiti samo nakon objavljivanja vanrednog stanja i samo onoliko koliko je to neophodno u datim okolnostima. 2. Odstupanje od prava i osnovnih sloboda garantovanih članovima 23, 24, 25, 27, 28, 29, 31, 33, 34, 37 i 38 ovog Ustava, nije dozvoljeno pod nikakvim okolnostima ".*

39. Prema podnosiocu zahteva, *"Ustav izričito reguliše odstupanje od ovih prava i sloboda nakon proglašenja vanrednog stanja i rigorozno sprovođenje proporcionalnosti između ograničenja prava i svrhe koja želi da se postigne preko ograničenja slobode, dozvoljavajući odstupanje samo onoliko koliko je neophodno u određenim okolnostima, dakle samo u okolnostima nakon proglašenja vanrednog stanja."* Prema njemu, to znači da *„važenje mera odstupanja od osnovnih ljudskih prava u sloboda je ograničeno vremenom i da te mere prestaju ukidanjem vanrednog stanja, i nikako ih ne može uspostaviti Vlada, jer Ustav ne predviđa nijednu odgovornost Vlade za takve mere ograničavajućeg karaktera."*

40. U ovom smislu, podnosilac zahteva završava njegove navode u vezi sa sadržajem osporene odluke navodeći da su istom *"ograničena neka od ljudskih prava i sloboda koje garantuje i štiti Ustav, kao što su sloboda kretanja, sloboda okupljanja i dr. iako osnovna ljudska prava i slobode koje garantuje ovaj Ustav mogu da se ograniče samo zakonom i da odstupanje od osnovnih ljudskih prava i sloboda koje štiti Ustav može da se izvrši samo nakon proglašenja vanrednog stanja, u skladu sa Ustavom."*

Navodi u pogledu potrebe za uvođenjem privremene mere

41. Navodeći član 116.2 Ustava i član 27. Zakona, podnosilac zahteva naglašava da *"je u interesu građana da im se ne povređuju prava i slobode koja su zagarantovana i zaštićena Ustavom "* i da je ovo razlog zbog čega je traženo od Suda *"da uspostavi privremenu meru na podneto pitanje do donošenja konačne odluke."*

42. Prema podnosiocu zahtev, uvođenje privremene mere u ovom slučaju *"je u javnom interesu i izbegava rizike i nepopravljive štete."* Prema njemu, *"sprovođenje sporne odluke Vlade će naneti nepopravljivu štetu i imaće direktan uticaj na izazivanje pravnih (zakonskih, finansijskih, privredih i dr.) posledica zbog nemogućnosti uživanja osnovnih ljudskih prava, kao vrednosti koje su pravno zagarantovane kosovskim ustavnim i pravnim poretkom, kao i mnogostruke posledice u vršenju ustavnih i zakonskih ovlašćenja institucija i organa, na koje sporna odluka obavezuje njenim sprovođenjem."*

43. Dalje, podnosilac zahteva naglašava da je obustavljanje osporene odluke u javnom interesu *„zbog supstancijalnih razloga"*, jer upravo od sprovođenja ili ne osporene odluke Vlade, *„zavisi stvaranje, izmena ili gašenje potpunog sprovođenja efikasnog uživanja i realizovanja osnovnih ljudskih prava i sloboda u Republici Kosovo"*.

44. Sledstveno, na kraju, u vezi sa zahtevom za uvođenje privremene mere, podnosilac zahteva je tražio od Suda da *"da bez predrasuda prema prihvatljivosti ili meritornosti zahteva, odmah usvoji zahtev o privremenoj meri u vezi sa spornom odlukom Vlade, kako bi se sprečile nepopravljive štete za svako lice i državljanina Republike Kosovo, kao i nepopravljive štete u smislu vršenja izvršne vlasti za izbegavanje i sprečavanje eventualnih zloupotreba, kao posledica ograničenja ograničenih prava i sloboda tokom stanja hitnosti javnog zdravlja, u ime mera Vlade za „zaštitu i očuvanje zdravlja ljudi", i van ustavnih i zakonskih okvira vanrednog stanja."*

Komentari koji su dostavljeni u vezi sa zahtevom za uvođenje privremene mere, do 22:00 časova, dana 24. marta 2020. godine

45. Kao što je navedeno u postupku pred Sudom, on je svim zainteresovanim stranama pružio mogućnost da svoje komentare u vezi sa zahtevom za uvođenje privremene mere u slučaju KO54/20 dostave do 22:00 sati 24. marta 2020. godine. Sud će u nastavku predstaviti sve komentare koje je primio (ukupno tri grupe komentara) u vezi sa privremenom merom u određenom roku.

Komentari koje je dostavila Vlada

46. U vezi sa zahtevom za uvođenje privremene mere, Vlada je navela da stav (4) pravila 57. Poslovnika o radu Suda *"utvrđuje tri neophodna uslova koja podnosilac mora da ispuni kako bi zahtev za privremenu meru bio odobren"*. Pre nego što Veće za razmatranje može da iznese preporuku za odobrenje zahteva za uvođenje privremenih mera, navodi Vlada, mora se utvrditi da: *"(a) je strana koja zahteva uvođenje privremenih mera pokazala prima facie slučaj o merodavnosti predmeta i, ukoliko prihvatljivost još uvek nije utvrđena, prima facie slučaj o prihvatljivosti predmeta; (b) je strana koja zahteva uvođenje privremenih mera [...] dokazala da će pretrpeti nepopravljivu štetu ukoliko se ne dozvoli privremena mera; i (c) je privremena mera u javnom interesu"*.

47. Vlada u svojim komentarima tvrdi da zahtev podnosioca zahteva, odnosno predsednika, *"ne ispunjava nijedan od ova tri uslova koja su neophodna za odobrenje privremene mere, a ne kamoli sve*".

48. Što se tiče prvog uslova, odnosno argumentovanja zahteva na nivou *prima facie,* Vlada navodi da je podnosilac zahteva *"u celosti propustio da pokaže prima facie slučaj o merodavnosti predmeta, zbog toga što se njegov zahtev temelji na elementarnoj grešci u*

oblasti ljudskih prava". Prema navodima Vlade, zahtevom podnosioca se *"tvrdi da je odluka Vlade neustavna zbog toga što je, prema njegovim rečima, nedozvoljeno da državne institucije ograničavaju ljudska prava, uključujući i slobodu kretanja i slobodu okupljanja, pre nego što se prethodno proglasi vanredno stanje*" i da je takva tvrdnja *"pogrešna, ne samo zbog toga što je očigledno neosnovana u vezi sa Ustavom"* već i zato što je *"očigledno neosnovana u vezi sa svim međunarodnim instrumentima u oblasti ljudskih prava, kao i očigledno neosnovana u vezi sa sudskom praksom"* Ustavnog suda i ESLJP-a.

49. Vlada naglašava da je upravo u odredbama koje je citirao sam podnosilac zahteva izričito propisano da se *"i bez proglašenja vanrednog stanja, mogu ograničiti ljudska prava, kao što su sloboda kretanja i sloboda okupljanja"*. Na primer, naglašava Vlada, prema presudi ovog Ustavnog suda u slučaju KO131/12, stav 128, istaknuto je da je član 55. Ustava *"dvostruk: on pruža obrazloženje za ograničenje ustavnih prava, ali istovremeno pruža i granice takvog ograničenja"*. Prema navodima Vlade, kada je Ustavni sud napisao ove reči, Republika Kosovo nije bila u vanrednom stanju, ali i bez proglašenja vanrednog stanja, *"član 55, prema navodima Suda, ipak ima ulogu da pruži "obrazloženje" za ograničenje ustavnih prava"*.

50. Citirajući član 2. Protokola br. 4 EKLJP i član 11. EKLJP, Vlada navodi da ove odredbe dokazuju da je tvrdnja podnosioca zahteva da je *"odluka Vlade navodno neustavna zbog toga što ograničava ljudska prava bez proglašavanja vanrednog stanja*" očigledno neosnovana. Iako je tačno da odluka Vlade ograničava slobodu kretanja i slobodu okupljanja, naglašava Vlada, podnesak koji je podneo predsednik kao podnosilac ipak *"ne pruža nijedan jedini argument zašto su ova ograničenja neustavna, osim da nije proglašeno vanredno stanje, što je potpuno irelevantno prilikom ocene ustavnosti ograničenja ljudskih prava*". Shodno tome, zaključuje Vlada, zahtev podnosioca zahteva ne *"pokazuje prima facie slučaj o merodavnosti predmeta"*.

51. Vlada dalje naglašava da zahtev koji je podneo predsednik *"trpi usled potpunog mešanja između dva osnovna koncepta u oblasti ljudskih prava: (1) koncepta ograničenja ljudskih prava i (2) koncepta odstupanja od ljudskih prava*". Prema navodima Vlade, stoji činjenica da se *"odstupanje od ljudskih prava ne može vršiti bez proglašenja vanrednog stanja, ali, kao što je prethodno utvrđeno, ista ne stoji kada je u pitanju ograničenje ljudskih prava"*. U tom pogledu, Vlada ističe da se činjenica da je predsednik kao podnosilac zahteva propustio *"da ispoštuje suštinsku razliku između ovih koncepata, dokazuje nekim njegovim netačnim tvrdnjama*". Kao primer u ovom

pogledu, navodi se pozivanje predsednika na član 56. Ustava i izuzetke predviđene u stavu 2 tog člana, u kome se navodi da se ograničenja *"mogu izvršiti samo nakon proglašenja vanrednog stanja i samo na način utvrđen u Ustavu"*. Prema navodima Vlade, ova tvrdnja je pogrešna jer član 56. Ustava *"uopšte ne pominje koncept ograničenja, već samo koncept odstupanja ("derogation"), što podrazumeva suspenziju ljudskih prava"*. Radi ilustracije, nastavlja Vlada, *"odstupanje od člana 30. Ustava [Prava optuženog], podrazumevalo bi da nijedan od uslova utvrđenih članom 30. (npr. da optuženi ima pravo na pomoć "branioca kojeg odabere" (tačka 5)), ne mora da bude ispunjen ako je takva mera neophodna u vanrednom stanju)."*

52. Na kraju, u vezi sa ovom tačkom, Vlada naglašava da *"činjenica da zahtev predsednika u suštini pogrešno shvata razliku između ograničenja i odstupanja od ljudskih prava ne bi nužno predstavljala problem za zahtev predsednika da je on pružio barem jedan argument zašto bi odluku Vlade trebalo smatrati odstupanjem, a ne samo ograničenjem slobode kretanja i slobode okupljanja"*. Uz takav validan argument, naglašava Vlada, podnosilac zahteva bi *"možda došao do zaključka da je predmetna odluka neustavna zbog toga što nije proglašeno vanredno stanje"*. Međutim, prema navodima Vlade, u celom podnesku predsednika nije pružen nijedan argument u tom pogledu i iz tog razloga Vlada smatra da *"zahtev predsednika ponovo ne uspeva da ispuni prvi uslov za odobrenje privremene mere, da pokaže "prima facie slučaj o merodavnosti predmeta"*.

53. Što se tiče drugog uslova, odnosno argumentovanja da će se pretrpeti nepopravljiva šteta, Vlada naglašava da podnosilac zahteva nije uspeo da obrazloži kako bi izvršenjem osporene odluke Vlada, stranka u konkretnom slučaju pretrpela nepopravljivu štetu. Na osnovu jezičkog tumačenja tačke (b) stava (4) pravila 57. Poslovnika o radu, u kome je utvrđeno da "je strana koja zahteva uvođenje privremenih mera [...] dokazala da će pretrpeti nepopravljivu štetu ukoliko se ne dozvoli privremena mera", izlazi na videlo očigledna činjenica, prema navodima Vlade, da podnosilac zahteva *"nije izneo nijedan navod u vezi sa nepopravljivom štetom koju bi on — kao strana u ovom postupku — pretrpeo"*. Prema praksi Suda, citirajući slučaj KI56/09, Vlada naglašava da je obaveza strane u postupku ne samo da iznese tvrdnju o tome da će pretrpeti nepopravljivu štetu, već i da dovoljno obrazloži da će pretrpeti takvu štetu.

54. Dalje, po navodima Vlade, podnosiocu zahteva "*nije jasno značenje pojma" „nenadoknadive štete" u duhu Ustava"* iz člana 53 istog i prakse ESLJP. U vezi sa poslednjim, Vlada je primetila neke odluke pod kojima je Vlada izjavila da se *„ekonomska i finansijska šteta ne*

može smatrati„ nepopravljivom štetom " i da u tom pogledu podnosilac„ *nije ponudio niti jedan argument ni u vezi sa navodima za finansijsku i ekonomsku štetu [...], ni u vezi sa pravnom štetom koju on navodi.*"

55. Koncept nenadoknadive štete tumačen je, ističe Vlada, u presudi EKLJP, *Abdollahi protiv Turske* (vidi zahtev br. 23980/08), u kom slučaju je podnosiocu predstavke odobren zahtev za privremenu meru (zabranjeno je deportiranje istog) jer je istom bilo osporeno pravo na život, jer bi se protiv njega mogla primeniti smrtna kazna. Nadalje, u slučaju EKLJP-a, *EH. protiv Švedske* (vidi zahtev br. 32621/06), ESLJP je odobrio zahtev za privremenom merom uz obrazloženje nanošenja nepopravljive štete, jer je podnosilac zahteva bio u opasnosti da bude mučen ili čak ubijen. U slučaju *Abraham Lunguli protiv Švedske* (vidi zahtev br. 33692/02), ESLJP je usvojio zahtev za privremenu meru jer bi u suprotnom podnositeljka zahteva mogla biti predmet zlostavljanja i ponižavanja. U slučaju *Soering protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (vidi zahtev br. 14038/88), *Ismoilov i drugi protiv Rusije* (vidi zahtev br. 2947/06) i *Otham (Abu Katada) protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (vidi zahtev br. 8139/09), ESLJP je istakao da se "nepopravljiva šteta" smatra rizikom za podnosioca predstavke da ostvari svoja sudska prava, odnosno ako je podnosilac zahteva u situaciji u kojoj bi mogao biti grubo lišen pravde. S tim u vezi, Vlada se poziva i na nekoliko drugih slučajeva EKLJP-a u kojima je nepopravljiva šteta opravdana: *Kotsaftis protiv Grčke*, zahtev br. 39780/06; *Evans protiv Ujedinjenog Kraljevstva* br. 6339/05; *Ocalan protiv Turske* 46221/99; i *Ks.v. protiv Hrvatske* zahtev br. 11223/04.

56. Gore navedena sudska praksa ESLJP-a, ističe Vlada, dovodi do zaključka da su štete koje se mogu smatrati nenadoknadivom štetom: lišavanje fer i nepristrasnog sudskog postupka; lišavanje podnosioca zahteva od pristupa pravdi; opasnost za podnosioca zahteva da će biti proizvoljno zatvoren; opasnost za podnosioca zahteva da bi mogao biti podvrgnut nehumanom postupanju ili mučenju; opasnost za podnosioca zahteva za njegov život.

57. S tim u vezi, Vlada smatra da podnosilac zahteva, odnosno strana u smislu tačke (b) stave (4) pravila 57 Poslovnika o radu *"ne samo da nije iznela nikakve argumente da može pretrpeti bilo koju od navedenih šteta, već je notorna činjenica da osporena odluka ne proizvodi pravni efekat sa takvim posledicama.*"

58. U vezi sa trećim kriterijumom, odnosno argumentacijom zahteva na nivou javnog interesa, Vlada smatra da „*podnosilac zahteva ne samo*

da nije opravdao javni interes kao zahtev za uvođenje privremenih mera sa ciljem obustavljanja izvršenja osporene odluke , već je izneo i neistinite činjenice o stvarnom dejstvu vladinih akata".

59. Prema Vladi, pitanjima od javnog interesa, ali bez ograničenja na iste, se smatraju: javna bezbednost (unutrašnja i spoljna); javno zdravstvo; zaštita životne sredine; i obezbeđivanje finansijske stabilnosti države. Notorna je činjenica, prema Vladi, da podnosilac zahteva „*nije pružio argument o tome da li se zbog izvršenja osporene odluke, ugrožava javna sigurnost od unutrašnjih nemira ili spoljnih napada; da li se ugrožava javno zdravlje; šteti se životnoj sredinu ili se ugrožava finansijsku stabilnost Republike Kosovo.*"

60. Vlada smatra da podnosilac zahteva nije opravdao javni interes kao razlog za obustavu primene osporene odluke; i dalje u vezi s tim, prema Vladi, „*obustava odluke Vlade ne samo što nije u javnom interesu, već je to i pretnja javnom interesu.*" To je zbog činjenice da bi, prema mišljenju Vlade, „*obustava odluke, čak i samo privremeno, ozbiljno ugrozila zdravlje građana i stanovnika Republike Kosovo.*" S tim u vezi, Vlada je naglasila da: *"primetili smo da je direktor Nacionalnog instituta za javno zdravlje* [u daljem tekstu: NIJZ], *prof. dr Naser Ramadani, javno rekao da ulazimo, sada i u naredne dve nedelje, u najkritičniju fazu u borbi protiv COVID-19. Upravo iz tog razloga, dr. Ramadani je 22. marta uputio formalne pisane preporuke ministru zdravlja (vidi priloženi dopis), predlažući iste mere koje su već usvojene Odlukom vlade, uključujući ograničenja slobode kretanja i slobode okupljanja, u cilju suzbijanja širenja virusa u ovoj kritičnoj fazi."* Naučna procena prof. dr Ramadani, vlada navodi, *"jeste da su u ovom trenutku ove mere neophodne" da bi se značajno sprečio i smanjio intenzitet pandemije COVID-19 u Republici Kosovo" (str. 2 preporuka). Ovo je zbog (1) „pogoršanja epidemiološke situacije sa COVID-19 u svetu i Evropi"(kao) i (2) značajnog povećanja slučajeva infekcije unutar Republike Kosovo.*"

61. Shodno tome, prema Vladi, „*obustava odluke Vlade sprečila bi, u najosetljiviji trenutak za građane Republike, to sprečavanje i smanjenje intenziteta pandemije*". Činjenica da Kosovo sada ulazi u kritični period epidemije dobila je samo dodatnu potvrdu iz činjenice da su se, 23. marta, slučajevi zaraze na Kosovu skoro udvostručili. U tim okolnostima, prema Vladi, „*Kosovo ne može dozvoliti da suspenduje mere koje je preporučio direktor NIJZ-a na osnovu svoje profesionalne procene. Rizik odlaganja ili obustave ovih mera, čak i na nekoliko dana, može imati ozbiljne posledice za građane i stanovnike Kosova."* Dalje, naglašava se da takvu činjenicu dokazuje

slučaj Italije, gde je čak i kratko oklevanje i odlaganje nametanja strogih ograničenja do danas izazvalo hiljade smrtnih slučajeva.

62. Prema Vladi, da bi država Kosovo *„izbegla takvu sudbinu, moramo da obezbedimo, posebno u ovom trenutku, da se mere koje preporučuju naši najugledniji javni zdravstveni radnici i stručnjaci mogu sprovesti bez ikakvog prekida, makar i onoj najkraćeg."* Samim tim i, na osnovu Vlade, *"usvajanje privremene mere, odnosno obustava odluke Vlade, ne samo da nije u javnom interesu, već predstavlja i veliki rizik po zdravlje građana i stanovnika Kosova."*

63. Sud podseća da je Vlada, uz gore pomenute komentare, Sudu dostavila i Preporuku koju je izdao direktor NIJZ [Nacionalni institut za javno zdravlje Kosova], prof. dr Naser Ramadani u kojoj je bilo navedeno sledeće:

> *"Nacionalni institut za javno zdravlje Kosova i Odbor za nadgledanje zaraznih bolesti Ministarstva zdravlja, na osnovu do sada donetih odluka vlade:*
>
> *Dajemo preporuku Ministru Zdravstva da se preduzmu sledeće konkretne mere:*
>
> *Zabrana gradskog saobraćaja na celoj teritoriji;*
> *Zabrana kretanja vozilima u saobraćaju u određeno vreme (osim za službena vozila koja pomažu u upravljanju pandemije);*
> *Zabrana kretanja gradjana (osim u hitnim i slučajevima sa posebnim potrebama)*
> *Zabranu bilo kakvog okupljanja: zabave, ceremonije, svadbe, (u svim prostorijama), sahrane (samo za bliske članove porodice), koje ne garantuju udaljenost od 2 metra. [...]"*

64. Kao zaključak, Vlada je zatražila od Suda da "*odbije zahtev podnosioca za uvođenje privremenih mera*", pošto je, prema njenom mišljenju, Poslovnikom o radu Suda propisano da moraju biti ispunjeni predvidljivi kriterijumi koji u okolnostima ovog slučaja nisu ispunjeni.

Komentari koji su podneti od strane Parlamentarne grupe – Pokret VETËVENDOSJE!

65. Parlamentarna grupa Pokreta VETËVENDOSJE je u vezi sa zahtevom za uvođenje privremene mere naveo da: *"Predsednik u svom zahtevu za privremenu meru, koji zasniva na izjavi da će: „Sprovođenje odluke Vlade prouzrokovati nepopravljivu štetu i direktno imati uticaj na pravne, financijske, ekonomske i druge posledice,*

nemogućnost ostvarivanja osnovnih ljudskih prava, ne ukazuje na exempli cause gde bi se takvo nešto dogodilo i koja bi bila nenadoknadljiva šteta koja bi nastala primenom odluke Vlade."

66. Samim tim, Parlamentarna grupa Pokreta VETËVENDOSJE! traži od suda da odbije zahtev za privremenu meru.

Komentari koje je dostavio g. Abelard Tahiri, poslanik Skupštine

67. Poslanik Abelard Tahiri, u vezi sa zahtevom za uvođenje privremene mere, navodi da *"postoji niz činjenica koje opravdavaju odobrenje zahteva za privremenu meru, sa dejstvom da se suspenduje izvršenje osporene odluke do meritornog rešavanja zahteva za ocenu ustavnosti u skladu sa relevantnim postupkom pred ovim Sudom"*.

68. Prema navodima ovog poslanika, zahtev podnosioca za uvođenje privremene mere zasnovan je na ustavnim ovlašćenjima Ustavnog suda iz člana 116.2 Ustava i člana 27. Zakona. Prema njegovim rečima, kumulativno su ispunjena sva tri zakonska uslova za odobrenje ove privremene mere od strane Suda.

69. Prvo, podnosilac zahteva je kako se navodi, *"obrazložio prima facie slučaj prema merodavnosti navedenoj u predmetu zahteva, pa je zbog toga mera opravdana [...] kao odlučujuće sredstvo u trenutnoj situaciji vršenja ustavnih i zakonskih nadležnosti i odgovornosti od strane Vlade"*.

70. Drugo, on ističe da je mera u javnom interesu *"iz razloga što potpuno, odnosno ograničeno ostvarivanje ovih prava stvara posledice i za državu Kosovo, koje su utvrđene i obavezujućim međunarodnim pravnim aktima, kao što su: Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima, Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda i njeni protokoli, i Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, koji se, prema članu 22. Ustava direktno primenjuju u Republici Kosovo i imaju premoć, u slučaju konflikta, nad svim zakonskim odredbama i ostalim aktima javnih institucija"*.

71. Treće, nedonošenjem privremene mere *"može se pričiniti nepovratna i nepopravljiva šteta usled povrede ustavnih garancija osnovnih prava i načela demokratskog vladanja*". U tom pogledu, naglasio je da činjenice i navodi koji su predočeni u zahtevu KO54/20, *"impliciraju ustavna pitanja i evidentiraju konkretne posledice po delotvorno ostvarivanje zagarantovanih ustavnih prava i sloboda, a izvršenje osporene odluke Vlade bi povlačilo izuzetne i višestruke*

povrede, kao i teško narušavanje ustavnog poretka i načela podele i uzajamne kontrole vlasti u skladu sa Ustavom".

72. Kao rezultat toga, prema poslaniku Abelardu Tahiri, privremena mera treba da se uvede jer bi *"izvršenje odluke Vlade prouzrokovalo nepopravljivu štetu i imalo direktan uticaj na prouzrokovanje pravnih posledica po državljane i građane usled nemogućnosti da ostvaruju svoja osnovna prava*".

Komentari koji se odnose na meritum zahteva koji su dostavljeni u roku od tri (3) dana, odnosno do 27. marta 2020. godine

73. Kao što je navedeno u postupku pred Sudom, isti je pružio mogućnost svim zainteresovanim stranama da svoje komentare koji se odnose na sadržaj odnosno meritum zahteva dostave u roku od tri (3) dana od trenutka prijema dopisa Suda, odnosno do 27. marta 2020. godine. U nastavku, Sud će predstaviti sve primljene komentare [ukupno četiri grupe komentara], koji se odnose na sadržaj/suštinu osporene odluke, odnosno meritum ovog slučaja.

Komentari koje je dostavila Vlade

Komentari Vlade što se tiče prihvatljivosti zahteva

74. Vlada traži od Suda da pre nego što oceni meritum zahteva oceni da li su ispunjeni svi uslovi prihvatljivosti, tvrdeći da u okolnostima konkretnog slučaja isti nisu ispunjeni. U tom smislu, Vlada naglašava da je podnosilac zahteva zasnovao svoj zahtev na stavu (9) člana 84. Ustava i podstavu 1. stava 2. i člana 113. Ustava, ali se nije pozvao na član 29. Zakona. U tom pogledu, Vlada ističe da Sud mora da oceni da li je podnosilac zahteva, odnosno Predsednik, ovlašćena strana; da li je *"precizirao svoj zahtev"* u smislu člana 29. Zakona i da li je dovoljno *"obrazložio svoj zahtev"* kako se isti ne bi smatrao *"očigledno neosnovanim na ustavnim osnovama"*.

75. U tom smislu, Vlada navodi da je *"izuzetno važno da se precizira priroda akata koje predsednik može da osporava"*. To stoga što se, prema navodima Vlade, *"proceduralni aspekt ustavnog spora — za razliku od tumačenja osnovnih sloboda i prava u zahtevima koje pokreću pojedinci — tumači u užem smislu kako bi se sprečila zloupotreba prava na upućivanje zahteva"*.

76. Ustav, nastavlja se u komentaru Vlade, izričito kaže da predsednik može tražiti ocenu saglasnosti *"dekreta premijera"* i *"uredbi Vlade"*. U tom pogledu, Vlada navodi da je *"više nego jasno da osporena odluka*

nije ni dekret premijera niti uredba Vlade, već odluka ovog ustavnog organa koja je doneta u skladu sa procedurama i njegovim ustavnim ovlašćenjima". Shodno tome, Vlada navodi i tvrdi da je *"više nego jasno i nema nikakve sumnje da Ustav ne ovlašćuje predsednika [...] da traži ocenu ustavnosti odluka Vlade"*.

77. S tim u vezi, Vlada naglašava da je tumačenje Ustavnog suda u slučaju KO73/16 *"uz dužno poštovanje prema Sudu, pogrešno i izvan ustavnog okvira koji je utvrdio ustavotvorac*". To stoga što, prema navodima Vlade, *"Ustav ne ostavlja prostor za bilo kakvu sumnju u vezi sa pravnom prirodom akata premijera ili Vlade koje mogu osporavati ovlašćene strane"*.

78. U gore navedenoj presudi KO73/16, kako navodi Vlada, *"Sud se bavio obrazloženjem da li osporeni akt predstavlja upravni akt ili ne. Ali Sud u istoj nije ispitao — u duhu i slovu Ustava — da li osporeni akt predstavlja dekret premijera ili odluku Vlade*". Shodno tome, Vlada u tom pogledu zaključuje da u navedenom slučaju *"Sud nije orijentisao svoje obrazloženje u odnosu na Ustav, već u odnosu na navode stranaka u postupku"*. U tom pogledu, Vlada je tražila od Suda da preispita svoju sudsku praksu i povrati ustavnost procedura koje su se sledile kao što je to učinio *"u slučajevima poznatim kao "pokretanje ustavnih pitanja [KO79/18]""*. U suprotnom, nastavlja se u navodu Vlade, *"ugrožava se pravna sigurnost i stvara, kao u slučaju pomenutih procedura, mogućnost da se zloupotrebi Ustavni sud"*.

79. Dalje, Vlada je takođe smatrala da podnosilac zahteva nije uspeo da precizira svoj zahtev u skladu sa stavovima 2. i 3. člana 29. Zakona *"zbog toga što isti nije precizirao da li tvrdi da čitav akt ili neki njegov deo nije u skladu sa Ustavom, a takođe nije precizirao nikakav suštinski prigovor u vezi sa svojom tvrdnjom da je osporena odluka u suprotnosti sa Ustavom"*. Vlada navodi da se na stranici 10 zahteva podnosioca samo površno pominje naslov: "Tačnost podneska" i površno pominje nekoliko zakonskih odredaba, ali se ne precizira *"kako konkretno smatra da ova odluka krši ustavne odredbe (u vezi sa ograničavanjem ljudskih sloboda i prava)"*. Pored toga, smatra Vlada, u ovom delu zahteva koji bi trebalo da posluži za preciziranje njegovih navoda *"o ustavnim povredama — ne pominje nijednu odredbu Ustava ili međunarodnih akata koji su primenljivi u Republici Kosovo — koja bi mogla biti povređena"*. Predsednik, prema rečima Vlade, samo navodi da su *"odluke i radnje Vlade, uključujući i odluku Vlade Republike Kosovo br. 01/15 od 23.03.2020. godine, koje obuhvataju mere za sprečavanje i suzbijanje virusa Covid 19, ma koliko bile dobrodošle, moraju biti zasnovane na Ustavu i zakonima"*.

80. Prema navodima Vlade, podnosilac zahteva ne samo da nije suštinski obrazložio svoju tvrdnju, već nije uspeo ni da *"precizira nijednu jedinu ustavnu ili konvencionalnu odredbu za koju smatra da je osporena odluka u suprotnosti sa njom"*. S tim u vezi, Vlada podseća na dve odluke Suda, odnosno na slučajeve KO118/16 i KO47/16, u kojima je utvrdio standard prihvatljivosti, dovoljno argumentovanje navoda o ustavnim povredama u delovima u kojima je navedeno da *"samo površno pominjanje pojedinih ustavnih odredbi, bez suštinskog argumentovanja navoda, nije dovoljan razlog da se zahtev ne smatra očigledno neosnovanim na ustavnim osnovama"*.

81. Kao konačni komentar o prihvatljivosti zahteva, Vlada navodi da podnosilac zahteva nije ovlašćena strana da traži ocenu ustavnosti odluka Vlade; da nije precizirao svoj zahtev; i da nije predočio nijedan suštinski prigovor u vezi sa svojim navodima. Iz tih razloga, Vlada smatra da podnosilac zahteva nije ispunio nijedan od uslova prihvatljivosti propisanih Ustavom, Zakonom i Poslovnikom.

Komentari Vlade što se tiče merituma zahteva

82. Kada je u pitanju meritum zahteva, Vlada prvo navodi da podnosilac zahteva je *"izmešao ustavne koncepte u pogledu ograničenja osnovnih sloboda i prava, već je i iskrivljeno predstavio činjenice u vezi sa osporenom odlukom"*. To stoga što je osporena odluka Vlade samo *"jedna od mnogih odluka koje je donela Vlada*" u svrhu da se spreči širenje pandemije COVID-19. Vlada se poziva i na odluke Vlade: br. 01/07 od 11. marta 2020. godine; br. 01/08 od 12. marta 2020. godine; br. 01/09 od 13. marta 2020. godine; br. 02/09 od 13. marta 2020. godine; br. 01/10 od 14. marta 2020. godine; br. 01/11 od 15. marta 2020. godine; br. 01/12 od 17. marta 2020. godine; br. 01/13 od 18. marta 2020. godine [Objašnjenje Suda: Vlada se pozvala na ove odluke, ali ih nije dostavila Sudu].

83. Prema tome, navodi Vlada, *"podrazumeva se da osporena odluka predstavlja odluku koja dopunjuje ranije odluke"* i da se osporenom odlukom *"pospešuju mere koje je preporučio NIJZK u cilju zaštite javnog zdravlja"* i koje *"su u saglasnosti sa merama za koje je dozvoljeno da budu preduzete prema Zakonu br. 02/L-109 o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, njegovom Poglavlju IV"*. Ovaj logičan tok procesa, tvrdi Vlada, *"daje odgovor i na iznetu, ali neobrazloženu tvrdnju podnosioca zahteva u vezi sa nadležnostima Vlade*". Pozivajući se na stav (4) člana 93. Ustava, Vlada naglašava da je ona ovlašćena *"da donosi odluke na osnovu kojih se sprovode važeći zakoni*" i da bi samo onda *"kada ne bi postojao zakon koji predviđa*

vrstu mera koje može preduzeti Vlada, tvrdnja podnosioca — iako neobrazložena — bila barem logična". Međutim, prema Vladi, taj član Ustava dozvoljava Vladi da "donosi odluke i donosi pravna akta ili propise koji su potrebni za sprovođenje zakona" i *"usmerava i nadzire rad administrativnih organa"*.

84. Vladi je kao *"vrhovnom"* organu *"u okviru organa javne uprave"*, na osnovu člana 24. Zakona br. 05/L-031 o opštoj administrativnoj proceduri, dozvoljeno da vrši funkcije svojih podređenih organa u hitnim situacijama. Pored toga, Zakon o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, u članu 4, utvrđuje: *"Zaštita od zaraznih bolesti koje ugrožavaju celu zemlju je zadatak i dužnost NIJZ, Sanitarnog inspektorata Kosova, svih javnih i privatnih zdravstvenih ustanova, nezdravstvenih institucija, opština i samih građana pod nadzorom Ministarstva za zdravstvo"*. Po tom osnovu, Vlada je objasnila da je *"njena nadležnost za donošenje ovih odluka zasnovana na Ustavu i važećim zakonima"*.

85. Vlada dalje navodi da predsednik u svom zahtevu tvrdi da je *"odluka Vlade neustavna zbog toga što je, prema njegovim rečima, nedozvoljeno da državne institucije ograničavaju ljudska prava, uključujući i slobodu kretanja i slobodu okupljanja, pre nego što se prethodno proglasi vanredno stanje"*. Ova tvrdnja je, prema navodima Vlade, pogrešna i očigledno neosnovana u vezi sa Ustavom, međunarodnim instrumentima u oblasti ljudskih prava i sudskom praksom Ustavnog suda i ESLJP-a.

86. Uprkos navodima podnosioca, naglašava Vlada, Ustav i međunarodni instrumenti za ljudska prava, *"upravo u odredbama koje je sam predsednik citirao, izričito i jasno utvrđuju da se i bez proglašenja vanrednog stanja, mogu ograničiti ljudska prava, uključujući i slobodu kretanja i slobodu okupljanja"*. U tom smislu, Vlada se poziva na stav 128 slučaja KO131/12 u kojem se izričito kaže da je: *"Član 55 Ustava [Ograničenje prava i osnovnih sloboda] dvostruk: on pruža opravdanje za ograničenje ustavnih prava, ali u isto vreme i granice tog ograničenja"*. Kada je Ustavni sud izveo ovaj zaključak, Republika Kosovo nije bila u vanrednom stanju, ali čak i da nije vanredno stanje, član 55, prema navodima Suda, *"ipak ima ulogu da pruži "opravdanje" za ograničenje ustavnih prava"*. Istu ulogu, tvrdi Vlada, ovaj član *"nastavlja da igra i u trenutnoj situaciji s kojom se suočavamo"*.

87. Citirajući član 2. Protokola br. 4 i član 11. EKLJP, Vlada ističe da: *"ove odredbe dokazuju da je očigledno neosnovana predsednikova tvrdnja da je odluka Vlade navodno neustavna zbog toga što*

ograničava ljudska prava bez proglašavanja vanrednog stanja. Tačno je da odluka Vlade ograničava slobodu kretanja i slobodu okupljanja. Međutim, predsednikov podnesak ne pruža nijedan jedini argument zašto su ova ograničenja neustavna, osim da nije proglašeno vanredno stanje, što je potpuno irelevantno prilikom ocene ustavnosti ograničenja ljudskih prava".

88. Nakon toga, Vlada je istakla koji su, po njenom mišljenju, ustavni uslovi za ocenu ustavnosti ograničenja slobode kretanja i slobode okupljanja. Pitanje koje treba postaviti, po navodima Vlade, jeste *"da li ograničenja utvrđena odlukom Vlade u odnosu na slobodu okupljanja i slobodu kretanja, ispunjavaju uslove propisane članom 55. Ustava*". Ako je odgovor da, tada bi to pružilo *"opravdanje za ograničenje predmetnih prava".*

89. Uslovi iz člana 55. moraju se čitati i u skladu sa EKLJP na osnovu člana 22. Ustava, naglašava Vlada.

90. Što se tiče slobode okupljanja, prema stavu 2. člana 11 EKLJP-a, navodi Vlada, javljaju se tri uslova za ocenu dozvoljenosti ograničenja slobode okupljanja, navodeći da se za vršenje ovih prava ne smeju postavljati nikakva ograničenja, osim onih koja su: propisana zakonom, neophodna u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbednosti ili javne bezbednosti, radi sprečavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, ili radi zaštite prava i sloboda drugih. I stav 3. člana 2. Protokola br. 4 EKLJP takođe "*identičnim jezikom*" navodi ova tri uslova za ocenu dozvoljenosti ograničavanja slobode kretanja.

91. Nakon isticanja ovih uslova, u pododeljku komentara pod naslovom: *"Primena ustavnih kriterijuma za ocenu ustavnosti ograničenja slobode okupljanja i slobode kretanja",* Vlada naglašava da *"prvi kriterijum za ocenu ustavnosti datih ograničenja predstavlja kriterijum zakonitosti"* i da su, po rečima Vlade, sva ograničenja koja su *"navedena u odluci u pogledu slobode okupljanja i slobode kretanja, sva zaredom predviđena zakonom".*

92. Kada je u pitanju sloboda okupljanja, prema navodima Vlade, član 44. Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, *"daje zdravstvenim organima široko diskreciono pravo da zabrane okupljanja radi kontrole, sprečavanja i suzbijanja zaraznih bolesti*". U tom smislu, Vlada naglašava da je *"široko diskreciono pravo koje je utvrđeno ovim odredbama, koje predstavlja ne samo diskreciono pravo da se zabrane sva okupljanja na javnim mestima, već i da se naredi "preduzimanje drugih predviđenih opštih ili posebnih*

tehničko-sanitarnih i higijenskih mera", više nego dovoljno za obuhvatanje ograničavanja slobode okupljanja u odluci Vlade, a posebno iz razloga što ova odluka ne zabranjuje kategorički sva okupljanja. Od ove zabrane su izuzeta ona okupljanja koja su "neophodna za obavljanje radnih zadataka sprečavanja i suzbijanja pandemije", kao i onih "kod kojih je dozvoljeno rastojanje od dva metra od drugih ljudi".

93. Kada je reč o slobodi kretanja, Vlada takođe naglašava da član 41. Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti *"daje zdravstvenim organima široko diskreciono pravo da zabrane promet na područjima koja su zaražena ili ugrožena od zaraznih bolesti"* u delu u kojem je navedeno: *"Radi sprečavanja unošenja i širenja [...] drugih zaraznih bolesti u celoj zemlji, Ministarstvo zdravstva podzakonskim aktom, određuje posebne vanredne mere zaštite od ovih bolesti, i to: b) Zabrana prometa na zaraženim ili neposredno ugroženim područjima".*

94. Vlada ističe da joj napred navedena odredba *"daje široko diskreciono pravo da kategorički zabrani promet na zaraženim ili neposredno ugroženim područjima"* i da je sa *"79 otkrivenih slučajeva zaraze koji su rasprostranjeni u različitim regionima zemlje, nesporno da opasnost od zaraze sa COVID-19, već pokriva celu teritoriju Republike Kosovo, posebno kada se imaju u vidu najnovije studije u oblasti medicine, koje dokazuju da su značajan broj osoba koje su do danas zaražene virusom COVID-19, zarazile osobe kod kojih se još uvek nisu pojavili simptomi*".

95. Međutim, ističe Vlada, *"i pored diskrecionog prava koje je dato zakonom da se kategorički ograniči kretanje građana, odluka Vlade je ponovo zabranila isto samo u određenim aspektima, na taj način što je uvela ograničenja kretanja u vremenskom aspektu (10:00—16:00 i 20:00—08:00) i načina kretanja (samo po dve osobe, na rastojanju od dva metra)".* Vredno je napomenuti, prema Vladi, *"da zakon takođe ovlašćuje Policiju Kosova da sarađuje sa zdravstvenim ustanovama radi primene ovih ograničenja"* pri čemu sam član 18. Zakona br. 04/L-076 o Policiji, predviđa: *"Policijski službenik je ovlašćen da privremeno ograniči slobodu kretanja lica u unapred utvrđenoj oblasti, ili da preusmeri njegovo kretanje u neku drugu oblast, kako bi se data oblast obezbedila radi postizanja zakonskih policijskih ciljeva [...]", pri čemu jedan od "zakonskih ciljeva", predstavlja i "zaštita lica od epidemija".*

96. Iz gore navedenih razloga su, napominje Vlada, ograničenja koja su predviđena osporenom odlukom u skladu sa zakonom, i prema tome *„propisana zakonom“*.

97. Pored aspekta zakonitosti, Vlada tvrdi da stav 3. člana 55. Ustava, takođe, naglašava da se ograničenja prava i osnovnih sloboda zagarantovanih Ustavom ne mogu sprovoditi u druge svrhe, osim onih zbog kojih su određena. Takođe, prema stavu 3. člana 2. Protokola br. 4 EKLJP, utvrđeni ciljevi zbog kojih se dozvoljavaju ograničenja slobode okupljanja i slobode kretanja, obuhvataju i "zaštitu zdravlja". Ograničenja uvedena od strane Vlade, kako ona navodi, *"imaju za cilj, prema preporukama NIJZK-a, zaštitu zdravlja, odnosno, svrhu da "sprečimo i znatno smanjimo intenzitet pandemije COVID-19 u Republici Kosovo"*. Shodno tome, ograničenja slobode kretanja i slobode okupljanja su osporenom odlukom Vlade, navodi ona, nametnuta sa legitimnim ciljem u skladu sa relevantnim odredbama EKLJP.

98. Dalje, kada je u pitanju kriterijum neophodnosti u demokratskom društvu, Vlada naglašava da je ovaj kriterijum utvrđen i u stavu 2. člana 55. Ustava. U konkretnom slučaju je, kako tvrdi Vlada, *"postojanje "društvene potrebe od velike važnosti" nesporno*". Prema NIJZK-u, *"virusom COVID-19 je do sada zaraženo 445.982 lica na svetskom nivou, prouzrokujući 19.795 smrtnih slučajeva, uključujući 79 zaraženih i 1 smrtni slučaj u Republici Kosovo*". Potreba za sprečavanjem i suzbijanjem širenja pandemije COVID-19 u Republici Kosovo je očigledno od izuzetno velike važnosti. Ako uzmemo u obzir preporuke NIJZ-a, one nas dovode do zaključka da se cilj *"da sprečimo i znatno smanjimo intenzitet pandemije COVID-19 u Republici Kosovo",* ne bi mogao postići bez uvođenja predmetnih ograničenja, navodi Vlada.

99. Pre nego što je osporena odluka izneta na diskusiju, Vlada tvrdi da je *"preduzela niz blažih mera ranijim odlukama*" i umesto da istovremeno preduzme sve mere, Vlada je *"postepeno preduzela korake u procesu sprečavanja i suzbijanja COVID-19, uvek imajući u vidu preporuke stručnjaka za javno zdravlje, na osnovu epidemiološke situacije u svetu, Evropi i na nivou zemlje"*.

100. Najnovije mere, one koje su predviđene osporenom odlukom, *"preduzete su na osnovu obrazloženja NIJZ-a, prema kojem je bilo neophodno uvođenje ovih mera pored ranijih mera*" i, u skladu sa tim, tvrdi Vlada, *"cilj da se spreči i smanji intenzitet pandemije COVID-19, ne bi mogao biti postignut uz manje ograničenje*" i iz tog razloga su mere koje su preduzete *"neophodne u demokratskom društvu"*.

101. Što se tiče načela proporcionalnosti, Vlada naglašava da *"moramo imati u vidu odnos između "važnosti cilja ograničenja" i "prirode i obima ograničenja" (član 55. st. 4.), ocenjujući da li mere Vlade uspostavljaju proporcionalnu ravnotežu između obima ograničenja i važnosti cilja ograničenja"*. Prema sudskoj praksi ESLJP-a, navodi Vlada, države imaju široko polje slobodne procene *"u pogledu zdravstvenih politika, a posebno onih koje se odnose na opšte preventivne mere*". Prema ovom načelu, Vlada se postupajući na osnovu preporuka NIJZ-a nalazi, *"u boljem položaju da oceni važnost postizanja cilja da se spreči i suzbije virus COVID-19"*. U ovoj oblasti, ističe Vlada, *"diskreciono pravo Vlade da postupa je na najvišem mogućem nivou"*.

102. Dalje, pozivajući se na doktrinu supsidijarnosti i konsenzusa na evropskom nivou, Vlada navodi da: *"državne vlasti uživaju više diskreciono pravo da nametnu određeno ograničenje ljudskih prava ako ne postoji konsenzus među državama članicama Saveta Evrope protiv nametanja tog ograničenja. Ako pak takav konsenzus postoji, diskreciono pravo državnih vlasti da postupaju je, naravno, uže*. U vezi sa ovim načelom, Vlada se poziva na slučajeve ESLJP, *Goodwin protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (vidi zahtev br. 28957/95, stavovi 85-86*); Tekeli protiv Turkse,* (vidi zahtev br. 29865/96 , stav 61) *i Handyside protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (vidi zahtev br. 5493/72, stav 48).

103. U konkretnom slučaju, napominje Vlada, *"ne samo da nema evropskog konsenzusa protiv upotrebe ograničenja koja su uvedena odlukom Vlade, već postoje mnoge države Saveta Evrope koje su nametnule ograničenja iste prirode i obima kao odluka Vlade, a ponekad čak i stroža, u pogledu slobode kretanja i slobode okupljanja"*.

104. U Italiji, na primer, navodi Vlada, *"Dekret predsednika i Saveta ministara br. 20A01558 od 8. marta 2020. godine, član 1 (2), kategorički zabranjuje okupljanja na javnim mestima i privatnim mestima otvorenim za javnost. I dekretom Ministarstva zdravlja br. 20A01797 od 22. marta 2020. godine, tačka (l)(b), italijanska vlada je kategorički zabranila zabavne i sportske aktivnosti na javnim mestima, uključujući i one koje se vrše na individualnoj osnovi*".

105. U Nemačkoj su, takođe, navodi Vlada, *"državne vlasti odlučile da se na nivou zemlje zabrani da na javnim mestima borave više od dve osobe koje nisu iz iste porodične zajednice, kao i da se zabrane svečani skupovi ne samo na javnim mestima, već i u privatnim*

domovima (vidi Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 22. März 2020, tačke III i V).”

106. U Republici Albaniji je takođe, navodi Vlada: *“pre proglašenja stanja prirodne katastrofe, dana 24. marta 2020. godine, uveden niz ograničenja slobode kretanja i okupljanja, od kojih su neka stroža od ograničenja uvedenih odlukom Vlade Republike Kosovo. Na primer, naredbom Ministarstva zdravlja i socijalne zaštite, br. 168/2 od 18. marta 2020. godine, o ograničenju kretanja privatnim ili državnim vozilima javne uprave, tačka 1, Vlada Albanije je zabranila kretanje privatnim ili državnim vozilima, osim u slučajevima koji su povezani sa radom na terenu. Takođe, naredbom br. 193 istog Ministarstva od 20. marta 2020. godine, o zatvaranju ili ograničavanju kretanja u Republici Albaniji, tačka 1, Vlada Albanije je ograničila kretanje građana, dozvoljavajući kretanje samo u određenom vremenskom periodu u toku dana, od 5:00 do 13:00 sati.”*

107. Tri gore navedena primera, odnosno onog Italije, Nemačke i Albanije, tvrdi Vlada, služe za izvođenje dva zaključka. Prvi zaključak, navodi Vlada, je da su *“suočene sa novom zaraznom i potencijalno smrtonosnom bolešću, čiju opasnost i zaraznost medicinski stručnjaci još uvek nisu u potpunosti saznali, različite zemlje Saveta Evrope nametnule niz različitih ograničenja slobode kretanja i okupljanja kako bi se sprečilo dalje širenje COVID-19*”. Neka od tih ograničenja, ističe Vlada, *“podjednako su stroga, a u pojedinim slučajevima i stroža od onih koja su uvedena odlukom Vlade*”.

108. I gore pomenute odluke, kao ona Albanije na primer, isto kao i osporena odluka Vlade, navodi ova poslednja, *“nemaju vremenski rok, i ostaju na snazi do donošenja druge odluke*”. I gore navedena odluka Nemačke, *“nameće ista ograničenja za sve građane u celoj zemlji, a ne samo za jedan ograničeni deo teritorije*” i ESLJP je u slučaju *Centrum för Rättvisa protiv Švedske,* (zahtev br. 35252/08 - u vezi sa članom 8. EKLJP) *“prihvatio kao opravdana ograničenja ljudskih prava koja se primenjuju za sve građene i stanovnike određene zemlje“*.

109. Primer gore pomenutih država, prema Vladi, *“predstavlja jak razlog da se zaključi da su priroda i obim ovih ograničenja, iako su strogi, srazmerni izuzetno visokom nivou važnosti cilja kome se teži”*.

110. Drugo, vredi napomenuti da su prema Vladi, *“sve tri gore navedene države uvele ograničenja slobode kretanja i okupljanja bez potrebe da odstupe ("derogate") od ovih osnovnih sloboda putem*

obaveštavanja generalnog sekretara Saveta Evrope, u skladu sa članom 15. st. 3 EKLJP". Prema zvaničnom sajtu Saveta Evrope, navodi Vlada, *"samo 6 država članica Saveta Evrope (Jermenija, Estonija, Gruzija, Letonija, Moldavija i Rumunija) je odstupilo od ljudskih prava zbog širenja COVID-19";* dok su *"sve ostale države Saveta Evrope, njih 41, uključujući i one koje su mnogo više pogođene usled širenja COVID-19 od ovih šest država, smatrale da odobrena ograničenja ljudskih prava, prema uobičajenim kriterijumima EKLJP, predstavljaju dovoljno opravdanje za strogo ograničenje ovih prava".*

111. Ovim stavom, navodi Vlada: *"ova 41 država je odlučila da sledi preporuku Generalnog komiteta Ujedinjenih nacija za građanska i politička prava, koji je utvrdio da je kada su u pitanju prirodne katastrofe, "mogućnost ograničavanja slobode kretanja ili slobode okupljanja, generalno dovoljna u takvim situacijama i da nikakvo odstupanje od datih odredbi ne bi bilo opravdano hitnošću situacije"* (Vidi, prema citatu Vlade: Opšti komentar br. 20 CCPR u vezi sa članom 4: „Odstupanje tokom Vanrednog Stanja", usvojen na 72 sednici Komiteta o ljudskim pravima, 31. avgusta 2001. br. CCPR /C/21/Rev.1/Add.11, stav 5*)*.

112. Na kraju, Vlada naglašava da: *"Usaglašenost velike većine država članica Saveta Evrope, zajedno sa preporukom Generalnog komiteta za građanska i politička prava, po ovoj tačci, dodatno potvrđuje da su ograničenja koja su uvedena odlukom Vlade, iako su stroga, opravdana po evropskim i međunarodnim kriterijumima za ljudska prava".*

113. Što se tiče suštine zagarantovanih prava kao kriterijuma navedenog u stavu 5. člana 55. Ustava, Vlada naglašava da *"ograničenja koja su uvedena odlukom Vlade ne narušavaju suštinu slobode okupljanja i slobode kretanja".*

114. Što se tiče slobode okupljanja, *"odluka Vlade ne zabranjuje kategorički okupljanja, već samo uvodi pravilo rastojanja (od dva metra) prilikom bilo kakve vrste okupljanja na fizičkom prostoru*". Svi *"oblici okupljanja na kibernetskom prostoru (kao što se sve više koriste na svetskom nivou tokom pandemije COVID-19) su i dalje neograničeni na bilo koji način".*

115. Što se tiče slobode kretanja, prema navodima Vlade, važi isti zaključak jer *"građani i dalje imaju pravo kretanja na celoj teritoriji Republike Kosovo, ali su prema odluci Vlade dužni da to kretanje obavljaju*

svakog dana u određenom vremenu od 8 sati, kada je kretanje građana i vozila dozvoljeno".

116. U zaključku, Vlada je smatrala: (i) da zahtev podnosioca nije uspeo da izgradi ustavni zahtev, kao što je predviđeno Ustavom, Zakonom i Poslovnikom i nije ispunio nijedan od uslova prihvatljivosti; (ii) da podnosilac zahteva nije uspeo da izgradi barem jedan jedini suštinski argument u vezi sa svojim tvrdnjama; (iii) da je Vlada iznela dovoljno argumenata kako bi dokazala da su sve njene odluke u postupku sprečavanja širenja i kontrole pandemije COVID-19 donete na osnovu preporuka NIJZK-a i tek nakon zahteva Ministarstva zdravlja; (iv) da Vlada nije prekoračila svoje nadležnosti utvrđene Ustavom i važećim zakonodavstvom; (v) da Vlada nije ograničila osnovne slobode i prava podzakonskim aktom, već je samo donela odluke zasnovane na Ustavu i zakonima putem kojih je izvršavala upravo te ustavne i zakonske obaveze; (vi) da Vlada nije prekoračila dozvoljeno ograničenje osnovnih sloboda i prava, već se striktno pridržavala ustavnih i zakonskih odredbi koje se odnose na vrstu i obim ograničenja.

117. Kao rezultat toga, Vlada je tražila od Suda da donese rešenje kojim bi se zahtev podnosioca proglasio neprihvatljivim kao očigledno neosnovan.

Komentari koje je dostavila Institucija ombudsmana

118. Institucija Ombudsmana, zastupljena od strane Ombudsmana, g. Hilmi Jashari, je naglasila da njegovi komentari, koji su predstavljeni u obliku Mišljenja, imaju za cilj da izraze tačke gledišta Ombudsmana "*posmatrano sa stanovišta ljudskih prava a u vezi sa pitanjem koje je pred Ustavni Sud pokrenuo Predsednik Republike Kosovo, u svojstvu podnosioca zahteva a koji je zatražio od Suda da izvrši: "Procenu pitanja saglasnosti Odluke Vlade Republike Kosova br. 01/15, od 23.03.2020. godine sa Ustavom Republike Kosova a u vezi sa ograničenjem prava i osnovnih sloboda koje su zaštićene Ustavom.*"

119. U vezi sa spornim pitanjem, Ombudsman naglašava da bi se uz osporenu odluku, *"bilo potrebno da se sagleda i toj istoj vezi i odluka Vlade o proglašavanju vanrednog stanja u javnom zdravlju br. 01/11, od 15.03.2020. godine."* Ombudsman naglašava da *"je važno da se prvo utvrdi da li ove dve odluke Vlade imaju zakonsku osnovu, i da li odgovaraju na zahteve konvencija kada se govori o ograničavanju prava ili odstupanju od istih ."*

120. U svom mišljenju koje je poslao Sudu, Ombudsman je naglasio međunarodne standarde o ljudskim pravima za koje je smatrao da su relevantni u slučajevima ograničenja ljudskih prava. S tim u vezi on je naglasio Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima i Protokoli istog (u daljem tekstu: MPGPP) i EKLjP.

121. U situacijama u kojima postoji ograničenje, Ombudsman naglašava da *"mora da postoji zakon koji je ranije usvojen i da radnje ili odluke koje ograničavaju prava zavise od pravnih instrumenata, štaviše, one moraju biti dozvoljene."* Takođe, Ombudman dodaje, *"ovo ne isključuje, već u neku ruku preporučuje parlamentarni nadzor nad sprovođenjem mera koje su predviđene zakonom."*

122. Ombudsman citira stav 2 člana 11 EKLjP-a, koji se, po njemu, treba uzeti u obzir. Dalje, on naglašava da se "*MPGPP smatra osnovnim dokumentom u međunarodnom zakonu o ljudskim pravima koji utvrđuje uslove i kriterijume za ograničavanje i odstupanje od ljudskih prava i sloboda." I "EKLjP je, takođe, u potpunosti prihvatila ograničenja iz MPGPP-a. Ovi međunarodni instrumenti omogućavaju državama članicama suštinski opseg za reagovanje na vanredne situacije ograničavanjem posebnih prava, a ne da izbegavaju ista."*

123. Ombudsman dalje naglašava da *"Izbegavanje prava ili, iz nekog aspekta u pogledu bilo kojeg prava predstavlja potpuno ili ponovljeno uklanjanje bilo koje međunarodne obaveze.*" Međutim, prema njegovim rečima *"odstupanje od obaveza MPPP-a u vanrednim okolnostima se zakonski razlikuje od zabrana ili ograničenja koja su prema odredbama MPGPP-a dozvoljena čak i u normalnim okolnostima.*" Logika MPGPP-a je, naglašava Ombudsman da, *"ako je to moguće, države trebaju ograničiti prava u potrebnom obimu, a ne potpuno ih izbegavati.*" Međutim, *"osnovni uslov za ograničavanje prava ostaje zahtev važećeg zakona koji služi kao pravni osnov za dozvolu takvih ograničenja."*

124. Na osnovu člana 4 MPGPP-a, navodi Ombudsman, *"prvo kriterijum za ocenu da li postoji osnova koja je utvrđena u gore navedenom članu za proglašavanje vanrednog stanja koje ugrožava život nacije."* U vezi sa tim, *"Ombudsman smatra da pandemija virusa COVID 19, spada u domen definicija za ugrožavanje zdravlja i života nacije."*

125. Drugi uslov, nastavlja Ombudsman, *"je da je vanredno stanje proglašeno službeno.*" Jedan takav zahtev *"da se javno i službeno proglasi vanredno stanje je esencijalan da bi se održao princip*

zakonitosti i vladavine prava u vremenima kada je to najviše potrebno."

126. Sirakuški principi o ograničavanju i odstupanju od odredaba MPGPP-a, naglašava Ombudsman, *"prave jasnu razliku od odredaba MPGPP-a od odredaba koje se odnose na ograničenja na one koje se tiču odstupanja*" kada se govori o javnom zdravlju. Sirakuški principi određuju sledeće:

> *"Javno zdravstvo može biti osnova za ograničavanje određenih prava kako bi se državama omogućilo da preduzmu mere tokom ozbiljnih pretnji zdravlju stanovništva ili njegovih članova. Ove mere treba da budu posebno usmerene na sprečavanje bolesti ili povreda ili pružanje nege bolesnima i povređenima. Dužna pažnja biće posvećena međunarodnim zdravstvenim pravilima Svetske zdravstvene organizacije."*

127. Dalje, Ombudsman naglašava: *"Ako države tvrde da traže pravo da odstupaju od Konvencije tokom, primera radi, neke prirodne katastrofe, nekih masovnih demonstracija koje uključuju nasilje ili tokom neke veće industrijske nesreće, one trebaju biti spremne da opravdaju ne samo da takva situacija predstavlja pretnju za život nacije, već da se sve njihove mere za odstupanje od Konvencije moraju nametnuti zbog hitnosti novo nastalih okolnosti. Po mišljenju Komiteta, mogućnost ograničavanja određenih prava Konvencije, na primer, sloboda kretanja (član 12) ili sloboda okupljanja (član 21) uglavnom je dovoljna u takvim situacijama i nikakvo odstupanje od navedenih konačnih odredbi neće biti opravdano u hitnosti novo nastalih okolnosti."*

128. Konkretnije, što se tiče Odluke Vlade, Ombudsman naglašava da je veoma važno da se proceni da li su osporena Odluka, kojom je usvojen zahtev Ministarstva Zdravstva o preduzimanju mera za sprečavanje i kontrolu širenja pandemije COVID-19 i druga Odluka Vlade u vezi sa proglašavanjem vanrednog stanja za javno zdravlje [Odluka br. 01/11 od 15. marta 2020. godine] povezane, zato što, po navodima Ombudsmana, te odluke se trebaju "*tretirati kao povezane*".

129. Ombudsman smatra da obe odluke Vlade koje su navedene iznad, uključujući i osporenu Odluku, *"imaju podršku u Zakonu."* Sa druge strane, iako postoji pravni osnov za jednu takvu odluku Vlade u vezi sa ograničenjem slobode kretanja i slobode okupljanja, ostaje nejasna tačka 4 osporene Odluke Vlade *"koja govori o zabrani okupljanja u privatnom okruženju."* U ovom slučaju pitanje sprovođenja nadzora će i dalje ostati presudno.

130. Dalje, Ombudsman naglašava da *"za procenu pravnih mera u svetlu međunarodnih instrumenata o ljudskim pravima izuzetno je važno da se proceni način na koji se primenjuju posebne mere za ograničavanje ljudskih prava."*

131. Osporena odluka *"sama po sebi ne nudi definicije ili pravnu osnovu za njeno sprovođenje";* dok su, *"zabrane stavljene na snagu u odluci bez određivanja posledica za devijantno ponašanje (lex in perfecta)."*

132. Što se tiče ustavnih pitanja, Ombudsman navodi da nakon analize navedenog zahteva, primećuje se da je potrebno da se protumače dva ustavna koncepta, odnosno: *"Ograničenje osnovnih prava i sloboda, koje su predviđene u članu 55 Ustava; i Odstupanje od osnovnih prava i sloboda, određenih u članu 56 Ustava [Prava i osnovne slobode tokom vanrednog stanja]."*

133. U okolnostima ovog konkretnog slučaja, po navodima Ombudsmana, *"vode se govori o dva odvojena pitanja, koliko god se ona činila sličnim, među njima postoje suštinske pravne razlike koje se ne bi trebale mešati, stoga i postoje kao dve posebne odredbe u Ustavu Republike Kosovo."*

134. Kao zaključak, Ombudsman je naglasio da su ograničenja ljudskih prava predviđena u Ustavu, u međunarodnim instrumentima kao i u zakonima koji su usvojeni od strane Skupštine, a koje navode odgovarajuća ograničenja. Međutim, po Ombudsmanu, *"za primenu zakonskih odredbi po kojoj je zasnovana (član 41, stav 2 Zakona o Sprečavanju i Suzbijanju zaraznih bolesti) osporenoj Odluci nedostaju podzakonski akti i ostaje Ustavnom Sudu da proceni da li to predstavlja ustavno pitanje ili ne."* Osporena odluka Vlade *"ne predviđa način kako će se primenjivati član 41.3 Zakona na osnovu kojeg: "Za učešće u sprovođenju mera iz tačke a) do d) ovog člana, zdravstvenim institucijama, drugim organizacijama i građanima pripada odgovarajuća nadoknada koju isplaćuje nadležni organ."*

135. Skroz na kraju, Ombudsman, *"smatra da osporena odluka treba da ima rok i mogućnost njene revizije, periodično s mogućnošću da se promeni u okolnostima koje bi mogle nastati tokom vanrednog perioda."*

Komentari koje je dostavila Parlamentarne grupa – Pokret VETËVENDOSJE!

136. Parlamentarna grupa Pokreta VETËVENDOSJE! je u vezi sa meritumom zahteva prvo naglasila da je predsednik potpuno prevideo član 53. Ustava bez obzira na njegovu važnost *"u širem tumačenju ili pojašnjenju članova Konvencije kroz praksu Suda"*. Iz tog razloga, naglašava ova Parlamentarna grupa *"odgovor u vezi sa ograničenjem osnovnih prava i sloboda se mora pre svega tražiti u okviru EKLJP i drugih međunarodnih instrumenata nabrojanih u članu 22, a zatim i u okviru prakse Suda"*.

137. Prema njihovim navodima, da bi se ocenilo da li je osporena odluka neustavna zbog predsednikove tvrdnje o povredi osnovnih prava i sloboda zagarantovanih Ustavom, *"moraju se konsultovati EKLJP i praksa ESLJP-a kako bi se razjasnilo da li se i u kojoj meri može izvršiti ograničenje osnovnih sloboda i prava"*.

138. U tom pogledu, Parlamentarna grupa Pokreta VETËVENDOSJE! naglašava da *"EKLJP u članu 15. izričito predviđa ograničenje ili odstupanje od osnovnih prava i sloboda zagarantovanih u Konvenciji"* i da se *"nijednom u ovom članu kao uslov ne predviđa postojanje ili proglašavanje "vanrednog stanja", u obliku u kojem ga tumači predsednik"*. Oni naglašavaju da se *prima facie* podrazumeva mogućnost za ugovorne strane (države) da *"ograniče ili odstupe"* od osnovnih sloboda i prava. Ograničavanje ovih poslednje navedenih, kaže se u nastavku komentara, *"ne može se vršiti iz bilo kog razloga, već samo iz onih koji su predviđeni u članu 15. koji su dalje razrađeni od strane ESLJP-a"*. Ograničavanje sloboda, države, prema članu 15. EKLJP, mogu preduzeti "*u doba rata ili druge javne opasnosti koja preti opstanku nacije"*.

139. Prema Parlamentarnoj grupi Pokreta VETËVENDOSJE!, ne može a da se ne primeti da ono što je navedeno za član 15. EKLJP *"odgovara tekstu člana 55. Ustava, na koji se oslonila Vlada"* kada je donela osporenu odluku. Dok stav (2) člana 55. Ustava kaže: "*Prava i osnovne slobode garantovane ovim Ustavom, se mogu ograničiti samo do onih mera koje su neizbežne, kako bi se u otvorenom i demokratskom društvu ispunio cilj, radi kojeg je dozvoljeno ograničenje*", i član 15. EKLJP nalaže da se "*u vezi sa merama za ograničavanje osnovnih prava i sloboda mogu preduzeti mere koje odstupaju od obaveza po ovoj Konvenciji, i to u najnužnijoj meri koju iziskuje situacija, s tim da te mere ne budu u neskladu s drugim obavezama prema međunarodnom pravu*".

140. Na osnovu napred navedenog, naglašava Parlamentarna grupa Pokreta VETËVENDOSJE!, mogu se primetiti dve stvari. Prva je činjenica da se član 55. Ustava strogo pridržava člana 15. EKLJP i da

je Vlada pri donošenju odluke postupila u potpunosti u skladu sa članom 15. EKLJP. *"Ograničavanje osnovnih sloboda i prava je učinjeno s ciljem da se spreči pretnja od ozbiljne opasnosti ili hitne situacije koja ugrožava javno zdravlje i samim tim je ispunila zahtev koji proističe iz člana 15.* [EKLJP]*"*. U tom pogledu, naglašava se da se bez svake sumnje može zaključiti da je Ustav ugradio EKLJP i da njeno poštovanje *"predstavlja ustavnu obavezu i da ujedno, povreda EKLJP predstavlja povredu Ustava*".

141. Shodno tome, tvrdi se da se na teritoriji Republike Kosovo, ograničavanje ljudskih prava i sloboda može vršiti u skladu sa tekstom člana 15. EKLJP. S obzirom na to da ovaj član omogućava "odstupanje" od osnovnih sloboda i prava u slučaju "javne opasnosti koja preti opstanku nacije", može se izvesti zaključak da se u slučaju javne opasnosti koja preti narodu Kosova od virusa Corona [COVID-19], ograničavanje osnovnih sloboda i prava, odnosno "odstupanje" od ovih prava omogućava Ustavom.

142. Dalje, u primljenim komentarima se navodi da ESLJP u predstavci *Lawless protiv Irske*, definiše *"javnu opasnost"* kao stanje krize ili opasnosti koja pogađa celokupno stanovništvo i predstavlja pretnju po organizovani život zajednice. Takvu *"opasnost",* navodi se dalje, u predmetu *Irska protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, [nije citirana referencija], *"ESLJP dozvoljava i kao stvarnu ili neposrednu, kao krizu koja može pretiti samo određenoj regiji države"*. Konačno, ESLJP u predmetu *Brannigan protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [nije citirana referencija], naglašava da ne podrazumeva da kriza treba biti privremena, već dozvoljava da mere koje su preduzete ostanu na snazi i duži vremenski period i to se ostavlja u rukama državnih organa, na osnovu gore navedenog predmeta *Irska protiv Ujedinjenog Kraljevstva*. U tom pogledu se navodi da se prema sudskoj praksi ESLJP-a opravdava odstupanje od osnovnih prava i sloboda u slučaju hitnih situacija – kao što je ova sa COVID-19, odlukom Vlade kao što je ova osporena i da Vlada u tom smislu koristi polje slobodne procene (*"margin of appreciation"*).

143. Član 55. Ustava, navodi se, *"dozvoljava ograničenje osnovnih prava i sloboda zakonom, što je upravo i stav ESLJP-a, a što je u potpunosti u skladu sa postupkom Vlade [...], koja je odluku zasnovala i na Zakonu br. 02/L-109 o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti* [član 42.2]". Konačno, član 45. navedenog Zakona kaže: "*mere iz člana 41. do 44. ovog zakona nalažu se pojedincima i institucijama rešenjem koje se donosi u upravnom postupku*".

144. Gore navedenim članovima ovog Zakona navodi se da postoji mogućnost ograničavanja osnovnih prava i sloboda u slučajevima sprečavanja širenja zaraznih bolesti kao što je slučaj sa COVID-19, podzakonskim aktima Ministarstva zdravlja. U tom pogledu, nastavlja se sa navodom, *"pažnju treba obratiti i na član 45. koji definiše kako se izvršavanju nalozi prema pojedincima"*. Ovi poslednje navedeni se rezimiraju u rešenju donetom u upravnom postupku ili u našem slučaju, ukratko rečeno, tokom sednica Vlade.

145. U zaključku komentara koje je dostavila Parlamentarna grupa Pokreta VETËVENDOSJE! navedeno je da je Vlada prilikom donošenja osporene odluke u potpunosti poštovala Ustav i sudsku praksu ESLJP-a, a *"konkretno članove 22. i 53, uključujući i član 55, zasnivajući tako odluku na zakonu*".

Komentari koje je dostavio g. Abelard Tahiri, poslanik Skupštine

146. Poslanik Abelard Tahiri smatra da je Vlada donošenjem osporene odluke postupila u suprotnosti sa članovima 35, 43. i 55. Ustava.

147. Dalje, on navodi da je Vlada zasnovala osporenu odluku na Zakonu o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti iako isti *"ni u jednoj svojoj odredbi ne predviđa odgovornost ili ovlašćenje Vlade da ograničava osnovna prava i slobode*". Pored toga, prema rečima ovog poslanika, Vlada je pozivajući se na članove 41. i 44. Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti takođe postupila i u *"suprotnosti sa poglavljem XIX "Zdravstvena zaštita tokom vanrednog stanja" članom 89. "Odgovornosti Ministarstva", Zakona br. 04/L-125 o zdravstvu, prema kom zakonu se izričito u toku vanrednog (hitnog) stanja predviđaju odgovornosti Ministarstva zdravlja, kao i u toku vanrednog stanja i odgovornosti Vlade, prema članu 90. ovog zakona"*.

148. U tom smislu, ovaj poslanik tvrdi da je Zakon o zdravstvu, u skladu sa Ustavom, *"pravilno i jasno odvojio "hitno stanje" od "vanrednog stanja", a pored toga, samo za ovo drugo je rezervisao ulogu Vlade u aktivnostima koje se nalaze u okviru njene odgovornosti i u skladu sa Ustavom"*. Prema članu 89.3 Zakona o zdravstvu, nastavlja se sa navodom, *"i u toku vanrednog (hitnog) stanja, prava građana koja su utvrđena zakonom (a takođe i prava predviđena Ustavom), garantuju se do mere koja ne ugrožava efikasnost mera koje su preduzete radi njegovog prevazilaženja"*. On se poziva na član 89. Zakona o zdravstvu u kojem su utvrđene odgovornosti Ministarstva i član 90. u kojem su utvrđene odgovornosti Vlade.

149. Na kraju, prema navodu ovog poslanika, Vlada je prekoračila svoj mandat i svoje ustavne odgovornosti za pravilno sprovođenje hitne situacije koju je sama proglasila odlukom 01/11 od 15. marta 2020. godine (citiranom u prethodnom tekstu) zbog toga što preduzete mere *"ograničavaju slobodu kretanja i slobodu okupljanja koje su zagarantovane članom 35. i 43. Ustava, a čije ograničavanje se po pravilu može vršiti samo zakonom i samo u okolnostima vanrednog stanja, kao i pod uslovima i okolnostima koje opravdavaju takvo ograničenje i tek nakon proglašenja vanrednog stanja ukazom predsednika [...] i uz saglasnost poslanika Skupštine [...], u skladu sa članom 131 (stav 1 (3), stav 4) Ustava."*

Pravni osnov po kom je doneta osporena odluka Vlade

150. Sud podseća na paragraf 22 ove presude gde se specifično navodi pravni osnov po kom je doneta osporena odluka Vlade. U nastavku, Sud će prikazati sadržaj svih članova na osnovu kojih je doneta osporena odluka Vlade i onda će, u delu o meritumu, komentarisati o svakim od njih u svetlu nadležnosti koju ti članovi daju Vladi za ograničenje osnovnih prava i sloboda. Sve to sa svrhom da se na kraju dođe do glavnog zaključka ovog slučaja, to jeste, da li referisani pravni osnov ovlašćuje Vladu da preduzme radnje koje je preduzela kroz osporenu odluku.

Ustav Republike Kosovo

Poglavlje II –Prava i Osnovne Slobode

Član 55
[Ograničenje Prava i Osnovnih Sloboda]

1. Prava i osnovne slobode garantovane ovim Ustavom, se jedino mogu ograničiti zakonom.
2. Prava i osnovne slobode garantovane ovim Ustavom, se mogu ograničiti samo do onih mera koje su neizbežne, kako bi se u otvorenom i demokratskom društvu ispunio cilj, radi kojeg je dozvoljeno ograničenje.
3. Ograničenja garantovanih prava i osnovnih sloboda garantovanih ovim Ustavom, se ne mogu sprovoditi u druge svrhe, osim onih zbog kojih su određena.
4. U slučaju ograničavanja ljudskih prava i sloboda i sprovođenja istih, sve institucije javne vlasti, a posebno sudovi, su dužni da se posvete suštini prava koje se ograničava, značaju cilja ograničenja, prirodi ograničenja, odnosu ograničenja sa ciljem koji se želi

postići, kao i razmatranju mogućnosti realizovanja tog cilja sa što blažim ograničenjima.
5. Ograničenje prava i sloboda garantovanih ovim Ustavom, na nijedan način ne sme da ospori suštinu garantovanih prava

Poglavlje VI
Vlada Republike Kosovo

Član 92
[Osnovne Odredbe]

[...]
4. Vlada donosi odluke u skladu sa ovim Ustavom i zakonima, predlaže zakone i amandmane zakona na zahtev Skupštine, a može davati mišljenje o zakonima koje nije ona predložila.

Član 93
[Nadležnosti Vlade]

Vlada je nadležna za sljedeće:
[...]
(4) donosi odluke o donošenju pravnih ili regulativnih akata za sprovođenje zakona;
[...]

Zakon br. 04/L-125 o zdravstvu, Službeni list br. 13, 7. maj 2013. godine

Član 12
[Mere i aktivnosti]

1. Zdravstvena zaštita se sprovodi kroz sledeće mere i aktivnosti:
[...]
1.11. preduzimanje mera za [u srpskoj verziji Zakona nedostaju reči: *sprečavanje i*] eliminisanje zdravstvenih posledica izazvanih elementarnim nesrećama i drugim vanrednim situacijama;
[...]

POGLAVLJE XIX [Zakona o zdravstvu]
ZDRAVSTVENA ZAŠTITA TOKOM VANREDNOG STANJA

Član 89
Odgovornosti Ministarstva

1. U toku vanrednog stanja, obezbeđivanje zdravstvene zaštite sprovodi se od strane Ministarstva u skladu sa ovim Zakonom i ostalim zakonima na snazi.
2. Aktivnosti zdravstvene zaštite u slučaju vanrednog stanja iz stava 1 ovog člana obuhvaćaju:
2.1. sprovođenje zakonskih odredbi koje su na snazi;
2.2. adaptiranje sistema zdravstvene zaštite u skladu sa urgentnim planom;
2.3. sprovođenje izmena u sistemu uputstava i rukovođenja;;
2.4. obezbeđivanje urgentnih usluga zdravstvene zaštite za građane; 2.5. delovanje privremenih zdravstvenih institucija;
2.6. aktivizacija dopunskih kapaciteta i rezervi.
3. U toku vanrednog stanja, prava građana određena zakonima, garantovana su do mere koja ne ugrožava efikasnost mera koje se preduzimaju za prevazilaženje vanrednog stanja.
4. Dostojanstvo građana se mora poštovati u potpunosti i dosledno, bez obzira na ograničenja koja su definisana u stavu 3 ovog člana.

Zakon br. 02/L-109 o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, Službeni list br. 40, 15. oktobar 2008. godine

MERE BEZBEDNOSTI ZA ZAŠTITU STANOVNIŠTVA OD ZARAZNIH BOLESTI

Član 41
[Bez naslova]

41.1 U cilju zaštite zemlje od kolere, kuge, velikih boginja, hemoragijske groznice, žute groznice, SARS-a, ptičjeg gripa i drugih zaraznih bolesti preduzimaju se mere koje su propisane ovim zakonom i međunarodnim sanitarnim konvencijama i drugim aktima.
41.2 Radi sprečavanja unošenja i širenja kolere, kuge, velikih boginja, hemoragijske groznice, žute groznice, SARS-a, ptičjeg gripa i drugih zaraznih bolesti u celoj zemlji, Ministarstva zdravstva podzakonskim aktom, određuje posebne vanredne mere zaštite od ovih bolesti, i to:
a) Zabrana putovanja u zemlju gde je nastupila epidemija neke od tih bolesti,
b) Zabrana prometa na zaraženim ili neposredno ugroženim područjima;
c) Ograničenje ili zabrana prometa posebnih vrsta roba i proizvoda;

d) Obavezno učešće zdravstvenih i drugih institucija, te građana u suzbijanju bolesti i korišćenju objekata, opreme i prevoznih sredstava zarad otklanjanja zaraznih oboljenja;
41.3 Za učešće u sprovođenju mera iz tačke a) do d) ovog člana, zdravstvenim institucijama, drugim organizacijama i građanima pripada odgovarajuća nadoknada koju isplaćuje nadležni organ.

Član 44
[Bez naslova]

Za sprovođenje kontrole vezane za sprečavanje i suzbijanje zaraznih bolesti, organi SIK, pored mera iz člana 41 do 43 ovog zakona, obavljaju i sledeće zadatke:
a) Obolelim licima od pojedinih zaraznih bolesti i izlučiteljima bakcila ovih bolesti (kliconošama) zabranjuju rad na pojedinim poslovima i zadacima gde mogu ugroziti zdravlje drugih osoba;
b) Zabranjuju kretanje/promet lica za koja se ustanovi ili sumnja da boluju od pojedinih zaraznih oboljenja;
c) Zabranjuju okupljanje lica u školama, bioskopima, javnim lokalima i drugim javnim mestima sve dok ne bude prošla opasnost od epidemije;
d) Naređuju sprovođenje dezinfekcije, dezinsekcije i deratizacije u cilju sprečavanja ili suzbijanja zaraznih bolesti;
e) Naređuju izolaciju obolelih osoba od pojedinih zaraznih bolesti i njihovo lečenje,
f) Naređuju preduzimanje drugih predviđenih opštih ili posebnih tehničko-sanitarnih i higijenskih mera.

Uredba br. 05/2020 o oblastima administrativne odgovornosti kancelarije premijera i ministarstava, usvojena je na 3 sednicu Vlade Kosova, Odlukom br. 01/03, datum 19.02.2020

Član 4
[Vlada]

1. Vlada vrši izvršnu vlast u skladu sa Ustavom i važećim zakonodavstvom.
2. Vlada, u cilju vršenja svojih nadležnosti:
2.1. donosi odluke na predlog članova Vlade i drugih institucija u skladu sa Ustavom i važećim zakonodavstvom;
2.2. donosi pravne akte ili uredbe, neophodne za sprovođenje zakona;
2.3. razmatra probleme i donosi odluke o drugim pitanjima koje ona smatra važnim u okviru svojih nadležnosti;

2.4. odlučuje o imenovanjima i razrešenjima u okviru svojih nadležnosti, kao i
2.5. obavlja sve druge obaveze i odgovornosti određene Ustavom i važećim zakonodavstvom,

Pravilnik o radu br. 09/2011 Vlade Republike Kosovo, Službeni list br.15, 12. septembar 2011. godine

Član 17
[Dopisne sednice]

U hitnim slučajevima kada nije moguće sazvati sednicu Vlade, na predlog premijera, Vlada može da odluči o nekom pitanju bez susretanja na sednici (dopisna sednica).
[...]

Smatra se da je materijal na dopisnim sednicama Vlade usvojen ako članovi Vlade nisu osporili materijal u datom periodu
[...]

Član 19
[Donošenje odluka]

1. Vlada može da usvoji odluke – ako su prvenstveno pripremljene u skladu sa ovim Pravilnikom
2. Odluke se donose na sastancima Vlade većinom glasova članova prisutnih na sednici na kojoj se glasa o ovim odlukama.
[...]
4. Glasanje na sednicama Vlade je otvoreno.
5. Rezultati glasanja se potvrđuju od premijera.
6. Nakon završetka razmatranja, Vlada:
6.1. usvoji rešenje o materijalu i ako je potrebno, upućuje Sekretarijat da izvrši izmene i dopune u skladu sa stavovima i odlukama usvojenim na sednici;
6.2. usvaja nacrt zakona, ili opšta akta koja se šalju na raspravu u parlamentu, kao i druga podzakonska akta i mere iz svoje nadležnosti;

Drugi ustavni i zakonski osnov (domaći i međunarodni) relevantan za ustavnu analizu u okolnostima konkretnog slučaja

Ustav Republike Kosovo

Poglavlje II - Prava i Osnovne Slobode

Član 21
[Opšta Načela]

1. Ljudska prava i osnovne slobode su neodvojiva, neotuđiva i neosporiva i čine osnov pravnog reda Republike Kosovo.
2. Republika Kosovo štiti i garantuje ljudska prava i osnovne slobode, predviđene ovim Ustavom.
3. Svi su dužni da poštuju prava i osnovne slobode ostalih.
4. Ustavom utvrđena prava i osnovne slobode važe i za pravna lica, onoliko koliko su izvodljiva

Član 22
[Direktna Primena Međunarodnih Sporazuma i Instrumenata]

Ljudska prava i slobode, koja su utvrđena sledećim međunarodnim sporazumima i instrumentima garantovana su ovim Ustavom, i direktno se primenjuju na teritoriji Republike Kosovo i imaju premoć, u slučaju konflikta, nad svim zakonskim odredbama i ostalim aktima javnih institucija:

(1) Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima;
(2) Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i protokoli iste;
(3) Međunarodna konvencija o građanskim i političkim pravima i protokoli iste;
(4) Okvirna konvencija Saveta Evrope o zaštiti nacionalnih manjina;
(5) Konvencija o eliminisanju svih oblika rasne diskriminacije;
(6) Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena;
(7) Konvencija o pravima deteta;
(8) Konvencija protiv mučenja i drugih okrutnih, nečovečnih i ponižavajućih postupaka ili kazni.

Član 35
[Sloboda Kretanja]

1. Državljani Republike Kosovo i stranci koji su zakoniti stanovnici Kosova, imaju pravo na slobodno kretanje i izbor stanovanja u Republici Kosovo.
2. Svako lice ima pravo da napusti zemlju. Ograničenja istog mogu biti regulisana zakonom, ako su ista neophodna za obezbeđivanje zakonskog postupka, sprovođenje sudske odluke ili kako bi se is punila obaveza zaštite zemlje.
3. Državljanima Republike Kosovo se neće uskratiti pravo ulaska na Kosovo.

4. Državljani Republike Kosovo se ne mogu ekstradirati protiv svoje volje, osim kada je drugačije predviđeno zakonom ili međunarodnim sporazumima.
5. Pravo ulaska stranaca u Republiku Kosovo i boravka se reguliše zakonom.

Član 36
[Pravo na Privatnost]

1. Svako ima pravo na poštovanje svog privatnog i porodičnog života, nepovredivost stana i tajnost pisama, telefona i drugih sredstava opštenja.
2. Kontrola bilo kojeg stana ili drugih privatnih prostorija, neophodna radi vođenja istrage o zločinu, se može sprovoditi samo do neophodnog stepena i samo na osnovu sudske odluke, nakon objašnjavanja razloga neophodnosti takve kontrole. Odstupanje od ovog pravila je dozvoljeno ako je neophodno radi zakonitog lišavanja slobode počinioca krivičnog dela, prikupljanja dokaza koji se mogu izgubiti ili u slučaju otklanjanja neposredne i ozbiljne opasnosti po ljude ili imovinu, na zakonom propisan način. Sud je dužan da odobri ovakva dela na retroaktivan način.
3. Tajnost pisama, telefonskih razgovora i drugih sredstava opštenja je neotuđivo pravo. Ovo pravo se može uskratiti samo privremeno i na osnovu odluke suda, ako je to neophodno za vođenje krivičnog postupka ili zaštitu zemlje, na zakonom propisan način.
4. Svako lice ima pravo na zaštitu ličnih podataka. Prikupljanje, držanje, pristup, ispravka i korišćenje istih je regulisano zakonom.

Član 43
[Sloboda Okupljanja]

Garantuje se sloboda okupljanja. Svako lice ima pravo da organizuje okupljanja, protest i demonstracije, kao i pravo da u ista učestvuje. Ova prava se mogu ograničiti zakonom, ako je to neophodno za zaštitu javnog reda, zdravstva, nacionalne bezbednosti ili zaštitu prava ostalih.

Član 56
[Prava i Osnovne Slobode tokom Vanrednog Stanja]

1. Odstupanje od Ustavom zaštićen ih prava i osnovnih sloboda, se, na osnovu ovog Ustava, može ograničiti samo nakon objavljivanja vanrednog stanja i samo onoliko koliko je to neophodno u datim okolnostima.

2. Odstupanje od prava i osnovnih sloboda garantovanih članovima 23, 24, 25, 27, 28, 29,31, 33, 34, 37 i 38 ovog Ustava, nije dozvoljeno pod nikakvim okolnostima.

Evropska konvencija o ljudskim pravima

Član 8
(Pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života)

1. Svako ima pravo na poštovanje svog privatnog i porodičnog života, doma i prepiske.
2. Javne vlasti neće se mešati u vršenje ovog prava sem ako to nije u skladu sa zakonom i neophodno u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbednosti, javne bezbednosti ili ekonomske dobrobiti zemlje, radi sprečavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, ili radi zaštite prava i sloboda drugih.

Član 11
(Sloboda okupljanja i udruživanja)

1. Svako ima pravo na slobodu mirnog okupljanja i slobodu udruživanja s drugima, uključujući pravo da osniva sindikat i učlanjuje se u njega radi zaštite svojih interesa.
2. Za vršenje ovih prava neće se postavljati nikakva ograničenja, osim onih koja su propisana zakonom i neophodna u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbednosti ili javne bezbednosti, radi sprečavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, ili radi zaštite prava i sloboda drugih. Ovim se članom ne sprečava zakonito ograničavanje vršenja ovih prava pripadnicima oružanih snaga, policije ili državne uprave.

Član 2. (Sloboda kretanja) Protokola 4. EKLJP

1. Svako ko se zakonito nalazi na teritoriji jedne države ima, na toj teritoriji, pravo na slobodu kretanja i slobodu izbora boravišta.
2. Svako je slobodan da napusti bilo koju zemlju, uključujući i vlastitu.
3. Nikakva ograničenja ne mogu se postaviti u odnosu na ostvarivanje ovih prava osim onih koja su u skladu sa zakonom i koja su nužna u demokratskom društvu u interesu nacionalne sigurnosti ili javne sigurnosti, radi očuvanja javnog poretka, za sprečavanje kriminala, za zaštitu morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih.

4. Prava iz stava 1. mogu se također, u posebnim oblastima ograničiti u skladu sa zakonom i opravdati javnim interesom u demokratskom društvu.

Univerzalna Deklaracija o Ljudskim Pravima

Član 13. [Bez naslova]

1. Svako ima pravo na slobodu kretanja i izbora stanovanja u granicama pojedine države.
2. Svako ima pravo da napusti svaku zemlju, uključujući svoju vlastitu, i da se vrati u svoju zemlju.

Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima

Član 12. [Bez naslova]

1. Svako lice koje se legalno nalazi na teritoriji neke države ima pravo da se slobodno kreće u njoj i da slobodno izabere svoje mesto stanovanja.
2. Svako lice ima pravo da napusti bilo koju zemlju, uključujući i svoju.
3. Napred navedena prava mogu biti ograničena samo ako su ova ograničenja zakonom predviđena, ako su ona potrebna radi zaštite nacionalne bezbednosti, javnog reda, javnog zdravlja ili morala ili prava i slobode drugih lica, i ako su u skladu sa ostalim pravima koja priznaje ovaj pakt.
4. Niko ne može biti proizvoljno lišen prava da uđe u svoju zemlju.

Prihvatljivost zahteva

151. Da bi mogao da donese odluku u vezi sa zahtevom podnosioca zahteva, Sud pre svega treba da proceni da li su ispunjeni kriterijumi o prihvatljivosti, određeni Ustavom i dalje propisani u Zakonu i Poslovniku o radu.

152. S tim u vezi, Sud se prvenstveno poziva na član 113 [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava gde se i propisuje jurisdikcija Ustavnog Suda da donosi odluke u vezi sa slučajevima koji su podneti od strane podnosioca zahteva, odnosno od strane Predsednika.

153. Specifičnije, Sud se poziva na odgovarajuću ustavnu odredbu na osnovu koje se Predsednik, u okolnostima konkretnog slučaja, može pojaviti kao podnosilac pred ovim Sudom:

Član 113
[Jurisdikcija i Ovlašćene strane]

[...]

2. Skupština Kosova, Predsednik Republike Kosovo, Premijer i Ombudsman su ovlašćeni za podnošenje sledećih pitanja:

(1) saglasnost zakona, dekreta Predsednika i Premijera i uredbi Vlade, sa Ustavom.

[...]

154. Sud se takođe poziva na stav (9) člana 84 [Nadležnosti Predsednika], koji je povezan sa gore navedenom odredbom, a koji propisuje:

Predsednik Republike Kosova:

[...]

(9) može pokrenuti određena pitanja pred Ustavnim sudom;

[...]

155. Prema Ustavu i sudskoj praksi ovog Suda, autoritet predsednika za upućivanje ustavnih pitanja se mora shvatiti u vezi sa odredbama Ustava koje se odnose na nadležnost Suda utvrđenu članom 113. Ustava, a ustavna odredba propisana stavom (9) člana 84. Ustava, u kojoj se navodi da Predsednik može "*pokrenuti ustavna pitanja*" - povezana je sa članom 113. Ustava. (Vidi slučajeve Ustavnog suda KO79/18, podnosilac zahteva *Predsednik Republike Kosovo,* Zahtev za tumačenjem člana 139 stav 4 Ustava Republike Kosovo, Rešenje o neprihvatljivosti od 3. decembra 2018. godine, stavovi 72, 74, 77, 78 i 82; vidi takođe slučaj Ustavnog suda, KO181/18, podnosilac zahteva *Predsednik Republike Kosovo*, Rešenje o neprihvatljivosti od 3. decembra 2018. godine, stavovi 47-48; i KO131/18, podnosilac *Predsednik Republike Kosovo,* Rešenje o neprihvatljivosti od 6 marta 2019. godine, stav 90).

156. S tim u vezi, Sud naglašava da ne stoji navod Predsednika da njegovo pravo da može pokrenuti pitanje pred Ustavnim Sudom na osnovu stava (9) člana 84 Ustava predstavlja "*široku nadležnost i ne podleže bilo kakvim ograničenjima, uključujući, ali ne ograničavajući se na posebne slučajeve koji su navedeni u članu 113 Ustava*". Sudska praksa ovog Suda je sada već tačno objasnila da je samo član 113 Ustava jedina osnova po kojoj Predsednik može da pokrene neko pitanje pred Ustavnim Sudom.

157. Sledstveno tome, prihvatljivost ovog zahteva će se tretirati samo po osnovama člana 113 Ustava, odnosno tačke (1) stava 2, koje su citirane iznad i koje su primenljive u okolnostima ovog konkretnog slučaja, kako će to biti već objašnjeno u nastavku.

158. S tim u vezi, Sud primećuje da je Predsednik, u svojstvu podnosioca zahteva, tražio procenu ustavnosti Odluke br. 01/15 Vlade od 23. marta 2020. godine na osnovu tačke (1) stava 2 člana 113 Ustava. Vlada je osporila prihvatljivost zahteva tvrdeći da nisu ispunjeni uslovi prihvatljivosti zbog činjenice da: (i) predsednik nije ovlašćena strana da osporava odluke Vlade; (ii) nije tačno razjasnio njegov zahtev; i (iii) nije podneo nijedan suštinski prigovor oko njegovih navoda.

U vezi sa ovlašćenom stranom

159. U tom smislu, Sud primećuje da stav 2 člana 113 Ustava ovlašćuje, među drugim stranama koje su ovlašćene, i Predsednika da pokrene pitanje u vezi sa *"pitanjem saglasnosti zakona, dekreta [...] Premijera i uredbi Vlade, sa Ustavom."* Iz ovoga proizilazi da Predsednik, na osnovu ove dve ustavne odredbe, može da spori pred ovim Sudom: (i) zakon Skupštine; (ii) dekret Premijera; ili (ii) uredbi Vlade. U slučaju osporavanja, Predsednik je ovlašćen da može da zatraži od Ustavnog Suda da se proceni da li su iste u skladu sa Ustavom ili ne.

160. U okolnostima ovog konkretnog slučaja, opcija (i) i opcija (iii) nisu primenljive zato što Predsednik ne osporava niti neki "zakon" Skupštine ni neka "uredba" Vlade. Predsednik je, u zahtevu KO54/20, osporio jednu Odluku koja je bila potpisana od strane Premijera, odnosno Odluku br. 01/15 od 23. marta 2020. godine. Ova osporena odluka spada pod definiciju "dekreta" Premijera, kao gore navedena moguća opcija (ii).

161. Štaviše, Sud je već u svojoj sudskoj praksi, u suštini, utvrdio da se ne treba fokusirati samo na naziv nekog "akta" već i na sadržaj i dejstva istog. Osporena odluka samim tim ulazi u oblast delovanja reči dekret Premijera. (vidi, *mutatis mutandis*, slučaj KO73/16, Ombudsman, stavovi 39-50). U vezi sa citiranim slučajem od Suda, Vlada je istakla da je ova sudska praksa pogrešna i ista treba da se preispita od strane Suda. Prema Vladi, Ustav ne predviđa da predsednik može da osporava odluke Vlade jer prema njoj reč „dekreta premijera" ne može se tumačiti da podrazumeva odluku potpisane od premijera.

162. Ako bi Sud prihvatio tumačenje Vlade da se odluke premijera ne mogu osporavati od strane predsednika samo zbog činjenice da se ne zovu

„dekret“ nego „odluka“ – to bi podrazumelo da odlučivanje Vlade, odnosno premijera bi ostalo van ustavne kontrole i da Ustavni sud ne bi mogao da razmatra ustavnost nijedne odluke i nikakvom obliku. Takav zaključak očigledno nije svrha člana 113.2 (1) Ustava gde pored predsednika, i Skupština i ombudsman imaju pravo da osporavaju „dekrete premijera“, odnosno odluke donete od strane premijera.

163. Ako bi Sud prihvatio predlog Vlade o tumačenju ove ustavne odredbe došlo bi do situacije gde pored predsednika, ni Skupština a ni Vlada ne bi mogle da osporavaju ustavnost odluka potpisanih od strane premijera. Sud se ne slaže sa ovim predlogom jer svrha člana 113.2 (1) Ustava nije isključenje ustavne kontrole samo za odluke premijera. Svrha ove ustavne odredbe je da se da ustavna mogućnost svim stranama da osporavaju akte jedan drugog u cilju garantovanja ustavnosti odnosnih odlučivanja svake ustavne institucije, odnosno Skupštine, predsednika i Vlade.

164. Šta više, Sud primećuje da član 113.2 (1) Ustava pominje zajedno reči „*dekreta Predsednika i Premijera*“ što očigledno podrazumeva odluke koje se donesu od predsednika i premijera, bez obzira na njihov specifičan naziv. Stoga, navod Vlade da predsednik nije ovlašćena strana da ospori odluke Vlade, potpisane od strane premijera - je neosnovan. (Vidi *mutatis mutandis*, KO12/18, podnosioci zahteva: *Albulena Haxhiu i 30 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo*, citiran napred, stavovi 84-87).

165. Samim tim, Sud utvrđuje da je Predsednik ovlašćena strana da pokrene pitanje saglasnosti osporene Odluke Vlade, potpisane od strane premijera, sa Ustavom.

U vezi sa tačnošću zahteva i specifikovanjem prigovora

166. Dalje, tačka (1) stava 2 člana 113 Ustava se dalje precizira članom 29 i članom 30 Zakona kao i pravilom 67 Poslovnika o radu, koji propisuju sledeće:

Član 29 Zakona
[Tačnost podneska]

1. Podnesak podnešen u skladu sa članom 113, stav 2 Ustava se pokreće od [...] Predsednika Republike Kosovo [...].
2. Podnesak podnešen protiv spornog akta u skladu sa članom 113, stav 2 Ustava treba specifikovati, inter alia, da li se čitav sporni akt ili posebni delovi istog smatraju kao oni koji nisu u skladu sa Ustavom.

3. Podnesak će specifikovati sva pitanja koja se tiču neustavnosti spornog akta.

Član 30 Zakona
[Rok]

1. Podnesak pokrenut u skladu sa članom 29 ovog zakona se mora podneti u roku od šest (6) meseci nakon stupanja na snagu spornog akta.

Pravilo 67 Poslovnika o Radu
[Podnesak u skladu sa članom 113.2 (1) i (2)
Ustava i članovima 29. i 30. Zakona]

(1) Podnesak podnet prema ovog pravilu mora ispuniti uslove utvrđene u članu 113. 2 (1) i (2) Ustava i članovima 29. i 30. Zakona.
(2) Kada se podnesak podnese u skladu sa članom 113. 2 Ustava, ovlašćena strana treba, inter alia, da ukaže da li je čitav sporni akt ili posebni delovi istog i koji delovi navedenog akta smatraju kao oni koji nisu u skladu sa Ustavom.
(3) Podnesak će specifikovati sva pitanja koja se tiču ne ustavnosti spornog akta.
(4) Podnesak prema ovom pravilu mora da se podnese u roku od 6 (šest) meseci nakon stupanja na snagu spornog akta.

167. Gore navedene odredbe Zakona i Poslovnika o radu, zahtevaju da zahtevi koji su podneti u skladu sa tačkom (1) stava 2 člana 113 Ustava, treba da ispune još tri dodatna uslova, izuzev onih koji su predviđeni Ustavom, tako da bi se zahtev smatrao prihvatljivim za razmatranje u meritumu od strane Suda.

168. Prvi uslov je neophodnost da podnosilac zahteva razjasni da li je osporena ustavnost celog akta ili određenog dela akta. Šta može biti taj akt, objašnjeno je iznad. Ovaj uslov, u okolnostima ovog konkretnog slučaja, je ispunjen od strane Predsednika, u svojstvu podnosioca zahteva, zato što je on jasno precizirao da osporava celu osporenu Odluku Vlade. Sledstveno, navod Vlade da predsednik nije tačno naveo njegov zahtev je neosnovan.

169. Drugi uslov je neophodnost da podnosilac zahteva precizira protivljenje u vezi sa ustavnošću tog osporenog akta. Ovaj uslov, u okolnostima ovog konkretnog slučaja je ispunjen od strane Predsednika, u svojstvu podnosioca zahteva, zato što je Predsednik jasno precizirao svoja protivljenja u vezi sa ustavnošću osporene

Odluke Vlade, gde je jasno naglasio članove ustava i obrazložio je način kako je on smatrao da je osporena Odluka u suprotnosti sa tim ustavnim odredbama. Sledstveno, navod Vlade da predsednik nije tačno naveo njegove prigovore je neosnovan.

170. Treći uslov je neophodnost da podnosilac zahteva podnese zahtev u vremenskom roku od šest (6) meseci od momenta kada je stupio na snagu osporeni akt. Ovaj uslov, u okolnostima ovog konkretnog slučaja je ispunjen od strane Predsednika, u svojstvu podnosioca zahteva, zato što je on podneo svoj zahtev jedan (1) dana nakon donošenja osporene Odluke, samim tim i u okviru određenog vremenskog roka.

Zaključak u vezi sa prihvatljivošću zahteva

171. Sud zaključuje da je podnosilac zahteva: (i) ovlašćena strana; (ii) osporava akt za koji ima pravo da ga ospori; (iii) precizirao je da osporava akt u celini; (iv) podneo je ustavne prigovore protiv osporenog akta; i, (v) osporio je akt unutar predviđenog vremenskog roka.

172. Samim tim, Sud proglašava zahtev prihvatljivim i u nastavku će razmotriti meritum istog.

Meritum zahteva

I. Uvod

173. Sud prvo podseća da podnosilac zahteva, odnosno predsednik, tvrdi da je osporena odluka [br. 01/15] Vlade od 23. marta 2020. godine u suprotnosti sa članovima 21. [Opšta načela], 22. [Direktna primena međunarodnih sporazuma i instrumenata], 35. [Sloboda kretanja], 43. [Sloboda okupljanja], 55. [Ograničenja prava i osnovnih sloboda], 56. [Prava i osnovne slobode tokom vanrednog stanja] Ustava; članom 2. (Sloboda kretanja) Protokola br. 4 EKLJP; članom 13. [bez naslova] UDLJP; kao i članom 12. [bez naslova] MPGPP. Pored ovih članova, Sud je, za okolnosti konkretnog slučaja, uzeo u obzir i član 36. [Pravo na privatnost] Ustava i, na osnovu člana 53. [Tumačenje odredbi ljudskih prava] Ustava, i članove 8. (Pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života) i 11. (Sloboda okupljanja i udruživanja) EKLJP. Sadržaj svih ovih članova citiran je u prethodnom tekstu. [Objašnjenje Suda: u nastavku teksta Sud će se, radi jasnoće čitanja, za *„slobodu kretanja“* pozvati na član 35. Ustava; za *„pravo na privatnost“* pozvati na član 36. Ustava; a za *„slobodu okupljanja“* će se pozvati na član 43. Ustava – naglašavajući da će se sva ova tri člana čitati u smislu

odnosnih članova EKLJP, 8, 11. i 2. Protokola br. 4, kao i ekvivalentnih članova UDLJP i MPGPP].

174. Sud primećuje da, u suštini, podnosilac zahteva navodi da je Vlada na neustavan način osporenom odlukom ograničila ljudska prava i slobode jer se, po mišljenju predsednika, takva opšta ograničenja za sve građane bez razlike mogu postaviti samo zakonom i nakon proglašenja vanrednog stanja, kao što je utvrđeno u članu 131. Ustava. Vlada osporava ovaj navod predsednika, naglašavajući da se ljudska prava i slobode mogu ograničiti i bez proglašenja vanrednog stanja. U tom pogledu, Vlada u suštini navodi da je ograničenje prava i sloboda koje je izvršeno osporenom odlukom u skladu sa članom 55. Ustava i da je pravni osnov koji je citiran u odluci dodelio Vladi potrebno ovlašćenje. Vlada se slaže da je u okolnostima konkretnog slučaja postojalo mešanje u „slobodu kretanja“ i „slobodu okupljanja“; međutim, smatra da je dotično ograničenje izvršeno u skladu sa Zakonom o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti i Zakonom o zdravstvu, a samim tim i u skladu sa članom 55. Ustava.

175. Kao rezultat toga, s jedne strane, predsednik traži od Suda da ukine osporenu odluku kao neustavnu jer je ista doneta u suprotnosti sa članovima 21, 22, 35, 43, 55. i 56. Ustava; a s druge strane, Vlada traži od Suda da ostavi na snazi osporenu odluku jer je ista ustavna i doneta u skladu sa članom 55. Ustava u vezi sa članovima 35. i 43. Ustava.

176. Sud, u tom smislu, naglašava da je ustavno pitanje sadržano u ovoj presudi zapravo saglasnost osporene odluke Vlade sa Ustavom, odnosno da li je Vlada njenim donošenjem ograničila osnovna prava i slobode zagarantovane Ustavom u skladu sa zakonom ili izvan ovlašćenja utvrđenih zakonom. U tom kontekstu, kada je reč o oceni da li su ograničenja, koja su izvršena na nivou cele Republike Kosovo osporenom odlukom Vlade, propisana zakonom, Sud će se usredsrediti na ocenu ovlašćenja utvrđenih članovima 41. i 44. Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti i članovima 12 (1.11) i 89. Zakona o zdravstvu. Pored ovog pravnog osnova koji je u spornoj odluci naveden od strane Vlade, Sud će, kako bi utvrdio da li su ograničenja osnovnih prava i sloboda koja su izvršena osporenom odluku propisana zakonom, oceniti i sve ostale članove na osnovu kojih je, kako se navodi, doneta osporena odluka.

177. Pre analize i ocene pitanja sadržanog u ovom slučaju, Sud, svestan situacije u kojoj se nalazi država Republika Kosovo nakon što je došlo do širenja pandemije COVID-19 na globalnom nivou i u našoj zemlji, smatra potrebnim da javnosti i građanima Republike Kosovo razjasni da:

(i) Sud ovom presudom neće oceniti da li su mere, koje je preduzela Vlada radi sprečavanja i suzbijanja pandemije COVID-19, adekvatne i potrebne ili ne. To nije uloga Ustavnog suda. Politike i odlučivanje o javnom zdravlju ne spadaju i nisu deo nadležnosti i ovlašćenja ovog Suda. Po pitanjima koja se tiču javnog zdravlja, i sam Ustavni sud se poziva i pokorava stručnjacima zdravstvene struke na državnom i svetskom nivou. Pored toga, Sud ukazuje na to da potrebu za preduzimanjem mera radi sprečavanja i suzbijanja pandemije COVID-19 i njihovu neophodnost nije osporila nijedna strana u ovom slučaju.

(ii) Sud će ovom presudom, kao što je utvrđeno u članu 113.2 (1) Ustava, samo oceniti ustavnost osporene odluke Vlade. Sve ostale javne institucije moraju igrati svoju ustavnu ulogu u skladu sa svojim ustavnim i zakonskim ovlašćenjima.

(iii) Kao rezultat toga: u nastavku i do kraja ove presude, bez ikakvog prejudiciranja mišljenja i preporuka zdravstvenih stručnjaka i profesionalaca svetskog i državnog nivoa po pitanju pandemije COVID-19, Sud će se usredsrediti isključivo na to da li su prilikom donošenja osporene odluke od strane Vlade poštovani Ustav i primenljivi zakon i činjenicu da li Vlada prilikom ograničavanja prava i sloboda postupila samo „u sprovođenju zakona“ ili je izašla „izvan ovlašćenja dodeljenih primenljivim zakonom“ donetim od strane Skupštine.

178. Da bi odlučio o navodima iznetim u ovom zahtevu i gore definisanom ustavnom pitanju, Sud pre svega treba da razjasni na osnovu kojih članova se mora izvršiti ustavna analiza. Kao što je prethodno rečeno, predsednik je izneo navode o povredi članova 21, 22, 35, 43, 55, 56. Ustava, a pomenuo je i član 131. Ustava kako bi potkrepio svoje argumente. Vlada je, s druge strane, naglasila da član 56. nije primenljiv i da su član 35. i 43. u vezi sa članom 55. primenljivi, ali da isti nisu povređeni u okolnostima konkretnog slučaja.

179. Kao rezultat toga, Sud će u nastavku razjasniti: (i) primenljivost članova 21. i 22. Ustava; (ii) primenljivost člana 56. Ustava i (iii) primenljivost člana 55. Ustava u vezi sa drugim relevantnim članovima Ustava, odnosno članovima 35, 36. i 43. Nakon toga, opšta načela člana 55. Ustava potkrepljena sudskom praksom ESLJP-a i samog Suda, ovaj poslednje navedeni će primeniti u okolnostima konkretnog slučaja, tako što će izvršiti analizu *„propisanosti zakonom“*, odnosno

pravnog osnova po kome je doneta osporena odluka, kako bi se odgovorilo na gore definisano ustavno pitanje. Nakon ove ustavne ocene, na samom kraju, Sud će: (i) obrazložiti svoje odlučivanje o pravnom trenutku stupanja na snagu ove presude, odnosno datumu 13. april 2020. godine; (ii) obrazložiti bespredmetnost zahteva za uvođenje privremene mere, i (iii) pre operativnog dela ove presude, predstaviti glavne zaključke Suda o ovom slučaju.

II.U vezi sa članovima 21. i 22. Ustava

180. U ovom smislu, Sud razjašnjava da članovi 21. i 22. Ustava nisu članovi koji u sebi sadrže neko pravo ili slobodu.

181. Član 21. utvrđuje da prava i osnovne slobode zagarantovane Ustavom čine *„osnov pravnog reda Republike Kosovo“* i da ova poslednje navedena štiti i garantuje ova prava i slobode. Prema načelima člana 21. Ustava, svi su dužni da poštuju prava i osnovne slobode i da ista, osim za fizička lica, važe i za pravna lica, onoliko koliko su izvodljiva.

182. Član 22. nabraja sve međunarodne sporazume i instrumente koji su zagarantovani Ustavom i direktno primenljivi u Republici Kosovo i utvrđuje da isti, u slučaju konflikta, imaju premoć nad odredbama, zakonima i drugim aktima javnih institucija.

183. Oba gore navedena člana samim tim nisu članovi koji se mogu tumačiti nezavisno od ostalih ustavnih odredaba koje su relevantne za ovaj slučaj. Međutim, prilikom razmatranja ovog slučaja, Sud je uzeo u obzir i načela navedena u članu 21. Ustava, ali i međunarodne sporazume i instrumente koji su utvrđeni u članu 22. Ustava, naročito članove 2. Protokola br. 4, 8. i 11. EKLJP, koji će se u vezi sa odnosnim članovima Ustava protumačiti radi ocene ustavnosti osporene odluke.

III. U vezi sa članom 56. Ustava

184. Sud podseća da, dok s jedne strane, predsednik u svojstvu podnosioca tvrdi da je Vlada povredila član 56. Ustava jer se nijedno ograničenje osnovnih prava i sloboda ne može preduzeti bez proglašenja vanrednog prava; Vlada, s druge strane, naglašava da član 56. Ustava nije primenljiv jer je ograničenje osnovnih prava i sloboda izvršeno na osnovu člana 55. Ustava i da je takvo ograničenje moguće bez proglašenja vanrednog stanja.

185. Što se tiče primenljivosti člana 56. Ustava, Sud se: (i) slaže sa zaključkom Vlade da ovaj član ne nalazi primenu u okolnostima konkretnog slučaja; i (ii) ne slaže sa navodom predsednika da se

ograničenje osnovnih prava i sloboda može izvršiti tek nakon proglašenja vanrednog stanja. Istina je da se, kako će biti objašnjeno u nastavku teksta, ljudska prava i slobode mogu ograničiti „jedino zakonom“ Skupštine, ali to ne znači da se prava mogu ograničiti tek nakon proglašenja vanrednog stanja. Ograničenje ljudskih prava i sloboda se, u meri u kojoj je u skladu sa Ustavom, može izvršiti i bez proglašenja vanrednog stanja.

186. Sud smatra potrebnim da u ovom pogledu razjasni, *strictu sensu* samo u meri u kojoj je to potrebno u okolnostima konkretnog slučaja i kao odgovor na protivrečne tvrdnje, značenje izraza „ograničenje“ upotrebljenog u članu 55. Ustava i izraza *„odstupanje“* upotrebljenog u članu 56. Ustava. Ovo kratko razjašnjenje služi da se pokaže da u okolnostima konkretnog slučaja, član 56. Ustava nije primenljiv, a član 55. Ustava jeste.

187. Izraz *„ograničenje“* upotrebljen u članu 55. Ustava podrazumeva činjenicu da Skupština ima pravo da zakonom nametne ograničenja prava i sloboda, uvek u meri u kojoj je to dozvoljeno Ustavom. Vlada, s druge strane, donosi odluke, propise ili druge pravne akte koji su potrebni za sprovođenje tih zakona. S druge strane, izraz *„odstupanje“* koji je upotrebljen u članu 56. Ustava, podrazumeva odstupanje od osnovnih prava i sloboda koja su zaštićena Ustavom nakon proglašenja vanrednog stanja prema proceduri utvrđenoj u članu 131. Ustava. Pravna doktrina priznaje i *„ograničenje“* (*„limitation“*) i *„odstupanje“* (*„derogation“*). Prvo podrazumeva lakši stepen mešanja jer se može izvršiti i bez proglašenja vanrednog stanja; drugo podrazumeva teži stepen mešanja jer se ne sme izvršiti bez proglašenja vanrednog stanja. Čak je, i nakon proglašenja vanrednog stanja, odstupanje od pojedinih članova Ustava, zabranjeno. Stav 2. člana 56. konkretno nabraja sve članove Ustava od kojih odstupanje nije dozvoljeno pod *„nikakvim okolnostima“*.

188. S obzirom na to da se u okolnostima konkretnog slučaja ne radi o *„odstupanju“* iz člana 56. Ustava, već o *„ograničenju“* iz člana 55. Ustava, proizilazi da prvi nije primenljiv, a da drugi jeste. Rekavši ovo, Sud se u nastavku neće upuštati u dalje tumačenje člana 56. Ustava, već će se usredsrediti na član 55. i oceniti da li su ograničenja osnovnih prava i sloboda zagarantovanih članovima 35, 36. i 43. Ustava, putem osporene odluke Vlade, u saglasnosti sa kriterijumima utvrđenim u članu 55. Ustava.

IV. U vezi sa članom 55. Ustava

189. Što se tiče primene člana 55. Ustava u okolnostima konkretnog slučaja, Sud će, u nastavku, objasniti: (i) sadržaj člana 55. Ustava; opšta načela sadržana u ovom članu, sa posebnim fokusom na kriterijumu *„propisano zakonom“*; (ii) ustavni test ovog člana, i (iii) povezanost ovog člana sa članovima 35, 36. i 43. Ustava.

190. Član 55. je pretposlednji član Poglavlja II Ustava u kojem su predviđena „Prava i osnovne slobode“ i sadrži ukupno pet stavova.

191. U prvom stavu ovog člana izričito se kaže da se prava i osnovne slobode zagarantovane ovim Ustavom *„jedino mogu ograničiti zakonom“*. Dakle, ograničenje prava koja su već zagarantovana Ustavom je dozvoljeno, ali se to ograničenje mora izvršiti *„jedino zakonom“*. Sud naglašava da reč *„zakon“* koja je upotrebljena u prvom stavu člana 55. Ustava podrazumeva zakon koji je donela Skupština u skladu sa relevantnim zakonodavnim procedurama. Prvo, to znači da se nikakvo ograničenje sloboda i prava ne može preduzeti ako takvo ograničenje nije *„propisano zakonom“* Skupštine. Drugo, to znači da organi koji su pozvani da sprovode zakon Skupštine u kome su predviđena ograničenja mogu da primene ograničenja samo u meri u kojoj je to *„propisano zakonom“* Skupštine. Shodno tome, ovo predstavlja prvi i suštinski uslov koji mora biti ispunjen da bi se utvrdilo da li je određeno *„ograničenje“* osnovnih prava i sloboda ustavno ili ne.

192. U drugom stavu člana 55. Ustava navedena su tri dodatna uslova, pored prvog uslova, u skladu sa kojima se prava i slobode zagarantovane Ustavom mogu ograničiti. Drugi uslov, posle gore navedenog prvog uslova, je taj da se ograničenja, osim što moraju biti postavljena i propisana *„zakonom“,* mogu ograničiti samo *„do onih mera koje su neizbežne“*. Ovde se dakle javlja uslovljavanje za samu Skupštinu da osnovna prava i slobode zagarantovane Ustavom ograniči samo u onoj meri u kojoj je to neophodno. Drugi uslov, u vezi sa celokupnim duhom člana 55. Ustava, odražava *„načelo proporcionalnosti“* koje se mora testirati u svakom slučaju kada je reč o ograničavanju određenog prava ili slobode. Treći uslov je taj da se ograničenjem određene slobode ili prava mora *„ispuniti cilj, radi kojeg je dozvoljeno ograničenje“*, odnosno, mešanje i ograničavanje određenog prava ili slobode mora imati i slediti *„legitimni cilj“*. Ovaj uslov, u vezi sa celokupnim duhom člana 55. Ustava, odražava *„načelo legitimnosti“* mešanja ili ograničenja koje se takođe mora testirati u svakom slučaju kada je reč o ograničenju slobode ili prava. Na kraju, četvrti uslov je taj da ograničenja koja su postavljena zakonom moraju biti takva da se smatraju neophodnim u *„otvorenom i demokratskom*

društvu“. Ovaj uslov, u vezi sa celokupnim duhom člana 55. Ustava, odražava načelo neophodnosti ograničenja u demokratskom društvu, a koje se takođe mora testirati u svakom slučaju kada je reč o ograničenju ili mešanju u osnovna prava i slobode.

193. U trećem stavu člana 55. Ustava naglašava se činjenica da se ograničenja prava i sloboda zagarantovanih Ustavom *„ne mogu sprovoditi u druge svrhe, osim onih zbog kojih su određena“*. Ovaj stav podrazumeva da ciljevi ograničenja moraju biti jasno odredivi i da nijedan javni organ ne može ograničiti bilo koje pravo ili slobodu na osnovu nekog drugog cilja osim onog koji je već određen u zakonu Skupštine u kojem je dozvoljeno ograničenje u skladu sa članom 55. Ustava.

194. U četvrtom stavu člana 55. Ustava naglašava se činjenica da se prilikom ograničavanja osnovnih prava i sloboda, uspostavlja ustavna odgovornost za institucije javne vlasti, a posebno za sudove, da prilikom tumačenja i rešavanja u slučajevima pred njima, posvete pažnju suštini prava koje je ograničeno, značaju cilja ograničenja, prirodi i obimu ograničenja, odnosu između ograničenja i cilja koji se želi postići, kao i da razmotre mogućnost ostvarivanja tog cilja uz što blaže ograničavanje.

195. U petom stavu člana 55. Ustava navedeno je da ograničavanje prava i sloboda zagarantovanih ovim Ustavom ne sme nikako osporiti suštinu zagarantovanog prava. Ono što je suština zagarantovanog prava zavisi od vrste prava ili slobode o kojoj je reč.

196. U tom smislu, proizilazi da suštinu ustavnog testa člana 55. Ustava predstavlja četvorostepeni test koji se mora sprovesti u svim slučajevima kada je potrebno potvrditi da li se radi o ustavnom ograničavanju sloboda ili prava ili je takvo ograničavanje neustavno. Pre nego što se detaljno navedu sva četiri koraka predmetnog testa i način njihove primene, treba napomenuti da dotični test nije kumulativan. To znači da se na svim instancama kada nije zadovoljen prvi uslov ili korak testa, ustavna analiza tu završava i nije potrebno analizirati primenljivost tri, dva ili jednog preostalog koraka testa. Ovaj interpretativni pristup, kao što će biti objašnjeno u daljem tekstu, koristi i sam ESLJP prilikom tumačenja ograničenja sloboda i prava zagarantovanih EKLJP.

197. Test člana 55. Ustava podrazumeva da se odmah nakon utvrđivanja da li je u pitanju *„ograničenje“* određene slobode ili prava, odnosno da li imamo *„mešanje“* u određenu slobodu ili pravo - a što se mora utvrditi

u svakom slučaju - mora odgovoriti na četiri (4) sledeća, nekumulativna pitanja [poseban naglasak], člana 55. Ustava:

(1) Pitanje 1 testa: Da li je ograničenje određenog prava ili slobode zagarantovane Ustavom bilo *„propisano zakonom“*? Ako je odgovor negativan, onda se ustavna analiza ovde završava – budući da se nijedno ograničavanje prava i sloboda zagarantovanih Ustavom ne može vršiti drugačije osim *„zakonom“* Skupštine i u meri u kojoj dozvoljava taj zakon - uvek pod pretpostavkom da je isti u skladu sa Ustavom. Ako je odgovor potvrdan, prelazi se na drugo pitanje testa jer je ispunjen uslov da je ograničenje izvršeno zakonom ili da je ograničenje bilo *„propisano zakonom“* Skupštine.

(2) Pitanje 2 testa: Da li je ograničavanje određenog prava ili slobode težilo legitimnom cilju, odnosno da li se predmetnim ograničenjem ispunjava cilj zbog kog je ograničenje dozvoljeno? Ako je odgovor negativan, onda se ustavna analiza ovde završava – budući da se nijedno ograničavanje prava i sloboda zagarantovanih Ustavom ne može preduzeti bez utvrđivanja i legitimisanja legitimnog cilja takvog ograničavanja i bez ispunjenja cilja zbog kog je ograničenje prvenstveno preduzeto. Ako je odgovor potvrdan, odnosno, ako je test legitimnog cilja zadovoljen, onda se prelazi na treće pitanje testa.

(3) Pitanje 3 testa: Da li je ograničenje određenog prava ili slobode bilo proporcionalno, odnosno da li je ograničenje izvršeno samo u meri u kojoj je to bilo neophodno? Ako je odgovor negativan, onda se ustavna analiza ovde završava – budući da se nijedno ograničenje prava i sloboda zagarantovanih Ustavom ne može preduzeti preko mere neophodnosti i proporcionalnosti. Ako je odgovor potvrdan, odnosno, ako je test proporcionalnosti/neophodnosti položen, onda se prelazi na četvrto i poslednje pitanje četvorostepenog testa.

(4) Pitanje 4 testa: Da li je postavljeno ograničenje neophodno u otvorenom i demokratskom društvu? Bez obzira na to da li je odgovor na ovo pitanje negativan ili potvrdan, ustavna analiza se ovde završava. Ako je odgovor negativan, onda to podrazumeva da ograničenje tog prava ili slobode nije ustavno jer se nijedno ograničavanje ne može preduzeti ako isto nije neophodno u otvorenom i demokratskom društvu. Ako je odgovor potvrdan, odnosno ako je test položen, onda se smatra

da je čitavo uvedeno ograničenje bilo ustavno jer su potvrdno ispunjeni svi koraci testa predviđenog članom 55. Ustava.

198. U gore navedenom kontekstu i rezimirano, Sud naglašava da test člana 55. Ustava utvrđuje da se ograničenje određenog prava ili slobode: (i) može izvršiti samo *„zakonom“* Skupštine; (ii) mora imati *„legitiman cilj“;* (iii) mora biti *„neophodno i proporcionalno*“; (iv) mora biti *„neophodno u demokratskom društvu“*. Za potrebe tumačenja ovih pojmova i koncepata, Sud se poziva na činjenicu da i ESLJP koristi takve testove kako bi odlučio da li je u konkretnom slučaju došlo do ograničenja i povreda ljudskih prava i sloboda zagarantovanih EKLJP (u tom smislu, vidi vodiče ESLJP-a za članove 8. do 11. EKLJP i tu citirane predmete ESLJP-a – gde se jasno objašnjava upotreba koncepata: *„prescribed by law*“ ili *„propisano zakonom“*; *„legitimate aim*“ ili *„legitimni cilj“*; *„proportionality*“ ili *„proporcionalnost“*; *„necessary in a democratic society*“ ili *„neophodno u demokratskom društvu“*, koji koncepti se takođe odražavaju i u testu člana 55. i još nekoliko drugih članova Ustava za koja je predviđeno da može biti ograničenja).

1. Veza člana 55. Ustava sa članovima 35, 36. i 43. Ustava

199. Vraćajući se na okolnosti konkretnog slučaja, kao važnu parantezu, Sud naglašava da član 55. Ustava ne sadrži u sebi prava koja se mogu tumačiti apstraktno ako ne postoji i veza sa ostalim članovima Ustava. Dakle, član 55. nema samostalno postojanje – već zavisi od drugih članova Ustava koji garantuju osnovna prava i slobode, koja se mogu ograničiti jedino u skladu sa Ustavom.

200. Za okolnosti konkretnog slučaja, kao što će biti objašnjeno u daljem tekstu, ograničenje prava i sloboda uvedeno osporenom odlukom, pogađa pravo na *„slobodu kretanja“,* zagarantovano članom 35; *„pravo na privatnost“* zagarantovano članom 36. Ustava; i *„slobodu okupljanja“* zagarantovanu članom 43. Ustava. Oko činjenice da osporena odluka *„ograničava“* i *„meša se“* u prava zagarantovana članovima 35. i 43. Ustava, odnosno *„slobodu kretanja“* i *„slobodu okupljanja“,* strane u sporu, Vlada i predsednik, nisu imale neslaganja. Obe strane tvrde da *„ograničenje“* postoji kao činjenica u okolnostima konkretnog slučaja. U tom smislu, i Sud se slaže da je u okolnostima konkretnog slučaja postojalo *„ograničenje“* ili *„mešanje“* u uživanje prava zagarantovanih članovima 35. i 43. Ustava.

201. Što se tiče člana 35. Ustava, odnosno *„slobode kretanja“,* Sud podseća da isti ima ukupno pet stavova. Prvi stav ovog člana garantuje državljanima Republike Kosovo i strancima koji su zakoniti stanovnici

u Republici Kosovo, *inter alia*, pravo na slobodno kretanje u zemlji i njihovo pravo da napuste zemlju. Sva ograničenja ovog prava iz stava 2. člana 35. Ustava su *„regulisana zakonom“* u slučajevima kada su takva ograničenja *„neophodna za obezbeđivanje zakonskog postupka, sprovođenje sudske odluke ili kako bi se ispunila obaveza zaštite zemlje“*. Stavovi 3, 4. i 5. člana 35. Ustava nisu relevantni za okolnosti konkretnog slučaja i iz tog razloga se Sud neće upuštati u njihovo komentarisanje. Međutim, prethodno pojašnjeni stavovi 1. i 2. koji su relevantni u okolnostima konkretnog slučaja, veoma jasno utvrđuju da su sva ograničenja ove slobode *„regulisana zakonom“*. Ovaj član, na osnovu članova 22. i 53. Ustava, Sud čita i tumači u vezi sa ekvivalentnim članom EKLJP, odnosno članom 2. Protokola br. 4 EKLJP.

202. Što se tiče člana 43. Ustava, odnosno *„slobode okupljanja“,* Sud podseća da isti ima svega jedan stav u kojem se garantuje sloboda mirnog okupljanja. Svako lice, po ovom članu, ima pravo da organizuje okupljanja, proteste i demonstracije, kao i pravo da učestvuje u njima. Takva prava se, u skladu sa članom 43. Ustava, mogu ograničiti *„jedino zakonom“* u slučajevima kada je to neophodno, *inter alia,* da bi se osiguralo *„javno zdravlje“*. Sud, ovaj član, na osnovu članova 22. i 53. Ustava, čita i tumači u vezi sa ekvivalentnim članom EKLJP-a, odnosno članom 11. EKLJP.

203. Što se tiče člana 36. Ustava, odnosno *„prava na privatnost“,* Sud podseća na to da navod o ograničenju ovog prava nije izneo podnosilac, već je pomenut od strane ombudsmana u njegovom Mišljenju koje je dostavio u formi komentara. Podsećamo da je ombudsman naglasio da tačka 4. osporene odluke Vlade *„koja govori o zabrani okupljanja u privatnim sredinama“,* ostaje nejasna i da pitanje sprovođenja nadgledanja ovog ograničenja ostaje suštinsko. U vezi sa ovim aspektom, Sud podseća da je pod tačkom 4. osporene odluke navedeno: *„Sastanci su zabranjeni u svim sredinama – privatnim i javnim, otvorenim i zatvorenim – osim kada je to neophodno za obavljanje radnih zadataka za sprečavanje i borbu protiv pandemije i na kojima je dozvoljeno rastojanje od dva metra od drugih. U slučaju smrti, sahrani mogu prisustvovati samo bliski članovi porodice pokojnika i lica koja obavljaju pogrebnu službu“*. I član 36. Ustava, Sud, na osnovu članova 22. i 53. Ustava, čita i tumači u vezi sa ekvivalentnim članom EKLJP, odnosno članom 8. EKLJP.

204. Osim tri gore navedena osnovna prava i slobode zagarantovana članovima 35, 36. i 43. Ustava - koji su očigledno primenljivi i za koja ograničenje i mešanje očigledno postoji, Sud naglašava da se ne isključuje mogućnost da predmetna odluka bude primenljiva i na neko

drugo ograničenje osnovnih prava i sloboda zagarantovanih Ustavom i EKLJP, u zavisnosti od načina kako se izvršava osporena odluka i u zavisnosti pravnih posledica koje lica (fizička i psihička) može pretrpeti ili ne, kao rezultat njegove primene.

205. Sud naglašava da su odnosni i ekvivalentni članovi EKLJP, član 2. Protokola br. 4 i članovi 8. i 11. EKLJP u osnovi izgrađeni na sličnoj strukturi, na osnovu koje, svaki od ovih članova, utvrđuje pre svega odgovarajuće pravo, a zatim legitimne ciljeve na osnovu kojih se takvo pravo može ograničiti, pod uslovom da je ovaj poslednji „propisan zakonom“, da sledi legitiman cilj, da je proporcionalan i neophodan u demokratskom društvu.

206. *„Zaštita zdravlja“* je konkretno definisana kao jedan od legitimnih ciljeva na osnovu kojeg se mogu ograničiti relevantna prava, međutim, uvek pod uslovom da je takvo ograničenje bilo *„propisano zakonom“*. U suprotnom, čak i ako je ograničenje možda postavljeno u cilju zaštite javnog zdravlja, ako ovlašćenje za takvo ograničenje nije propisano zakonom, mešanje, odnosno ograničenje relevantnog prava neće biti u skladu sa EKLJP. To stoga što je na osnovu strukture člana 55. Ustava, i članova 35, 36. i 43. Ustava u vezi sa odnosnim članovima EKLJP, *„propisanost zakonom“* ona koja čini prvu kariku nekumulativnog testa ocene saglasnosti ograničenja određenog prava sa Ustavom i EKLJP, kao što je prethodno objašnjeno.

207. Shodno tome, i uzimajući u obzir da *„propisanost zakonom“* ograničenja predstavlja prvu tačku ocene saglasnosti ograničenja osnovnih prava i sloboda sa Ustavom, samo čija prolaznost ima za rezultat ocenu ostalih aspekata testa sadržanog u članu 55. Ustava i sudskoj praksi ESLJP-a i samog Suda, Sud će se u nastavku usredsrediti na: (i) izlaganje opštih načela sudske prakse ESLJP-a i Suda, u meri u kojoj je to potrebno za okolnosti konkretnog slučaja, u pogledu *„propisanosti zakonom“;* i (ii) primenljivost ovih načela u okolnostima konkretnog slučaja. Prolaženje ovog testa imaće odnosno neće imati za rezultat ocenu ostalih aspekata testa, odnosno postojanja legitimnog cilja, proporcionalnosti i neophodnosti takvog ograničenja u demokratskom društvu.

1.1. Opšta načela ESLJP prikazana u sudskoj praksi u vezi sa izrazom „propisano zakonom“ („prescribed by law“)

208. Sud će u nastavku predstaviti četiri predmeta ESLJP-a, među mnogim drugima, u kojima se konkretno razjašnjava kriterijum *„propisano zakonom“* i način na koji ESLJP analizira da li je preduzeto

ograničenje ili mešanje propisano zakonom i u zakonu ili ne. Iako se činjenična pitanja tih predmeta razlikuju od okolnosti konkretnog slučaja, ostaje važno opšte tumačenje kriterijuma „propisano zakonom“ koje ESLJP vrši u svojoj sudskoj praksi. Sud primećuje da u sudskoj praksi ESLJP-a još uvek ne postoji nijedan predmet koji se konkretno bavi ograničenjima i mešanjima u osnovna prava i slobode tokom pandemije COVID-19. Kao rezultat toga, Sud će koristiti ostale predmete ESLJP-a u kojima je objašnjen koncept *„propisano zakonom“* („prescribed by law“).

209. U predmetu *Tommaso protiv Italije,* ESLJP je, između ostalog, naveo: *„izraz „u skladu sa zakonom“ ne samo da zahteva da osporena mera mora imati neki temelj u domaćem zakonu, nego se odnosi i na kvalitet zakona u pitanju, zahtevajući da on mora biti dostupan licima o kojima je reč i predvidljiv u pogledu njegovih efekata“*. Dalje, ESLJP je naglasio da je: *„pravilo „predvidljivo“ kada pruža meru zaštite protiv proizvoljnog mešanja javnih vlasti“* i da zakon *„koji poverava diskreciono ovlašćenje mora ukazati na delokrug tog diskrecionog ovlašćenja, mada detaljni postupci i uslovi koje treba poštovati ne moraju nužno biti uključeni u pravila materijalnog prava“* (vidi, *Tommaso protiv Italije,* predstavka br. 43395/09, presuda od 23. februara 2017. godine, stavovi 106-109 i tu citirane reference).

210. U predmetu *Dubrovina i drugi protiv Rusije,* ESLJP je ponovo naglasio da: *„izraz „propisano zakonom“ ne samo da zahteva da osporena mera ima pravni temelj u domaćem zakonu, nego se takođe odnosi i na kvalitet datog zakona, koji mora biti dostupan osobi o kojoj je reč i predvidljiv u pogledu njegovih efekata. Da bi domaći zakon zadovoljio zahteve kvaliteta, on mora osigurati meru pravne zaštite protiv proizvoljnog mešanja javnih vlasti u prava koja su zagarantovana Konvencijom. U stvarima koje se tiču osnovnih prava bilo bi protivno vladavini prava, jednom od osnovnih načela demokratskog društva koje je predviđeno Konvencijom, da se zakonsko ovlašćenje koje je dodeljeno izvršnoj vlasti izražava u obliku neobuzdane moći. Kao rezultat toga, zakon mora sa dovoljnom jasnoćom ukazati na delokrug svakog takvog diskrecionog ovlašćenja i način njegovog vršenja“*. Dalje, u vezi sa suštinom predmeta pred njim, ESLJP je obrazložio da javni organi koji su izvršili mešanje nisu pojasnili da je *„mešanje u pravo podnosilaca na slobodu okupljanja bilo zasnovano na zakonskoj odredbi koja je bila dostupna i predvidljiva u njenoj primeni“*. Prema tome, ESLJP je došao do zaključka da *„mešanje nije bilo „propisano zakonom““* i da je takva činjenica dovoljna da se utvrdi *„povreda člana 11.“*. Na kraju, ESLJP je naglasio da ga takvo utvrđenje sprečava da ide dalje sa

analizom kako bi se utvrdilo da li je ograničenje ili mešanje *„sledilo legitiman cilj i bilo neophodno u demokratskom društvu“* (vidi, *Dubrovina i drugi protiv Rusije*, predstavka br. 31333/07, presuda od 25. februara 2020. godine, stavovi 43-46 i tu citirane reference).

211. U predmetu *Kudrevičius i drugi protiv Litvanije,* ESLJP je ponovo naglasio svoju sudsku praksu *„u pogledu izraza „propisano zakonom“ i „u skladu sa zakonom“ u članovima 8. do 11. Konvencije“* navodeći da ovaj izraz *„ne samo da zahteva da osporena mera ima pravni temelj u domaćem zakonu, nego se takođe odnosi i na kvalitet dotičnog zakona koji mora biti dostupan osobi o kojoj je reč i predvidljiv u pogledu njegovih efekata“*. ESLJP je naveo da se: *„norma ne može smatrati „zakonom“ ukoliko nije formulisana dovoljno precizno da građanima omogući da regulišu svoje ponašanje; oni moraju biti u mogućnosti – ako je potrebno uz adekvatan savet – da predvide, do mere koja je razumna u datim okolnostima, posledice koje data radnja može za sobom povući*“. Dalje, ESLJP je naglasio da: *„Nivo preciznosti koji se zahteva od domaćeg zakonodavstva - koje u svakom slučaju ne može predvideti svaku eventualnost – zavisi u značajnoj meri od sadržaja datog instrumenta, oblasti za koju je projektovano da je pokriva i od broja i statusa onih kojima je namenjeno“* (vidi, *Kudrevičius i drugi protiv Litvanije,* predstavka br. 37553/05, presuda od 15. oktobra 2015. godine, stavovi 108-110 – i tu citirane reference).

212. U predmetu *Navalnyy protiv Rusije,* ESLJP je ponovio: *„da bi domaći zakon ispunio zahteve kvaliteta, isti mora osigurati meru zaštite protiv proizvoljnog mešanja javnih vlasti u prava koja su zagarantovana Konvencijom“*. Što se tiče zakonskog diskrecionog ovlašćenja izvršne vlasti, ESLJP je naglasio: *„U stvarima koje se tiču osnovnih prava bilo bi protivno vladavini prava, jednom od osnovnih načela demokratskog društva koje je predviđeno Konvencijom, da se zakonsko diskreciono ovlašćenje koje je dodeljeno izvršnoj vlasti izražava u obliku neobuzdane moći. Kao rezultat toga, zakon mora sa dovoljnom jasnoćom ukazati na delokrug takvog diskrecionog ovlašćenja i na način njegovog vršenja“* (vidi, *Navalnyy protiv Rusije,* predstavke br. 29580 i 4 druge, presuda od 15. novembra 2018. godine, stavovi 115-119 – i tu citirane reference).

213. Kao što je već navedeno, bez obzira na to što ovde navedeni predmeti ne sadrže u sebi činjenične okolnosti koje su uporedive sa onim slučaja u okolnostima konkretnog slučaja, proizilazi da zajednički imenitelj ocene propisanosti zakonom sadrži najmanje sledeće elemente: (i) postojanje jasnog pravnog osnova; (ii) predvidljivost odgovarajućeg ograničenja; (iii) postojanje mera zaštite od mešanja, odnosno

ograničavanja prava od strane javnih organa; i (iv) dovoljnu jasnoću u zakonu u pogledu diskrecionog ovlašćenja javnog organa u vezi sa mogućnošću ograničavanja i načinom vršenja ovog diskrecionog ovlašćenja.

214. Konkretno, što se tiče izvršne vlasti, odnosno Vlade, za okolnosti konkretnog slučaja, važno je naglasiti da stav ESLJP-a da se u stvarima koje se tiču osnovnih prava i sloboda *„zakonsko diskreciono ovlašćenje“* koje je zakonom dodeljeno u korist Vlade mora sa dovoljnom jasnoćom ukazati na delokrug svakog takvog diskrecionog ovlašćenja i na način njegovog vršenja. Suprotno, odnosno nerazjašnjavanje takvog diskrecionog ovlašćenja, bilo bi protivno načelu vladavine prava, kao jednom od osnovnih načela demokratskog društva koje je zagarantovano EKLJP, ali i Ustavom.

215. Ovaj nalaz ESLJP-a, izražen u više od jednog slučaja, važan je za okolnosti konkretnog slučaja jer je Vlada u komentarima dostavljenim Sudu više puta naglasila da Zakon o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti *„daje zdravstvenim vlastima široko diskreciono ovlašćenje da zabrane okupljanja radi kontrole, sprečavanja i suzbijanja zaraznih bolesti“*. Na diskusiju oko ovog diskrecionog ovlašćenja, Sud će se vratiti ponovo i opširnije u delu presude u kojem se ocenjuju ovlašćenja koja su Zakonom o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti dodeljena Vladi.

216. Dosadašnja praksa Ustavnog suda u pogledu ocene ustavnosti ograničenja osnovnih prava i sloboda takođe je zasnovana na ovim načelima, i ista će biti razjašnjena u daljem tekstu.

1.2. Sudska praksa Ustavnog suda u tumačenju člana 55. Ustava

217. Sud podseća na najmanje četiri slučaja u kojima je tumačio značenje člana 55. Ustava i primenio isti u specifičnim okolnostima tih slučajeva. Iako se, isto kao i u navedenim predmetima ESLJP-a, činjenična pitanja tih slučajeva razlikuju od okolnosti konkretnog slučaja, i dalje ostaje važno opšte tumačenje načela koja ovaj član sadrži u skladu sa sudskom praksom ovog Suda.

218. U slučaju KO01/17, u stavu 90, što se tiče uslova da ograničenje mora da bude propisano zakonom, Sud je naglasio da: *„navedeno ograničavanje prava veterana OVK na penziju predviđeno je članom 3. (2) osporenog zakona, koji je usvojen od strane Skupštine, koja je državna institucija kojoj je Ustavom povereno izvršavanje zakonodavne vlasti. Samim tim, Sud smatra da je takvo ograničenje*

u skladu sa zahtevima navedenim u članu 55. (1) Ustava. Stoga, Sud zaključuje da je ograničenje prava na penziju veteranima OVK predviđano zakonom" (vidi, KO01/17, podnosilac *Aida Dërguti i 23 poslanika Skupštine,* presuda Ustavnog suda od 28. marta 2017. godine). Dakle, u ovom slučaju, Sud je utvrdio da je odgovor na prvo pitanje testa člana 55. bio afirmativan i kao rezultat toga Sud je nastavio sa analizom ostalih tačaka testa – analizama koje nisu relevantne za konkretan slučaj.

219. U slučaju KO157/18, u stavovima 93-96, što se tiče uslova da ograničenje mora da bude propisano zakonom, Sud je naglasio: *„Ustav je u svom Poglavlju II posvetio poseban značaj ljudskim pravima i slobodama, a takođe je predvideo i slučajeve u kojima se ta prava mogu ograničiti zakonom, ako to zahteva opšti interes društva i države"*. Inače, u narednim stavovima u kojima je I izvršio analizu da li je za okolnosti ovog slučaja ograničenje propisano zakonom, Sud je naglasio da: *„95. Što se tiče ograničenja predviđenog zakonom, Sud primećuje da je ograničenje prava u konkretnom slučaju predviđano članom 14. stav 1.7. osporenog zakona, koji je Skupština usvojila 10. juna 2010. godine, kao institucija kojoj je Ustav dodelio vršenje zakonodavne vlasti. 96. Prema tome, polazeći od činjenice da se određeno pravo koje je zagarantovano Poglavljem II Ustava može ograničiti zakonom kada to zahteva opšti interes, Sud smatra da je ograničenje prava u saglasnosti sa zahtevima iz stava (1) člana 55. Ustava. Sud utvrđuje da je obaveza osiguravajućih društava da isplaćuju jedan odsto (1%) od premije od osiguranja vozila, u konkretnom slučaju, bila predviđana zakonom"*. Dakle, u ovom slučaju, Sud je zaključio da je odgovor na prvo pitanje testa člana 55. Ustava bio afirmativan i kao posledica Sud je nastavio sa analizom ostalih tačaka testa – analizama koje nisu relevantne za konkretan slučaj (vidi slučaj KO157/18, podnosilac *Vrhovni sud Republike Kosovo*, presuda od 13. marta 2019. godine).

220. U slučaju KO108/13, u stavovima 133-134, što se tiče uslova da ograničenje mora da bude propisano zakonom, Sud se pozvao na predmet ESLJP-a *Centro Europa 7 S. R. L. i di Stefano protiv Italije* (vidi, predstavka br. 38433/09, presuda ESLJP-a od 7. juna 2012. godine) i naglasio: *„norma ne može da se smatra „zakonom" ukoliko nije formulisana sa dovoljnom preciznošću da omogući građaninu da reguliše svoje ponašanje; on mora da bude u stanju - ako je potrebno uz odgovarajući savet – da predvidi u meri koja je razumna pod datim okolnostima, posledice koje određena radnja može da podrazumeva. [...]"* (vidi slučaj KO108/13, podnosilac *Albulena Haxhiu i 12 drugih poslanika Skupštine*, presuda od 3. septembra 2013. godine).

221. U slučaju KO131/12, u stavu 130, što se tiče uslova da ograničenje mora da bude propisano zakonom, Sud je naglasio da je: *„navedeno ograničenje prava na rad sadržano u Zakonu koji je usvojen od strane Skupštine Kosova, državne institucije kojoj je Ustavom poverena zakonodavna moć. Kao takvo, ograničenje je u skladu sa zahtevom da je ograničenje propisano zakonom, kao što stoji u stavu 1 člana 55“*. Dakle, u ovom slučaju, Sud je zaključio da je odgovor na prvo pitanje testa člana 55. bio afirmativan i kao rezultat toga Sud je nastavio sa analizom ostalih tačaka testa – analizama koje nisu relevantne za konkretan slučaj (vidi slučaj KO131/12, podnosilac *Shaip Muja i 11 poslanika Skupštine*, presuda od 15. marta 2013. godine).

1.3. Primena opštih načela i sudske prakse ESLJP-a i Ustavnog suda u konkretnom slučaju

222. Kako bi se vratio na okolnosti konkretnog slučaja, Sud podseća na svoj početni zaključak da je u okolnostima konkretnog slučaja postojalo *„mešanje“* ili *„ograničenje“* najmanje tri prava ili slobode, odnosno *„slobode kretanja“* iz člana 35; *„prava na privatnost“* iz člana 36. i *„slobodu okupljanja“* iz člana 43. Sud sada treba da oceni da li se Vlada, prilikom donošenja osporene odluke, kojom je došlo do mešanja u ova osnovna prava i slobode, oslanjala na zakonska ovlašćenja dodeljena zakonom Skupštine.

223. U tom pogledu, Sud podseća da je osporena odluka Vlade doneta po dole navedenom pravnom osnovu (vidi deo „Pravni osnov po kojem je doneta osporena odluka“ iza stava 150. ove presude u kome je naveden sadržaj svih dole navedenih članova; vidi, takođe, stavove 20-21 u kojima je citirana odluka Vlade br. 01/11 i njen sadržaj):

(i) Član 55. [Ograničenje prava i osnovnih sloboda] Ustava;
(ii) Stav 4. člana 92. [Osnovne odredbe] Ustava;
(iii) Stav 4. člana 93. [Nadležnosti Vlade] Ustava;
(iv) Član 41. [bez naslova] i član 44. [bez naslova] Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti;
(v) Stav 1.11 člana 12. [Mere i aktivnosti] i član 89. [Odgovornosti Ministarstva] Zakona o zdravstvu;
(vi) Član 4. [Vlada] Uredbe br. 05/2020 o oblastima administrativne odgovornosti Kancelarije premijera i ministarstava;
(vii) Član 17. [Dopisne sednice] i 19. [Donošenje odluka] Pravilnika o radu Vlade br. 09/2011; kao i

(viii) U cilju izvršenja odluke Vlade br. 01/11 od 15. marta 2020. godine [gore navedene] o proglašenju "vanredne situacije opasne po javno zdravlje".

224. Sud primećuje da je osporena odluka Vlade utemeljena na osam (8) pravnih osnova i da su isti, navodi Vlada, striktno primenjeni. Sadržaj ovog pravnog osnova biće detaljno razrađen u daljem tekstu kako bi se došlo do ključnog zaključka da li gore navedeni pravni osnovi ovlašćuju Vladu da preduzima ograničenja prava i slobode koja su nametnuta osporenom odlukom.

225. U tom pogledu, Sud, pre svega, naglašava da je što se tiče prvog pravnog osnova predviđenog pod tačkom (i), Sud već izložio svoju analizu o članu 55. Ustava i ovlašćenja koja bi Vlada mogla imati na osnovu tog člana. Dalje, Sud primećuje da pravni osnovi na koje se pozvao koji su precizirani pod gore navedenim tačkama (ii), (iii), (vi), (vii), jednostavno predstavljaju pravne osnove koji ukazuju na konkretne članove Ustava po kojima je Vlada, *inter alia*, ovlašćena da donosi odluke *„u skladu sa ovim Ustavom i zakonima"* i da Vlada ima nadležnost, *inter alia*, da *„donosi odluke [...] za sprovođenje zakona"*. Što se pak tiče gore navedene tačke (viii), Sud primećuje da odluka Vlade kojom je proglašena *„vanredna situacija opasna po javno zdravlje"* ne predstavlja pravni osnov koji opravdava ograničenja koja su izvršena preko onog što je utvrđeno zakonom Skupštine.

226. Shodno tome, prema Sudu, analiza se mora usredsrediti na pravni osnov naveden pod gore citiranim tačkama (iv) i (v). Ova dva pravna osnova su potrebna da bi se utvrdilo da li je Vlada imala ovlašćenje u nekom *„zakonu"* Skupštine da preduzme mere koje su preduzete. Shodno tome, Sud će svoju analizu usredsrediti na zakone koji su navedeni kao pravni osnovi za ograničenje prava, odnosno na: članove 41. i 44. Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti i članove 12 (1.11) i 89. Zakona o zdravstvu.

1.4. Zakon o Sprečavanju i suzbijanju Zaraznih Bolesti – kao pravni osnov za osporenu Odluku Vlade: član 41 [bez naslova] i član 44 [bez naslova]

227. U tom smislu, prvo i pre svega, Sud naglašava da je za okolnosti konkretnog slučaja relevantno "Prvo pitanje" testa člana 55. Ustava, odnosno *"Da li je ograničenje sloboda ili osnovnih prava zagarantovanih Ustavom bilo propisano zakonom?*". Shodno tome, Sud će u nastavku odgovoriti prvo na ovo pitanje. Kao što je i prethodno rečeno, ako odgovor bude bio negativan, tada neće biti potreban odgovor na pitanja 2, 3 i 4 testa člana 55. Ustava.

228. Sud podseća da je Zakon o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti zakon koji je stupio na snagu 2008. godine. Svrha ovog zakona je, u skladu sa članom 1 istog, da *"se odrede zarazne bolesti i da se urede aktivnosti za njihovo pravovremeno otkrivanje, evidentiranje, sprečavanje, zaustavljanje sirenja i lečenje."*

229. Član 41 i član 44 Zakona o Sprečavanju i Suzbijanju Zaraznih Bolesti su deo Poglavlja IV ovog Zakona koje govori o *"Merama bezbednosti za zaštitu stanovništva od zaraznih bolesti"* koje ima ukupno sedam (7) članova. Izuzev članova 41 i 44, ovo Poglavlje koje govori o bezbednosnim merama ima i članove 42, 43, 45, 46 i 47.

230. Sud primećuje da se kao pravna osnova navode samo članovi 41 i 44 i isti će biti detaljnije analizirani u nastavku. Međutim, da bismo razumeli zakonodavni duh ovog poglavlja zakona koji reguliše mere bezbednosti, potrebno je sagledati šta je sve regulisano odredbama koje su vezane za članove 41 i 44.

231. S tim u vezi, Sud primećuje da član 42 Zakona propisuje da radi zaštite zemlje od unošenja i širenja zaraznih bolesti *"organizuje se i sprovodi sanitarna kontrola putnika i njihovih stvari, kao i transportnih sredstava"* na granici države. Za način vršenja granične kontrole čiji je cilj sprečavanje unošenja bolesti, zakonodavac se poziva na odredbe drugog zakona, odnosno *"Zakona o Sanitarnoj Inspekciji Kosova br. 2003/22"*.

232. Član 43 Zakona naglašava da za sprovođenje sanitarne kontrole na granici, shodno stavu 41.2 ["poseban naglasak"] i članu 42 Zakona, Sanitarni Inspektor je obavezan da: naloži sanitarnu kontrolu lica i materijala za konstatovanje zarazne bolesti; zabrani saobraćaj lica za koja se ustanovi ili sumnja da mogu biti inficirana od bolesti koje su tu bas navedene; i naloži preduzimanje predviđenih tehničko-sanitarnih, higijenskih i drugih mera protiv zaraznih bolesti, u skladu sa ovim zakonom i obavezama koje proističu iz međunarodnih sanitarnih konvencija i drugih međunarodnih ugovora. Referenca da je član 43 Zakona spada pod član 41.2 Zakona je veoma značajna. Ovo zbog toga što član 43 Zakona reguliše sprovođenje sanitarne kontrole na granici radi sprečavanja unošenja i širenja zaraznih bolesti zaraznih bolesti *"u celoj zemlji"* a član 41.2 na koji se poziva član 43 naglašava da: *"Radi sprečavanja **unošenja i širenja** [...] i drugih zaraznih bolesti u **celoj zemlji**, Ministarstva zdravstva podzakonskim aktom, određuje posebne vanredne mere zaštite od ovih bolesti, i to [...]"*. Nakon reči, i to, specifično se navode mere ograničenja koje se mogu primeniti **ne** "u celoj zemlji" već **u** određenim regionima zemlje gde je

došlo do širenja epidemije; **u** identifikovanim regionima; ili, **u** regionima koji su neposredno u opasnosti – radi sprečavanja unošenja i širenja ovim bolesti *"u celoj zemlji"*. Dakle, ove odredbe ne govore o slučaju kada je celu zemlju zahvatila epidemija, već o restriktivnim merama koje se mogu preduzeti kako bi se sprečilo da čitavu zemlju zahvati epidemija. I ovo čini ključnu razliku u ovom Zakonu u vezi sa ovlašćenjima Vlade koja su *"određena zakonom"*, kao sto će se to objasniti u nastavku.

233. Član 45 Zakona navodi da sve mere koje su navedene od člana 41. do 44. ovog zakona [poseban naglasak na mesto gde se kaže navedene mere], nalažu se pojedincima i institucijama rešenjem koje se donosi u upravnom postupku. Ovaj član je relevantan da kaže kakvim postupkom se trebaju preduzeti mere koje su opisane od člana 41 do člana 44 za pojedince i institucije.

234. Član 46 Zakona reguliše način izveštavanja u Ministarstvo Zdravstva od strane opštinskih zdravstvenih organa kao i opštinske uprave Sanitarnog inspektora. Ovi organi, na opštinskom ili lokalnom nivou, su obavezni sa podnose u Ministarstvo Zdravstva *"izveštaje u vezi sa primenom ovog zakona i odredbi koje su usvojene na osnovu istog, kao i podatke koji su povezani sa pojavom i merama koje su preduzete za sprečavanje i suzbijanje zaraznih bolesti."* Ovaj član je relevantan da pokaže da su dozvoljene restriktivne mere iz člana 41 i 44 mere na lokalnom nivou, a ne mere na nivou države, jer se zahteva izveštavanje opštinskih organa i opštinske administracije Sanitarne Inspekcije, a ne izveštavanje o tome na centralnom nivou, za celu Republiku Kosovo.

235. Član 47 objašnjava da je Ministarstvo Zdravstva nadležno "*za primenu ovog zakona i donošenje propisa koji se njime predviđaju"*. U skladu sa ovim ovlašćenjem, zakonodavac je dao pravo i dužnost Ministarstvu Zdravstva da: Nadležnim organima uprave Kosova daje obavezujuće instrukcije kad je to "*od interesa za celu zemlju"* i neophodno za jedinstvenu primenu odredaba ovog zakona; kao i da, Ako nadležni organ uprave na Kosovu ne izvrši određenju upravnu radnju na osnovu ovlašćenja iz ovog zakona, a neizvršenje radnje može izazvati pojavu ili širenje epidemije neke zarazne bolesti, Ministarstvo će izvestiti Vladu o tome.

236. U nastavku, Sud će razmotriti i analizirati dve ključne osnove Zakona o Sprečavanju i Suzbijanju Zaraznih Bolesti po kojima je specifično zasnovana osporena Odluka Vlade, odnosno članove 41 i 44 ovog Zakona.

1.4.1. Član 41 Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti

237. Sud primećuje da član 41 Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti nema naslov i da sadrži svega tri stava.

238. U prvom stavu se naglašava da u cilju zaštite zemlje odnosno Republike Kosovo od raznih zaraznih bolesti, izuzev onih koje su specifično navedene u ovom stavu *"preduzimaju se mere koje su propisane ovim zakonom i međunarodnim sanitarnim konvencijama i drugim aktima."* U ovom stavu, Sud primećuje da virus COVID-19 nije naveden na listi zaraznih bolesti ali da je definicija "i druge zarazne bolesti", dovoljna da se utvrdi da se ovaj Zakon primenjuje i za COVID-19.

239. U drugom stavu se naglašava da radi sprečavanja *"unošenja i širenja"* zaraznih bolesti *"u celoj zemlji",* Ministarstva zdravstva je ovlašćeno da *„podzakonskim aktima",* određuje *„posebne vanredne mere zaštite od ovih bolesti",* a kojih je, po navedenom Zakonu ukupno četiri, odnosno:

> *"a) Zabrana putovanja* ***u zemlju gde je nastupila*** *epidemija neke od tih bolesti;*
> *b) Zabrana prometa* ***na zaraženim ili neposredno ugroženim područjima****;*
> *c) Ograničenje ili zabrana prometa posebnih vrsta roba i proizvoda;*
> *d) Obavezno učešće zdravstvenih i drugih institucija, te građana u suzbijanju bolesti i korišćenju objekata, opreme i prevoznih sredstava zarad otklanjanja zaraznih oboljenja."*

240. U okolnostima konkretnog slučaja, Sud primećuje da tačke c) i d) nisu primenjivi pošto osporenom Odlukom nije izvršena zabrana prometa posebne vrste robe i proizvoda (kao što se moglo zabraniti, n. pr. u slučajevima da se smatra da bi se preko njih mogli prenositi zarazne bolesti); i, nije naređeno obavezno učešće zdravstvenih institucija, ostalih institucija ili građana u suzbijanju bolesti. Takve mere nisu predložene osporenom Odlukom.

241. Sa druge strane, u okolnostima konkretnog slučaja, Sud smatra da primenjive mogu da budu tačke a) i b) člana 41 gore navedenog zakona, u smislu pravnog osnova i ovlašćenja koje ovaj zakon daje Ministarstvu Zdravstva, odnosno Vladi, da bi odlučila u navedenim ograničenjima.

242. Međutim, Sud primećuje da preko osporene Odluke nije izvršena zabrana putovanja da se ide *„u zemlju“* [naglasak je u reči „**u**“] gde je nastupila epidemija, kao što predviđa tačka a) člana 41, međutim zabrana putovanja u određenim satima je učinjena *„u celoj državi“* Republike Kosovo i za sve državljane i lica koji žive ili se nalazi na teritoriji Republike Kosovo. Sud primećuje da je cilj gore navedene tačke a) da se zabrane putovanja u *„zemlju“* u kojoj je nastala epidemija, na primer, da se zabrani odlazak ili putovanje u jednu lokaciju, selo, grad, određeno mesto gde je nastala epidemija. Cilj tačke a) ne može da se shvati kao da daje ovlašćenje Ministarstvu Zdravstva, odnosno Vladi da ograniči putovanja u celoj Republici Kosovo. Cilj tačke a) je da zabrani putovanja *„u mesto“* gde je nastupila epidemija radi sprečavanja unošenja i daljeg sirenja *„u celoj zemlji“*.

243. Da je Skupština htela da odluči da takvo zakonsko odobrenje odobri Ministarstvu zdravlja, odnosno Vladi, to bi mogla učiniti i jasnim određivanjem da se zabrana putovanja može uvesti ne samo „u oblasti“ u kojoj se epidemija širi, već i širom zemlje. S tim u vezi, Sud tumači normu samo u odnosu na ovlašćenja Vlade i ne procenjuje da li je ta norma adekvatna ili ne okolnostima u kojima se nalazi država Republika Kosovo. Stoga, u ovoj tački, Sud se ne može složiti sa tvrdnjom Vlade da rečenica "*zabrana putovanja **na** mesto gde se epidemija proširila*" znači celokupnu teritoriju Republike Kosovo.

244. Ovaj argument je dodatno pojačan činjenicom da je zakonodavac, odnosno Skupština, gde je odabrao upotrebu fraze *„cela zemlja“* ili *„u celoj zemlji“,* umesto reči *„u zemlji“,* to i učinila. Analiza predmetnog zakona pokazuje da je Skupština u sedam slučajeva kroz posebne odredbe zakona pominjala reči *"cela zemlja"* ili *" u celoj zemlji"*. (vidi članove Zakona: 3.2; 4.1; 41.2; 47 a), 48 b); 48 c) i 49). Sa druge strane, kada se zakonodavac govorio o posebnim i vanrednim merama za zaštitu od zaraznih bolesti, on je posebno dozvolio: (i) zabranu putovanja **u** mesta u kojima je došlo do širenja epidemije; i (ii) zabranu kretanja **u** regionima koji su inficirani ili **u** regionima koji su u neposrednoj opasnosti. U jednog drugoj odredbi, Skupština bi mogla vrlo jasno dati ovlaštenje za obustavu kretanja ***“u celoj državi”*** Republike Kosovo u slučaju svetskih pandemija – ali Skupština to nije uradila i ovo prosto ostaje jedan odabir Skupštine za koji Sud nema nikakav dalji komentar jer nije na njemu da određuje izbore ili zakonodavna rešenja za Skupštinu – sve dok se isti ne ospore pred ovim Sudom na način propisan Ustavom.

245. U ovom kontekstu, uzajamno delovanje reči *"epidemija"* i *"u mestu u kojem se širila"* odražava nameru zakonodavca da odobri ograničenje osnovnih prava i sloboda u zaraženim regionima i zemljama, a ne na

nivou cele Republike. U tom kontekstu, Sud podseća na tri definicije date za reč *"epidemija"* koje vezuju zarazne epidemiološke bolesti sa određenom teritorijom ili regionom koji su posebno određeni. Pre svega, Sud se poziva na definiciju koja je data od strane Svetske Zdravstvene Organizacije (u daljem tekstu: SZO), u službenom rečniku iste, za reč epidemiološko, gde se izričito navodi da: ""*Epidemija: pojava u nekoj zajednici ili regiji slučajeva bolesti, ponašanja ili drugih događaja koji očigledno prelaze očekivanja. Zajednica ili regija i period u kojem se slučajevi dešavaju su tačno precizirani." ((vidi: definicije koje je utvrdila SZO: https://www.who.int/hac/about/definitions/en/).*" Drugo, Zakon o Sprečavanju i Suzbijanju Zaraznih Bolesti, u članu 2 istog, definiše reč epidemiju na sledeći način: *"Epidemija – nastupanje dva ili više slučajeva prostorno i vremenski povezanih zaraznih bolesti ili enormno povećanje broja slučajeva bolesti"*. Treće, Zakon br. 02/L-78 o Javnom Zdravstvu u članu 1 istog, definiše reč epidemiju na sledeći način: "e) Epidemia: pojavljivanje dva ili više slučaja jedne zarazne bolesti, usko vezane međusobno u vreme i na određenu teritoriju u enormnom porastu broja slučaja jedne zarazne bolesti." Sud podseca da izuzev pojma epidemija, Zakon o Sprečavanju i Suzbijanju Zaraznih Bolesti definiše i pojam "pandemija" kao *"masovno širenje zaraznog oboljenja koje premašuje granice pojedine države, zahvatajući više država ili kontinenata"*, ali, izuzev činjenice sto definiše ovaj pojam, isti se ne pojavljuje ni na jednom mestu u navedenom zakonu.

246. Upotreba reči epidemija, a ne pandemija, u kontekstu tačke a) člana 41. ovog zakona, može poslužiti kao dodatni argument da se pokaže da je zakonodavna vlast, odnosno Skupština, ograničila ovlašćenja Ministarstva zdravstva u mešanju u osnovna prava i slobode *„u zemlji"* gde se došlo do širenja epidemije, što podrazumeva neku teritoriju ili region koji je određen i preciziran unutar Republike Kosovo a ne mešanje u osnovna prava i slobode *„širom zemlje"*. U stvari, čak se ni sama Vlada u osporenoj odluci ne poziva na reč "epidemija" već na reč "pandemiju".

247. Gore navedena odredba, odnosno tačka a) člana 41 Zakona, precizno određuje ovlašćenja Ministarstva Zdravstva, radi zabrane putovanja "*u mesto u kojem je došlo do širenja epidemije",* ograničavajući tako ovlašćenje da se umeša samo u to mesto u kojem je došlo do širenja epidemije a ne i na celoj teritoriji Republike Kosovo.

248. Da li je ovo bilo dobro zakonsko rešenje u vreme donošenja zakona i da li je dobro zasnovano u pogledu politike javnog zdravlja - to nije u nadležnosti Suda da se utvrdi. Skupština ima ustavnu diskreciju o

pitanjima koja odluči da reguliše i kako odlučuje da reguliše određena pitanja - uključujući ona koja se odnose na javno zdravlje i sprečavanje unošenja i širenja epidemija ili pandemija i njihovom suzbijanju. U ovom trenutku, takođe je važno napomenuti da Sud ne ocenjuje ustavnost nijedne zakonske odredbe, jer se u slučaju koji se nalazi ispred Suda ne govori o proceni ustavnosti navedenih spornih zakonskih odredbi. Sud jednostavno ocenjuje ustavnost osporene odluke Vlade za koju se navodi da je donesena na osnovu ove zakonske odredbe i druge na koje se poziva pravna osnova osporene odluke.

249. Kao što je gore napomenuto, ograničenja osnovnih prava i sloboda, osim onih određenih zakonom, se mogu uraditi samo u svrhe za koju su uspostavljena. Nadalje, i na osnovu sudske prakse ESLjP-a, zakon kojim se utvrđuje ovlašćenje za mešaje u neko pravo, treba da ima bezbednosne mere protiv mešanja javnog organa, i u tom smislu i Vlade, izvan svrhe za koju je utvrđena ta mogućnost intervencije. Takođe, diskreciono pravo ove intervencije trebalo bi da bude dovoljno jasno, kao i način na koji se ta diskrecija vrši. To se takođe potvrđuje i u sudskoj praksi ESLjP-a, koja govori o obimu i iznosu *„pravnog diskrecionog prava“* koji se može dati Vladi prilikom primene nekog zakona. S tim u vezi, Sud se ne može složiti sa tvrdnjama Vlade da je *„diskreciono odlučivanje vlade radi delovanja na najvišem mogućem nivou“* zato što za pitanja koja se tiču osnovnih prava i sloboda *“zakonska diskrecija”* data kroz zakon u korist Vlade mora sa dovoljno jasnoće govoriti o oblasti svake takve diskrecije i načina na koji se ista vrši. Skupština, Zakonom o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, niti daje široku pravnu diskreciju Vladi niti jasno pokazuje polje diskrecije i njeno sprovođenje. U takvim okolnostima, dopuštanje diskrecije koja je zatražena od strane Vlade bi bila protivna načelu vladavine zakona kao jednom od osnovnih načela demokratskog društva zagarantovanog Ustavom i EKLjP-om.

250. Samim tim, i na osnovu gore navedenog razmatranja, Sud smatra da je Vlada delovala van ovlašćenja datih u tački a) člana 41. Zakona o Sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, kada je zabranila kretanje svim građanima Republike Kosova na celoj teritoriji republike.

251. Isto obrazloženje važi i za tačku b) člana 41 navedenog Zakona jer preko osporene Odluke nije izvršena zabrana kretanja samo *„na zaraženim ili neposredno ugroženim područjima“* – nego je zabrana kretanja u određenim satima izvršena na nivou cele države Republike Kosovo i za sve državljane i lica koja žive ili se nalaze u Republici Kosovo. Sud primećuje da je cilj gore navedene tačke b) da zabrani kretanje u *„zaraženim područjima“* i *„neposredno ugroženim“* područjima, i pozivajući se specifično na regionalni kontekst, ne

uključuje mogućnost zabrane kretanja na celokupnoj teritoriji Republike Kosova i za sve građane republike.

252. Naime, cilj tačke b) ne može da se shvati da daje ovlašćenje Ministarstvu Zdravstva odnosno Vladi da zabrani kretanje na celoj teritoriji Republike Kosovo. Stoga, u ovoj tački, Sud ne može da se složi sa navodom Vlade iz rečenice da *„zabrana kretanja u zaraženim ili neposredno ugroženim područjima“* podrazumeva celu teritoriju Republike Kosovo. Da je Skupština htela da odluči da da takvo ovlašćenje u zakonu za Ministarstvo Zdravstva, odnosno za Vladu – ona bi to mogla da učini.

253. Sledstveno, Sud smatra da je Vlada postupila preko ovlašćenja datog u tački b) člana 41. Zakona o Sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, kad je zabranila kretanje svih građana Republike Kosova na celokupnoj svojoj teritoriji.

1.4.2. Član 44. Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti

254. Sud dalje primećuje da član 44. Zakona o Suzbijanju i sprečavanju zaraznih bolesti nema naslova i sadrži svega jedan stav sa šest tačaka [a), b), c), d) e) i f)].

255. U prvom i jedinom stavu ovog člana se naglašava da za sprovođenje kontrole vezane za sprečavanje i suzbijanje zaraznih bolesti, Sanitarna inspekcija Kosova, *inter alia*, vrši i obaveze tačno nabrajane u tačkama a), b), c), d) e) i f) navedenog Zakona. Dakle, ovaj član jasno govori o dodatnim obavezama koje može da izvrši Sanitarna inspekcija Kosova, osim onih predviđanih članovima 41. – 43. Zakona o Sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, a koje se sastoje u preduzimanju sledećih mera:

> *„a) Obolelim licima od pojedinih zaraznih bolesti i izlučiteljima bakcila ovih bolesti (kliconošama) zabranjuju rad na pojedinim poslovima i zadacima gde mogu ugroziti zdravlje drugih osoba;*
> *b) Zabranjuju kretanje/promet lica za koja se ustanovi ili sumnja da boluju od pojedinih zaraznih oboljenja;*
> *c) Zabranjuju okupljanje lica u školama, bioskopima, javnim lokalima i drugim javnim mestima sve dok ne bude prošla opasnost od epidemije;*
> *d) Naređuju sprovođenje dezinfekcije, dezinsekcije i deratizacije u cilju sprečavanja ili suzbijanja zaraznih bolesti;*
> *e) Naređuju izolaciju obolelih osoba od pojedinih zaraznih bolesti i njohovo lečenje,*

f) Naređuju preduzimanje drugih predviđenih opštih ili posebnih tehničko -sanitarnih i higijenskih mera.“

256. U okolnostima konkretnog slučaja, Sud primećuje da tačke d), e) i f) nisu primenjive zato što preko osporene Odluke nije naređeno preduzimanje ovih mera od strane Sanitarne Inspekcije Kosova. U osporenoj Odluci se ne govori o dezinfekciji, dezinsekciji i deratizaciji sa ciljem sprečavanja i suzbijanja zaraznih bolesti a niti se govori o izolaciji obolelih lica od nekih zaraznih bolesti. Takođe se u osporenoj Odluci ne govori o preduzimanju tehničko – sanitarnih i higijenskih mera.

257. U međuvremenu, u okolnostima konkretnog slučaja, Sud smatra da primenjive mogu da budu tačke a), b) i c) člana 44. gore navedenog Zakona, u smislu zakonske osnove i ovlašćenja koje ovaj zakon daje Sanitarnoj inspekciji Kosova, kao jednom od organa koji je pozvan da sprovodi mere za sprečavanje i suzbijanje zaraznih bolesti zajedno sa Ministarstvom Zdravstva i NIJZ-a.

258. Tačka a) određuje da Sanitarna inspekcija Kosova može da zabrani delatnost, u radu i u određenim obavezama, bolesnim licima od pojedinih zaraznih oboljenja – u slučaju da ta lica mogu da ugroze zdravlje drugih lica. Sud primećuje da ova tačka govori i daje ovlašćenja za zabranu za posebna lica koja se mogu identifikovati i ne govori o preduzimanju opšte mere zabrane za sve građane Republike Kosovo. Ova mera takođe govori o zabrani vršenja rada i određenih obaveza za određena lica ali ne o zabrani kretanja ili prometa svih građana Republike Kosovo. Stoga, Sud zaključuje da tačka a) nije zakonska odredba koja daje Vladi ovlašćenje da vrši opšta ograničenja izvršena osporenom Odlukom i da se Vlada nije pridržala samo sprovođenja navedene odredbe nego je otišla preko nje.

259. Tačka b) određuje da Sanitarna inspekcija Kosova može da zabrani kretanje i promet lica za koja se ustanovi ili sumnja da boluju od pojedinih zaraznih oboljenja. Sud primećuje da i ova tačka govori i daje ovlašćenja za zabranu prometa za posebna lica koja se mogu identifikovati, koji su već utvrđeni da su oboleli od nekog zaraznog oboljenja ili se sumnja da su bolesni. Stoga, Sud zaključuje da tačka b) nije zakonska odredba koja daje Vladi ovlašćenje da izvrši opšta ograničenja izvršena osporenom Odlukom i da se Vlada nije pridržala samo sprovođenja navedene odredbe nego je otišla preko nje. Kategorizacija svih građana Republike Kosovo kao *„sumnjivi“* da su oboleli, nije mogao da bude cilj norme koja, na nikakav način ne ograničava diskreciju javnog organa, odnosno Sanitarne inspekcije Kosova, i način sprovođenje ove diskrecije. Sledstveno tome, smisao i

cilj norme se nadovezuje sa licima koji se mogu identifikovati a ne za sve građane Republike.

260. Tačka c) određuje da Sanitarna inspekcija Kosova može da zabrani okupljanje lica po školama, bioskopima, javnim lokalima i drugim javnim mestima sve dok ne bude prošla opasnost od epidemije. Sud primećuje da dok ova tačka Zakona govori specifično o ograničenjima okupljanja u (1) „školama"; (2) „bioskopima"; (3) „javnim lokalima" i (4) „ostalim javnim mestima"; Osporena odluka govori uopšte o svim okupljanjima *„u svim sredinama – privatnim i javnim, otvorenim i zatvorenim"*. Čak, osim javnih sredina, osporena Odluka govori i o privatnim sredinama, bila ona otvorena ili zatvorena. Ovo čitanje ove odredbe jasno dovodi do zaključka da ni tačka c) nije zakonska odredba koja daje Vladi ovlašćenje da vrši opšta ograničenja koja su izvršena osporenom Odlukom i da se Vlada nije pridržala samo sprovođenja navedene odredbe nego je otišla preko nje.

261. Kao zaključak i nakon analiziranja svake posebne tačke i zakonske odredbe članova 41. i 44. Zakona o Sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti – smatranih kao zakonska osnova za preduzimanje ograničenja sloboda i prava izvršeno osporenom Odlukom, Sud smatra da ove dve zakonske odredbe ne daju Vladi ovlašćenje da bi zabranila na nivou cele Republike Kosovo promet *„građana i privatnih vozila od 24. marta 2020. god. tokom 10:00 – 16:00 časova i od 20:00 – 06:00 časova, osim za lekarske potrebe, proizvodnju, nabavku i prodaju esencijalne robe (hrane i lekova za ljude i životinje/ živinu), i za usluge i aktivnosti koji se nadovezaju sa upravljanjem pandemije (menadžment i osoblje esencijalne vladine i opštinske uprave iz ovih grana: zdravstvo, bezbednost i državna uprava";* ni ovlašćenje da bi zabranila na nivou cele Republike Kosovo *„kretanja po ulicama"* nalogom da se iste grane *„obavljaju sa ne više od dva lica zajedno i uvek držeći razdaljinu od dva metara sa ostalima"*.

262. U međuvremenu, i najvažnije što se tiče ovlašćenja Vlade da zabrani *„okupljanja u svim sredinama – privatnim i javnim, otvorenim i zatvorenim – osim kada je neophodno da se obavljaju radni zadaci u sprečavanju i suzbijanju pandemije, kao i gde je dozvoljena razdaljina od dva metara od ostalih"* i činjenice da *„u slučaju smrti, u pogrebu mogu da učestvuju samo članovi uže porodice preminulog i lica koja vrše pogrebne usluge",* Sud smatra da ova ograničenja Vlade zahtevaju dodatnu analizu u svetlu člana 36. Ustava, kao i što se sa pravom napominje od Ombudsmana.

263. U ovom kontekstu, Sud naglašava da i preko činjenice da ni Predsednik, ni Vlada, a ni neka od zainteresovanih stranaka osim

Ombudsmana (vidi paragrafe 130-132 ove Presude) nisu uopšte spomenuli činjenicu da se osporena Odluka *„umešala“* i u pravo privatnosti garantovano članom 36. Ustava, Sud primećuje da se takvo umešanje dogodilo i što se tiče ovog prava. Ombudsman je sa pravom pokrenuo ovaj argument.

264. U ovom kontekstu, i po stavu 1., člana 36. Ustava svako ima pravo na poštovanje svog privatnog i porodičnog života. Stavovi 2., 3. i 4. člana 36. Ustava nisu relevantni za okolnosti konkretnog slučaja stoga se ni Sud neće upustiti u njihovo komentarisanje. Dalje, po stavu 1., člana 8. EKLJP-a, svako ima pravo, *inter alia,* na poštovanje svog privatnog i porodičnog života. U međuvremenu, po stavu 2., člana 8. EKLJP-a, Javna vlast – uključujući Vladu, samo onoliko koliko je zakonom ovlašćena, - može da se meša u ostvarivanje ovog prava samo do stepena predviđenog zakonom i kada je takva stvar, između ostalog, neophodna u demokratskom društvu, u interesu javne bezbednosti za zaštitu javnog poretka, zaštite zdravlja i morala ili zaštite prava i sloboda drugih.

265. A šta podrazumeva *„privatnost“,* sudska praksa ESLJP-a je opisala u nizu njegovih slučajeva gde je, u biti, naglašeno da je koncept privatnog života široki koncept kome ne može da se daje iscrpna definicija. (Vidi slučaj ESLJP-a, *S i Marper protiv Ujedinjenog Kraljevstva,* zahtevi br. 30562/04 i 30566/04, Presuda od 04. decembra 2008. godine: vidi takođe Uputstvo za član 8. EKLJP-a, II. Privatni život, A. Sfera privatnog života). U konceptu privatnog života i porodičnog života ulazi i pravo da bi se sahranili članovi porodice. (Vidi, jedan od slučaja ESLJP koji utvrđuje da pravo za učešće na sahrani nekog člana porodice spada u garancije koje pruža član 8. EKLJP-a, *Lozovyye protiv Rusije*, zahtev br. 4587/09, Presuda od 24. aprila 2018. godine, stavovi 31. – 35. i preporuke koje su tu citirane).

266. Mešanje, odnosno ograničenje ovog navedenog prava je izvršeno od Vlade u tački 4 osporene Odluke gde se specifično kaže da se zabranjuju okupljanja u svim *„privatnim“* sredinama bile one *„otvorene ili zatvorene“*, osim kada je neophodno da se obavljaju radni zadaci *„u sprečavanju i suzbijanju pandemije“*, kao i gde je dozvoljena razdaljina od dva metara od ostalih. Iz ovog ograničenja i načina kako je napisano navedeno ograničenje od Vlade u osporenoj Odluci, proizilazi da se građanima Republike Kosovo, preko osporene Odluke, zabranjuje da se okupljaju i u privatnim sredinama unutar njihovih porodica. Literarno čitanje ovog ograničenja podrazumeva da je Vlada, preko osporene Odluke zabranila sva okupljanja u privatnim sredinama, odnosno i u porodicama i u privatnim kućama i stanovima građana Republike Kosovo, osim ako su ta okupljanja u privatnim

sredinama neophodna da se obavljaju radni zadaci u sprečavanju i suzbijanju pandemije. Ostaje nejasno koja okupljanja u privatnim sredinama mogu da se smatraju kao neophodna da bi se obavljali radni zadaci u sprečavanju i suzbijanju pandemije. Osporena Odluka ne osvetljava takve instance i šta se tačno razumeva zabranom okupljanja u privatnim sredinama, otvorenim ili zatvorenim. Ova formulacija stavljena u osporenoj Odluci zvuči da se ograničavaju sva zatvorena okupljanja u privatnim porodičnim sredinama i Ombudsman sa potpunim pravom stavlja znak pitanja na praćenje sprovođenja ove mere. Nakon analiziranja celine Zakona o Sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, Sud nije postigao da nađe nijednu zakonsku odredbu preko koje se dozvoljava Vladi da proverava sprovođenje ovog Zakona za okupljanja obavljenih u privatnim zatvorenim sredinama – a što jednom rečju podrazumeva, najmanje, porodična ili ostala slična okupljanja.

267. Takvo ograničenje nije predviđano zakonima Skupštine koje je Vlada citirala u osporenoj Odluci kao osnovu da bi izdao istu. Nigde se u tim zakonskim odredbama ne spominju ograničenja koja mogu da se izvrše u *„privatnim sredinama“*. Ovo pokazuje da iako su ostala ograničenja predviđena članom 41. Zakona, Sud trebao da analizira svaku odredbu i da tačno argumentuje zašto one ne daju specifično ovlašćenje Vladi da bi ograničila prava zagarantovana članovima 35. i 43. Ustava, za pitanje ograničenja prava privatnosti i poštovanja privatnog i porodičnog života garantovano članom 36. Ustava – nedostatak takvog specifičnog ovlašćenja koji je *prima facie* primetljiv i za ograničenje izvršeno od Vlade proizilazi da je isto proizvoljno i neosnovano na zakon. Sud primećuje da Zakon o Sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti u njegovoj celini, u nijednoj odredbi, a ni u ovoj koja se analizira, ne spominju moguća ograničenja za „privatne sredine“. A zaštita od proizvoljnosti i proizvoljnog mešanja u uživanje ovog prava je naglašeno nekoliko puta od strane ESLJP-a kao „suštinski cilj“ garancija pruženih članom 8. EKLJP-a. Prvenstvena obaveza država je da se uzdrže od mešanja u ovo pravo – što podrazumeva negativnu obavezu. (Vidi, između ostalog, ovo opšte načelo odraženo u slučajevima ESLJP-a: *Libert protiv Francuske*, zahtev br. 588/13, Presuda od 22. februara 2018. godine, stavovi 40 – 42; vidi takođe Uputstvo ESLJP-a za član 8. ESLJP-a).

268. U ovom aspektu, Sud podseća na dva slučaja ESLJP-a u kojima se razjašnjavaju okolnosti kada javni organi na proizvoljan način ograničavaju prava i slobode, pozivajući se na zakonske odredbe koje se jasno ne poklapaju sa preduzetim merama ograničenja.

269. U slučaju *C. G. i ostali protiv Bugarske*, ESLJP je našao povredu člana 8. EKLJP-a zato što je smatrao da umešanje koje mu je učinjeno u uživanju ovog prava nije bilo „definisano zakonom“ i kao posledica podnosilac u tom slučaju nije uživao ni minimum zaštite od proizvoljnosti obavljenog od javnih organa. (Vidi *C. G. i ostali protiv Bugarske,* zahtev br. 1365/07, Presuda od 24. aprila 2018. godine, stavovi 49 – 50). U ovom slučaju, ESLJP se zaustavio u ovom ocenjivanju jer mešanje nije bilo zasnovano na zakon i sledstveno tome nije bilo potrebno da se nastavi sa drugim pitanjima ocenjivanja mešanja.

270. U drugim sličnim situacijama i za druge članove osim člana 8. EKLJP, kao što je slučaj *Hakobyan i ostali protiv Armenije*, ESLJP je ponovio činjenicu da: *„Prvi korak u razmatranju Suda je da se odredi da li je ova mera koja je izrečena protiv podnosioca zahteva bila „propisana zakonom“, u smislu člana 11. ovaj izraz zahteva, pre svega, da navedeno mešanje ima osnovu na mesni zakon“*. U primeni ovog načela, ESLJP je analizirao domaće zakonodavstvo nad kojim je izvršeno ograničenje i došao do zaključka da: *„ […] navedena mera je uvedena zasnivajući se na jednu zakonsku odredbu koja nije imala nikakvu vezu sa ciljanom namerom te mere. Sud ne može da se ne slaže sa podnosiocem zahteva da umešanje u njihovo pravo na mirno okupljanje nad takvim zakonskim osnovama može okarakterisati samo kao proizvoljno i nezakonito“*. (Vidi *Hakobyan i ostali protiv Armenije*, zahtev br. 34320/04, Presuda od 10. aprila 2012. god., stavovi 106. – 109. – i preporuke koje su tu citirane; takođe vidi slučaj *Huseynli i ostali protiv Azerbejdžana*, zahtevi br. 67360/11, 67964/11 i 69379/11, Presuda od 11. februara 2016. godine, stavovi 98. – 101. – i preporuke citirane tu).

271. Sudska praksa ESLJP-a u svetlu utvrđene činjenice oko potpunog nedostatka zakonskog ovlašćenja Vlade da bi ograničila okupljanja u privatnim sredinama, vodi Sud do zaključka da ograničenje prava predviđanog članom 36. Ustava ne može da se okarakteriše drugačije nego *„proizvoljnom i nezakonitom“,* a sledstveno tome i protivustavnom.

272. Sledstveno, Sud zaključuje da se Vlada nije ograničila samo u primeni Zakona o Sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, nego je otišla i preko specifičnih ovlašćenja datih u tom Zakonu Skupštine. Stoga i ograničenja ne mogu da se smatraju da su *„definisana zakonom“,* kao što se zahteva u članu 55. Ustava.

273. Kao zaključak, Sud zaključuje da sva ograničavanja gore navedenih prava i sloboda izvršena od Vlade učinjene su preko jedne Odluke koja

je prekoračila ovlašćenja određena članovima 41. i 44. Zakona o Sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti.

1. 5. Zakon o Zdravstvu – kao zakonska osnova za osporenu Odluku Vlade: član 12. (1. 11.) [Mere i aktivnosti] i član 89. [Odgovornosti Ministarstva]

274. U ovom pravcu, Sud ponovno naglašava da je za konkretne relevantne okolnosti slučaja „Prvo pitanje“ testa člana 55. Ustava, odnosno *„Da li je ograničenje neke slobode ili osnovnog prava garantovanog Ustavom „definisano zakonom?“* Stoga, u nastavku će Sud odgovoriti na ovo pitanje. Kao što se gore navelo, ako će odgovor biti negativan, onda neće biti potreban odgovor na drugo, treće i četvrto pitanje testa člana 55. Ustava.

275. Sud podseća da je Zakon o Zdravstvu zakon koji je stupio na snagu 2013. godine. Cilj ovog Zakona, po njegovom članu 1., je *„obezbeđenje [...] zakonske osnove za očuvanje i unapređenje zdravlja građana Republike Kosova, putem promovisanja zdravlja i preventivnih aktivnosti, usmerenih na pružanju sveobuhvatnih i kvalitetnih usluga zdravstvene zaštite“*.

276. Član 12. [Mere i aktivnosti], stav (1. 11.) Zakona je deo Poglavlja IV *„Sprovođenje zdravstvene zaštite“;* dok je član 89. [Odgovornosti Ministarstva] deo Poglavlja XIX *„Zdravstvena zaštita tokom vanrednog stanja“*.

277. Sud primećuje da su samo članovi 12. (1. 11.) i 89. citirani kao zakonska osnova i kao takvi će se u detalje analizirati u nastavku.

1.5.1. Član 12. [Mere i aktivnosti], stav (1. 11.) Zakona o Zdravstvu

278. Sud primećuje da stav 1. 11. člana 12. ovog Zakona govori o merama i postupcima koji mogu da se preduzmu kojom prilikom se specifično kaže da: *„Zdravstvena zaštita se sprovodi kroz sledeće mere i aktivnosti: [...], 1. 11. preduzimanje mera za eliminisanje zdravstvenih posledica izazvanih elementarnim nesrećama i drugim vanrednim situacijama; [...]“*.

279. Ova zakonska odredba prosto objašnjava da se zdravstvena zaštita sprovodi preduzimajući određene mere i postupke a među njima i preduzimanje mera koja se smatraju da su neophodne za sprečavanje i eliminisanje posledica prouzrokovanih od vanredne situacije. Nema ništa sporno u ovom članu i tačna je činjenica da se Zdravstvena zaštita

sprovodi preko mera preduzetih za sprečavanja i eliminisanje zdravstvenih posledica prouzrokovanih nekim vanrednim stanjem.

280. Međutim, nejasno je da kako ovaj specifičan član, u sebi, daje zakonsko pravo i ovlašćenje Vladi da izvrši ograničenje sloboda i osnovnih prava po osporenoj Odluci. U tumačenju Suda, i u svetlu onoga da ograničenje prava treba da se vrši samo zakonom Skupštine, ništa u ovoj zakonskoj odredbi ne vodi do zaključka da su ograničenja izvršena preko osporene Odluke u primeni ove zakonske norme i da ista ne idu preko zakonskih ovlašćenja pročitanih u celosti po Zakonu o Zdravstvu. U svakom slučaju, Sud će pročitati ovu odredu i u svetlu druge odredbe ovog Zakona, odnosno člana 89.

1. 5. 2. Član 89. [Odgovornosti Ministarstva] Zakona o Zdravstvu

281. Dalje, Sud primećuje da član 89. Zakona o Zdravstvu govori o odgovornostima Ministarstva o Zdravstvu i da ima svega 4 stava.

282. U stavu 1. se određuje da u toku vanrednog stanja, obezbeđivanje zdravstvene zaštite sprovodi se od strane Ministarstva u skladu sa ovim Zakonom i ostalim zakonima na snazi. Ovaj stav prosto navodi da će tokom vanrednog stanja, Ministarstvo Zdravstva obezbediti da će sprovođenje zdravstvene zaštite biti u skladu sa važećim zakonom i zakonodavstvom. Ovde se ne predviđa neko specifično ovlašćenje za Vladu – u pogledu opravdanja izvršenih ograničenja osporenom Odlukom pozivajući se na ovaj stav.

283. U stavu 2. se naglašava da aktivnosti zdravstvene zaštite u slučaju vanrednog stanja obuhvaćaju: sprovođenje zakonskih odredbi koje su na snazi; adaptiranje sistema zdravstvene zaštite u skladu sa urgentnim planom; sprovođenje izmena u sistemu uputstava i rukovođenja; obezbeđivanje urgentnih usluga zdravstvene zaštite za građane; delovanje privremenih zdravstvenih institucija; aktivizacija dopunskih kapaciteta i rezervi. Ni ovde se ne predviđa neko specifično ovlašćenje za Vladu – u pogledu opravdanja izvršenih ograničenja osporenom Odlukom pozivajući se na ovaj stav.

284. U stavu 3. se naglašava da u toku *"vanrednog stanja, prava građana određena zakonima, garantovana su do mere koja ne ugrožava efikasnost mera koje se preduzimaju za prevazilaženje vanrednog stanja"*. Ovaj stav odražava činjenicu da zbog javnog zdravstva u slučajevima vanrednih stanja, prava građana koja su propisana zakonima [uključujući i prava koja su smatrana povređena u konkretnom slučaju] nastaviće da se garantuju samo do te mere kada

njihova garancija *"ne ugrožava efikasnost mera koje se preduzimaju za prevazilaženje"* vanrednog stanja. Ni ovde se ne predviđa neko specifično ovlašćenje za Vladu – u pogledu opravdanja izvršenih ograničenja osporenom Odlukom pozivajući se na ovaj stav.

285. U stavu 4. se naglašava da bez obzira na ograničenja koja su predviđana članom 89., dostojanstvo građana se mora poštovati u potpunosti i dosledno. Ni ovde se ne predviđa neko specifično ovlašćenje za Vladu. Sud naglašava da se dostojanstvo čoveka, navedeno u ovoj tački Zakona o Zdravstvu, garantuje članom 23. Ustava i sadrži osnovu za sva prava i osnovne slobode. Kao takav, sadrži jedno neizbežno pravo u svakoj okolnosti. Stoga, ova odredba prosto odražava ustavne garancije koje su već predviđane članom 23. Ustava koji nadvladava u svakom slučaju.

286. Kao zaključak i nakon analiziranja svake tačke iz svake posebne zakonske odredbe člana 12. (1. 11.) i člana 89. Zakona o Zdravstvu – smatranih kao zakonska osnova za preduzimanje ograničavanja sloboda i prava izvršena osporenom Odlukom, Sud zaključuje da ove dve zakonske odredbe ne daju Vladi ovlašćenje da bi zabranila na nivou cele Republike Kosovo promet *„građana i privatnih vozila od 24. marta 2020. god. tokom 10:00 – 16:00 časova i od 20:00 – 06:00 časova, osim za lekarske potrebe, proizvodnju, nabavku i prodaju esencijalne robe (hrane i lekova za ljude i životinje/ živinu), i za usluge i aktivnosti koji se nadovezaju sa upravljanjem pandemije (menadžment i osoblje esencijalne vladine i opštinske uprave iz ovih grana: zdravstvo, bezbednost i državna uprava";* ni ovlašćenje da bi zabranila na nivou cele Republike Kosovo *„kretanja po ulicama"* nalogom da se iste grane *„obavljaju sa ne više od dva lica zajedno i uvek držeći razdaljinu od dva metara sa ostalima";* a ni ovlašćenje da zabrani *„okupljanja u svim sredinama – privatnim i javnim, otvorenim i zatvorenim – osim kada je neophodno da se obavljaju radni zadaci u sprečavanju i suzbijanju pandemije, kao i gde je dozvoljena razdaljina od dva metara od ostalih. U slučaju smrti, u pogrebu mogu da učestvuju samo članovi uže porodice preminulog i lica koja vrše pogrebne usluge".*

287. Sledstveno, Sud zaključuje da se Vlada nije ograničila sam u sprovođenju Zakona o Zdravstvu; međutim, ona je išla preko specifičnih ovlašćenja datih u tom Zakonu Skupštine. Stoga i ograničenja ne mogu da se smatraju da su *„definisana zakonom"*, kao što se zahteva članom 55. Ustava.

288. Kao zaključak, Sud smatra da su sva ograničenja gore navedenih prava i sloboda izvršenih od Vlade, izvršena preko Odluke koja je prekoračila ovlašćenja definisanih članovima 12. (1. 11.) i 89. Zakona o Zdravstvu.

1.6. Zaključak u vezi sa pravnim osnovom na kom je zasnovana osporena odluka

289. Nakon analiziranja svakog pravnog osnova na koje se pozvala Vlada kao ovlašćenje za donošenje osporene odluke, Sud utvrđuje da isti, a posebno članovi 41. i 44. Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti i članove 12 (1.11) i 89 Zakona o zdravstvu – ne daju Vladi nadležnost da ograniči slobodu kretanja, okupljanja i pravo na privatnost/porodični život na nivou celokupne teritorije Republike Kosovo i za sve građane Republike Kosovo uopšteno. Sledstveno, ograničenja sprovedena putem osporene odluke ne mogu se smatrati da su izvršena zakonom Skupštine, niti u skladu sa zakonom ili u sprovođenju zakona.

290. Tačnije, u vezi sa ograničenjima sloboda zagarantovanih članovima 35 i 43 Ustava, Sud konstatuje da iako postoje zakonske odredbe Skupštine koje regulišu zabranu kretanja i okupljanja na mesta gde je proširena epidemija, i na zaražene ili direktno ugrožene regione – Vlada je prekoračila svoja zakonska ovlašćenja pošto se nije fokusirala samo na njihovu primenu nego već je ih prekoračila prilikom ograničavanja ovih sloboda na nivou cele teritorije Republike Kosovo i za sve građane Republike Kosovo.

291. Dok, što se tiče ograničenjima prava zagarantovanih članom 36 Ustava, Sud konstatuje da je Vlada proizvoljno ograničila ovo pravo i bez ikakvog pravnog osnova propisanog zakonom Skupštine. To je zbog toga što članovi navedeni kao pravni osnov ne regulišu niti igde navedu ograničenja u "privatnim, otvorenim ili zatvorenim sredinama".

292. Prema tumačenju ovog Suda, Vlada i, prema tome, nijedno drugo javno državno telo, ne mogu pređi ograničenja i propise koja su propisana zakonom Skupštine, koji ograničava garantovane slobode kretanja i okupljanja, kao i pravo na privatnost po gorenavedenim članovima – a još manje da sama izvrši neko ograničenje bez zakonskog ovlašćenja datog putem zakona Skupštine.

293. Vlada, a i drugi organi ili vlasti za sprovođenje zakona, mogu preduzeti, primeniti ili sprovesti mere ograničenja samo u onoj meri koja je određena zakonom Skupštine, i samo do te mere koja je dozvoljena zakonom Skupštine. Ovo tumačenje je u potpunoj

saglasnosti sa sistemom kontrole i balansa u smislu podele vlasti, gde zakonodavna vlast za donošenje zakona u zemlji pripada samo Skupštini; dok izvršna vlast za sprovođenje zakona Skupštine pripada Vladi. Sudstvo u ovom trouglu vlasti ima svoju ulogu da kontroliše, između ostalog, i ustavnost zakona donetih od strane Skupštine, ali i ustavnost odluka Vlade putem kojih se primenjuju zakoni Skupštine.

294. Vlada, kao jedna od tri glavnih vlasti u pravnom sistemu Republike Kosovo, ne može prevazići zakonske dozvole i ovlašćenja – što se u okolnostima konkretnog slučaja i desilo, kao što je i gore objašnjeno. Vlada, kao jedna od tri glavnih vlasti u pravnom sistemu Republike Kosovo, ne može sama ograničavati prava bez osnova na zakon Skupštine – što se u okolnostima konkretnog slučaja i desilo, kao što je gore objašnjeno. To je zato što nijedan zakon niti zakonska odredba od onih navedenih kao pravni osnov za donošenje osporene Odluke ne daje Vladi za pravo da uopšteno ograničava, na celoj teritoriji Republike Kosovo, za sve građane, na neodređeni rok: (i) pravo kretanja i prometa; (ii) pravo na privatnost; i (iii) pravo okupljanja.

295. Vlada ima nadležnosti da donese odluke koje se smatraju neophodnim za primenu zakona i potpuno je u njenim ustavnim ingerencijama da uradi to. Poseban naglasak u ovom aspektu treba staviti na frazu "primena zakona". To podrazumeva da Vlada nikada ne može doneti odluke koje prekorače ono što se smatra potrebnim za primenu jednog zakona Skupštine.

296. Sud naglašava da je Skupština jedini organ u Republici Kosovo koji ima ustavnih nadležnosti da ograničava, u skladu sa članom 55 Ustava, osnovna prava i slobode. Čak i sama Skupština je ograničena Ustavom da ograničenje prava uradi u skladu sa članom 55 Ustava. U tom aspektu, čak ni Skupština nema potpuno slobodne ruke da ograničava prava i slobode jer član 55 predviđa jasne uslove koji upućuju kako i do koje mere se mogu ograničavati osnovna prava i slobode.

297. U ovom smislu, Sud utvrđuje da Odluka br. 01/15 Vlade, od 23. marta 2020. godine, nije doneta u saglasnosti sa članom 55 [Ograničenje Prava i Osnovnih Sloboda] Ustava u vezi sa članovima 35 [Sloboda Kretanja], 36 [Pravo na privatnost], 43 [Sloboda okupljanja]; čitana u kontekstu ekvivalentnih garancija pruženih članom 8 (Pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života), članom 11 (Sloboda okupljanja i udruživanja) EKLJP-a i članom 2 (Sloboda kretanja) Protokola br. 4 EKLJP-a.

298. Sledstveno, osporena odluka Vlade će biti ukinuta ovom presudom dana određenog u izreci.

V. U vezi sa stupanjem na snagu ove presude

299. Kao što je gorenavedeno i kao što se naglašava u izreci ove Presude, Sud je utvrdio da osporena odluka Vlade treba da se ukine jer ona nije u saglasnosti sa Ustavom i EKLJP-om, shodno obrazloženju ove Presude.

300. Što se tiče pravnog trenutka stupanja na snagu ove Presude i sledstveno pravnog trenutka od kada se ukida osporena Odluka Vlade, Sud podseća na relevantne ustavne i zakonske odredbe koje daju Sudu mogućnost da odredi specifičan datum za stupanje na snagu svojih odluka, odnosno i stupanje na snagu ove Presude.

301. U ovom smislu, Sud prvo podseća na stav 3 člana 116 [Pravni Efekat Odluka] Ustava, koji predviđa sledeće: *"Osim ako je drugačije određeno odluka Ustavnog suda o ukidanju zakona, drugog akta ili radnje stupa na snagu na dan objavljivanja odluke suda."* Ovakvo ustavno uređenje omogućava Sudu da odredi drugačiji datum stupanja na snagu svoje odluke kojom se ukida jedan akt.

302. Dalje, Sud podseća na stav 5 člana 20 [Odluke] Zakona gde se specifično navodi da: *" Odluka stupa na snagu na dan objavljivanja u službenom listu, osim ako je Ustavni sud odlukom drugačije odredio"* i na stav (5) pravila 60 [Sadržaj odluka] Poslovnika o radu gde se specifično navodi da: *"Operativne odredbe će sadržavati način primene presude, [...] i datum stupanja na snagu odluke [...]."*

303. Polazeći iz ovog ovlašćenja koje gore navedene odredbe Ustava, Zakona i Poslovnika o radu daju Ustavnom sudu, Sud je odlučio da će Presuda o slučaju KO54/20 stupiti na snagu 13. aprila 2020. godine. Prema tome, osporena Odluka Vlade će biti ukinuta na taj datum.

304. Odlučivanje povodom dana stupanja na snagu ove presude, odnosno u vezi datuma ukidanja osporene Odluke, Sud je zasnovao na nastalim okolnostima proglašavanjem pandemije COVID-19 na svetskom nivou; relevantne preporuke zdravstvenih institucija na državnom i svetskom nivou; potencijalno štetne posledice po javno zdravlje kao rezultat trenutnog ukidanja ograničenja propisanih osporenom Odlukom; i u svetlu zaštite zdravlja i javnog interesa do primene ove Presude. U tom pogledu, Sud smatra da je u javnom interesu da se Vladi i Skupštini pruža potrebno vreme da adresiraju nalaze ove Presude i da usklade njihovo odlučivanje u smislu adresiranja potrebe za suočavanjem sa navedenom pandemijom, u ustavnom i zakonskom smislu.

305. Sud smatra da ako bi se osporena Odluka ukinula na dan objavljivanja ove Presude, postoji rizik za prouzrokovanje potencijalno štetnih posledica po javno zdravlje kao rezultat trenutnog ukidanja ograničenja. Trenutnim ukidanjem osporene Odluke država Republike Kosovo i njeni građani bi ostali bez ikakve mere koja bi adresirala aktuelno stanje u zemlji. Tako nešto bi moglo da prouzrokuje nejasnoću o tome kakva pravila su primenjiva u ovom osetljivom vremenu za javno zdravlje.

306. Stoga, Sud konstatuje da do datuma ukidanja osporene Odluke, nadležne institucije Republike Kosovo, a pre svega Skupština, treba da preduzimaju akcije, u skladu sa Ustavom i ovom Presudom, za koje smatraju da su potrebne i adekvatne za nastavak sprečavanja i suzbijanja pandemije COVID-19 – koja samo po sebi predstavlja visok interes javnog zdravlja za sve državljane i lica koja žive u Republici Kosovo.

VI. Što se tiče zahteva za privremenu meru

307. Sud podseća da putem zahteva koji je podneo 24. marta 2020. godine, Predsednik je zahtevao uvođenje privremene mere putem koje bi se obustavilo sprovođenje osporene Odluke Vlade, do odlučivanja o meritumu slučaja od strane Suda.

308. Istog dana, Sud je pružio mogućnost Vladi, Skupštini (uključujući i poslanike) i Ombudsmanu da do 22:00 časova, 24. marta 2020.godine, dostave komentare u vezi sa zahtevom podnosioca za uvođenje privremene mere. Vlada se, u predviđenom roku, usprotivila ovome predlogu Predsednika sa navodom da nisu ispunjeni uslovi za uvođenje privremene mere i da Predsednik nije uspeo dokazivati da je ista u javnom interesu i neophodna da bi se izbegavala nepopravljiva šteta. Parlamentarna grupa Pokret VETËVENDOSJE! takođe je smatrala da ne bi trebalo uvesti privremenu meru. Poslanik Skupštine, g. Abelard Tahiri je podržao predlog podnosioca zahteva za uvođenje privremene mere. (vidi paragrafe 42-72 ove Presude gde se odražavaju zahtev podnosioca za privremenu meru; i komentari koji su dostavljeni Sudu od strane Vlade i ostalih zainteresovanih strana u vezi sa zahtevom za privremenu meru).

309. Pošto je Sud, ovom Presudom, već odlučio o meritumu slučaja, u celosti, zahtev za privremenu meru ostaje bespredmetan.

VII. Zaključci

310. Kao preliminarno pitanje, Sud u presudi je objasnio da njegova uloga nije da oceni da li su adekvatne i potrebne mere preduzete od strane Vlade za sprečavanje i borbu protiv pandemije COVID-19. Štaviše, Sud naglašava da potrebu za preduzimanje mera i njihovu nužnost nije osporila nijedna strana u ovom slučaju. Definisanje politika javnog zdravlja ne spada u nadležnostima i ovlašćenjima Ustavnog suda. Za pitanja javnog zdravlja, i sam Ustavni sud se obraća i sluša relevantne zdravstvene i stručne institucije na svetskom i državnom nivou.

311. Ustavno pitanje koje sadrži ova Presuda je usklađenost osporene Odluke Vlade sa Ustavom, odnosno, da li je donošenjem ove Odluke, Vlada ograničavala osnovna prava i slobode garantovane Ustavom, u skladu sa zakonom ili prekoračila ovlašćenja predviđena zakonom. U ovom kontekstu, u vezi sa ocenom da li su postavljena ograničenja, na nivou cele Republike Kosovo, osporenom Odlukom Vlade propisana zakonom, Sud se fokusirao na ocenu ovlašćenja propisanih članovima 41. i 44. Zakona br. 02/L-109 o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti i članovima 12. (1.11) i 89. Zakona br. 04/L-125 o zdravstvu.

312. U tom smislu, Sud je razmatrao: (i) zahtev podnosioca i navode iznetih u zahtevu; (ii) komentare dostavljenih od strane Vlade i drugih zainteresovanih strana; (iii) sudsku praksu ESLJP-a i opšta načela oko primene kriterijuma "*propisano zakonom*" što se tiče aspekta ograničenja osnovnih prava i sloboda; i (iv) sudsku praksu samog Ustavnog suda.

313. Na osnovu gorenavedenih procena i razmatranja, Sud je jednoglasno odlučio da proglasi zahtev KO54/20 prihvatljivim za razmatranje merituma, pošto u okolnostima konkretnog slučaja ispunjeni su svi uslovi prihvatljivosti utvrđeni Ustavom, Zakonom o Ustavnom sudu i Poslovnikom o radu.

314. Sud je, takođe, jednoglasno odlučio da Odluka [br. 01/15 od 23. marta 2020.godine] Vlade nije u skladu sa članom 55. [Ograničenje Prava i Osnovnih Sloboda] Ustava u vezi sa članovima 35. [Sloboda Kretanja], 36. [Pravo na Privatnost] i 43. [Sloboda Okupljanja] Ustava i u vezi sa članom 2. (Sloboda Kretanja) Protokola br. 4 EKLJP, članom 8. (Pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života), i članom 11. (Sloboda okupljanja i udruživanja) EKLJP-a.

315. Sud je utvrdio da ograničenja koja sadrži osporena Odluka Vlade u odnosu na gore navedena ustavna osnovna prava i slobode, nisu "*propisana zakonom*", stoga su u suprotnosti su sa garancijama

sadržanim u članovima 35., 36. i 43. Ustava u vezi sa odgovarajućim članovima EKLJP-a i članom 55. Ustava koji u svome prvom paragrafu jasno propisuje da osnovna prava i slobode garantovane Ustavom, mogu se ograničavati samo zakonom.

316. Sud je naglasio činjenicu da se osporena Odluka Vlade poziva na primenu dva gore navedena zakona koji ovlašćuju Ministarstvo zdravlja da preduzme mere propisane u tim zakonima u cilju sprečavanja i suzbijanja zaraznih bolesti. Međutim, Sud je konstatovao da gore navedeni zakoni, ne ovlašćuju Vladu da ograničava ustavna prava i slobode predviđena članovima 35., 36., i 43. Ustava na nivou cele Republike Kosovo i za sve građane Republike Kosovo bez izuzetka.

317. S tim u vezi, Sud je zaključio da postavljena ograničenja putem osporene Odluke (i) u vezi sa slobodom kretanja i okupljanja, predviđena članovima 35. i 43. Ustava, prekoračavaju ograničenja koja su dozvoljena gore navedenim zakonom usvojenim od strane Skupštine; i (ii) u vezi sa "*sastancima u svim privatnim i javnim, otvorenim ili zatvorenim sredinama*" što sadrže aspekte prava garantovanih članom 36. Ustava, ne zasnivaju se na nijedno ovlašćenje propisano gorenavedenim zakonom ili nekim drugim zakonom Skupštine.

318. Sud je razjasnio da Vlada ne može da ograničava nijedno osnovno pravo i slobodu putem odluka, ako ograničenje tog prava nije predviđeno zakonom Skupštine. Vlada samo može sprovesti jedan zakon Skupštine koji ograničava neko osnovno pravo ili slobodu i to samo do specifične mere koju je ovlastila Skupština putem odgovarajućeg zakona.

319. U vezi sa navodima podnosioca zahteva o povredi člana 56. [Prava i Osnovne Slobode tokom Vanrednog Stanja] Ustava, Sud je utvrdio da ovaj član nije primenjiv u okolnostima konkretnog slučaja jer isti je primenjiv samo nakon proglašenja vanrednog stanja.

320. Svakako, u vezi sa neslaganjem strana u sporu, predsednika i Vlade, oko značenja ustavnih izraza „*ograničenje*“ i „*odstupanje*“ koji se pojavljuju u članovima 55. i 56. Ustava, Sud je razjasnio da se „*ograničenje*“ ljudskih prava i sloboda može izvršiti *„samo zakonom“* Skupštine – ali to ne znači da se „*ograničenje*“ prava može izvršiti samo kroz i nakon proglašenja Vanrednog Stanja. Sud je takođe razjasnio da izraz „*ograničenje*“ upotrebljen u članu 55. Ustava podrazumeva činjenicu da Skupština ima pravo da ograničava osnovna prava i slobode, zakonom, ali samo ukoliko i samo do te mere

koja je neophodna kako bi se u jednom otvorenom demokratskom društvu ispunio cilj radi kojeg je dozvoljeno ograničenje. Drugim rečima, „*ograničenje*“ podrazumeva lakši stepen mešanja i to se može izvršiti i bez proglašenja Vanrednog Stanja; dok „*odstupanje*“ podrazumeva teži stepen mešanja jer se ono nikako ne može izvršiti bez proglašenja Vanrednog Stanja.

321. Što se tiče zahteva za privremenom merom, Sud je utvrdio da, nakon jednoglasne odluke sudija da odluče o meritumu slučaja u celosti i donesu ovu Presudu, isti je ostao bespredmetan.

322. Na osnovu članova 116.3 Ustava, 20.5 Zakona o Ustavnom sudu i pravilom 60 (5) Poslovnika o radu, Sud je odredio 13. april 2020. godine, kao datum stupanja na snagu ove presude, odnosno ukidanja osporene odluke Vlade.

323. Sud je odredio jedan drugi datum stupanja na snagu svoje presude, odnosno 13. april 2020. godine, isključivo i uzimajući u obzir (i) nastale okolnosti proglašenjem pandemije COVID-19 na svetskom nivou; (ii) odgovarajuće preporuke zdravstvenih institucija na državnom i svetskom nivou; (iii) potencijalne štetne posledice po javno zdravlje usled neposrednog ukidanja ograničenja određenih Odlukom Vlade; i (iv) zaštitu javnog zdravlja i interesa do sprovođenja ove presude od strane relevantnih institucija Republike Kosovo.

324. Tokom ovog vremenskog perioda i u smislu člana 55. Ustava vezano za „*ograničenje*“ osnovnih prava i sloboda, relevantne institucije Republike Kosovo, i u prvom redu, Skupština treba da preduzmu potrebne mere da bi osigurali da su potrebna ograničenja osnovnih prava i sloboda u cilju očuvanja javnog zdravlja, izvršena u saglasnosti sa Ustavom i ovom Presudom.

325. Na kraju, Sud takođe naglašava da Ministarstvo zdravlja, odnosno Vlada nastavlja da bude ovlašćena da donosi odluke u cilju sprečavanja i borbe protiv pandemije, onoliko koliko je ovlašćena Zakonom br. 02/L-109 o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti i Zakonom br. 04/L-125 o zdravstvu.

IZ TIH RAZLOGA

Ustavni sud, u skladu sa članovima 113.2 (1) i 116 Ustava, članovima 20 i 59 (2) Poslovnika o radu, dana 31. marta 2020. godine, jednoglasno

ODLUČUJE

I. DA PROGLASI zahtev prihvatljivim;

II. DA PROGLASI da Odluka br. 01/15 Vlade Republike Kosovo, od 23. marta 2020. godine, nije u saglasnosti sa članom 55 [Ograničenje Prava i Osnovnih Sloboda] Ustava u vezi sa članovima 35 [Sloboda Kretanja], 36 [Pravo na privatnost], 43 [Sloboda Okupljanja] i članovima 8 (Pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života), 11 (Sloboda okupljanja i udruživanja) EKLJP-a i članom 2 (Sloboda kretanja) Protokola br. 4 EKLJP-a;

III. DA UTVRDI da član 56 [Prava i Osnovne Slobode tokom Vanrednog Stanja] Ustava nije primenljiv u okolnostima konkretnog slučaja jer se ne radi o „*odstupanju*“ od osnovnih prava i sloboda;

IV. DA UTVRDI da, na osnovu člana 55 [Ograničenje prava i osnovnih sloboda] Ustava, ograničenje osnovih prava i sloboda se može izvršiti „*samo zakonom*“ Skupštine Republike Kosovo;

V. DA PROGLASI, u skladu sa članom 116.3 Ustava, nevažećom Odluku navedenu u tački II ove izreke, od dana stupanja na snagu ove presude;

VI. DA DOSTAVI ovu presudu stranama;

VII. Ova Presuda, u skladu sa članom 116.3 Ustava, članom 20.5 Zakona i pravilom 60 (5) Poslovnika o radu, stupa na snagu dana 13. aprila 2020. godine; i

VIII. DA OBJAVI ovu presudu u Službenom listu, u skladu sa članom 20.4 Zakona.

Sudija izvestilac	**Predsednica Ustavnog suda**
Radomir Laban	Arta Rama-Hajrizi

KO61/20, Podnosilac: Uran Ismaili i 29 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo

Ocena ustavnosti odluke [br. 214/IV/2020] Ministarstva zdravlja od 12. aprila 2020. godine o proglašenju opštine Prizren „zonom karantina"; i odluka [br. 229/IV/2020], [br. 238/IV/2020], [br. 239/IV/2020] Ministarstva zdravlja od 14. aprila 2020. godine o sprečavanju, suzbijanju i eliminisanju zarazne bolesti COVID-19 na teritoriji Opština Prizren, Dragaš i Istok

KO61/20, presuda od 1. maja 2020. godine, objavljena 5. maja 2020. godine

Ključne reči*: pandemija COVID-19, institucionalni zahtev, zahtev od strane 30 poslanika, član 113.2 (1) Ustava, sloboda kretanja, ograničenje osnovnih prava i sloboda, propisano zakonom, legitiman cilj, proporcionalnost, neophodne u demokratskom društvu, Vlada, Skupština.*

Dana 17. aprila 2020. godine, 30 poslanika Skupštine su podneli Sudu zahtev KO61/20. putem ovog zahteva, podnosilac zahteva je zahtevao ocenu ustavnosti četiri (4) odluka Ministarstva zdravlja, odnosno: (i) odluke [br. 214/IV/2020] Ministarstva zdravlja od 12. aprila 2020. godine o proglašavanju opštine Prizren „zonom karantina"; (ii) odluke [br. 229/IV/2020] Ministarstva zdravlja od 14. aprila 2020. godine „o sprečavanju, suzbijanju i eliminisanju zarazne bolesti COVID-19 na teritoriji opštine Prizren"; (iii) odluke [br. 238/IV/2020] Ministarstva zdravlja od 14. aprila 2020. godine „o sprečavanju, suzbijanju i eliminisanju zarazne bolesti COVID-19 na teritoriji opštine Dragaš"; i (iv) odluke [br. 239/IV/2020] Ministarstva zdravlja od 14. aprila 2020. godine „o sprečavanju, suzbijanju i eliminisanju zarazne bolesti COVID-19 na teritoriji opštine Istok".

Predmetna stvar zahteva je ocena ustavnosti četiri (4) osporene odluke za koje podnosioci zahteva tvrde da nisu u saglasnosti sa članovima 35. [Sloboda kretanja] i 55. [Ograničenje prava i osnovnih sloboda] Ustava Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ustav) i članom 2. Protokola br. 4 Evropske konvencije o ljudskim pravima (u daljem tekstu: EKLJP). Podnosioci zahteva, takođe, su zahtevali i uvođenje privremene mere za obustavljanje osporenih odluka.

Pod naslovom **VI – ZAKLJUČCI** – Ove Presude (vidi paragrafove 246-263), Sud je sažeo suštinu slučaja i naglasio sledeće:

Dana 31. marta 2020. godine, Sud je odlučio o slučaju KO54/20 kojom Presudom, proglasio nevažećom Odluku br.01/15 Vlade, gde je utvrdio da je

ista u suprotnosti sa članom 55 [Ograničenje Prava i Osnovnih Sloboda] Ustava u vezi sa članovima 35 [Sloboda Kretanja], 36 [Pravo na privatnost], 43 [Sloboda Okupljanja] Ustava i ekvivalentnim članovima EKLJP-a, odnosno članovima 8 (Pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života), 11 (Sloboda okupljanja i udruživanja) EKLJP-a i članom 2 (Sloboda kretanja) Protokola br. 4 EKLJP-a.

U gorenavedenoj presudi, Sud je naglasio da (i) Vlada samo može sprovesti jedan zakon Skupštine koji ograničava neko osnovno pravo ili slobodu i to samo do specifične mere koju je ovlastila Skupština putem odgovarajućeg zakona, i da (ii) je Ministarstvo zdravlja, odnosno Vlada ovlašćena da donosi odluke u cilju sprečavanja i borbe protiv pandemije, samo onoliko koliko je ovlašćena Zakonom br. 02/L-109 o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti i Zakonom br. 04/L-125 o zdravstvu. Sud je takođe naglasio da ova dva zakona, ne ovlašćuju Ministarstvo zdravlja, odnosno Vladu, da ograničava Ustavom zagarantova prava i slobode na nivou cele Republike Kosovo i za sve građane Republike Kosovo bez izuzetka.

Nakon Presude KO54/20, dana 14. aprila 2020. godine, kroz trideset i osam (38) odluka o *"sprečavanju, suzbijanju i eliminisanju zarazne bolesti COVID-19",* Ministarstvo zdravlja je uvelo ograničenja u svim opštinama Kosova i za sve građane Republike Kosovo. Sud u ovom slučaju KO61/20, ne ocenjuje ustavnost svih trideset osam (38) gore navedenih odluka iz razloga što podnosioci zahteva nisu osporili sve te odluke.

Pred Sudom su osporene samo tri (3) od njih, i to odluke [br. 229/IV/2020]; [br. 238/IV/2020] i [br. 239/IV/2020] od 14. aprila 2020. godine, za opštine Prizren, Dragaš i Istok. Pred Sudom je takođe osporena i odluka [br. 214/IV/2020] Ministarstva zdravlja od 12. aprila 2020. godine o proglašenju opštine Prizren *"zonom karantina"*.

Prema tome, ustavno pitanje koje sadrži Presuda KO61/20, je saglasnost četiri (4) osporene odluke Ministarstva zdravlja sa članovima 35. i 55. Ustava. Sud je prilikom njihove ocene, na osnovu člana 55. Ustava, sudske prakse Suda, uključujući i presudu KO54/20, i sudske prakse ESLJP-a u vezi sa članom 2 Protokola br. 4 EKLJP-a, procenio da li su *"mešanja"*, odnosno ograničenja slobode kretanja građana opština Prizren, Dragaš i Istok, (i) *"propisana zakonom"*, odnosno Zakonom br.02/L-109 o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti; (ii) da li slede *„legitimni cilj"*; i (iii) i da li su "*neophodne u demokratskom društvu "*.

Na osnovu razmatranja i procene spisa podnetih pred Sudom i na osnovu svoje sudske prakse, Sud je jednoglasno odlučio da proglasi zahtev KO61/20 prihvatljivim za razmatranje merituma, pošto su bili ispunjeni svi uslovi

prihvatljivosti utvrđeni Ustavom, Zakonom o Ustavnom sudu i Poslovnikom o radu.

Sud je takođe odlučio da odluke *"o sprečavanju, suzbijanju i eliminisanju zarazne bolesti COVID-19",* u opštinama Prizren, Dragaš i Istok su u saglasnosti sa Ustavom, sa izuzetkom odnosnih tačaka u izreci koje određuju upravne prekršaje, dok je za odluku o proglašenju *"zone karantine"* u opštini Prizren proglasio da je u suprotnosti sa Ustavom.

Tačnije, Sud je, jednoglasno, odlučio da su (i) odluka [br. 229/IV/2020] Ministarstva zdravlja od 14. aprila 2020. godine o *"sprečavanju, suzbijanju i eliminisanju zarazne bolesti COVID-19"* u Opštini Prizren (tačke I, II, III, IV, VI, VII i VIII); i (ii) odluke [br. 238/IV/2020] i [br. 239/IV/2020] Ministarstva zdravlja od 14. aprila 2020. godine "*o sprečavanju, suzbijanju i eliminisanju zarazne bolesti COVID-19*" u opštinama Dragaš i Istok (tačke I, II, III, V, VI i VII) **u saglasnosti** sa članom 55. Ustava u vezi sa članom 35. Ustava i članom 2. Protokola br. 4 EKLJP. Shodno tome, Sud je sve navedene tačke gore navedenih odluka proglasio ustavnim.

Sud je utvrdio da je prilikom donošenja gore navedenih odluka, Ministarstvo zdravlja postupilo u skladu sa ovlašćenjima utvrđenim Zakonom br. 02/L-109 o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, i sledstveno *„mešanja"* u pravo na slobodu kretanja građana opština Prizren, Dragaš i Istok, putem gore navedenih tačaka su bila "*propisana zakonom"*. Sud je takođe utvrdio da ista slede *„legitimni cilj"*, odnosno cilj zaštite *"javnog zdravlja*", kao što određeno stavom 3 člana 2 Protokola br. 4 EKLJP-a; proporcionalna su u odnosu na legitimni cilj koji je bio sleđen; i ona su *"neophodne u demokratskom društvu "*.

Međutim, Sud je, većinom glasova, odlučio da: (i) tačka V Odluke [br. 229/IV/2020] od 14 aprila 2020. godine Ministarstva zdravlja *"o sprečavanju, suzbijanju i eliminisanju zarazne bolesti COVID-19"*, za Opštinu Prizren; i (ii) tačka IV Odluka [br. 238/IV/2020] i [br. 239/IV/2020] od 14 aprila 2020. godine Ministarstva zdravlja *"o sprečavanju, suzbijanju i eliminisanju zarazne bolesti COVID-19",* u Opštinama Dragaš i Istok, u kojima su određeni administrativni prekršaji i odgovarajuće sankcije, **nisu u saglasnosti** sa članom 55 Ustava u vezi sa članom 35 Ustava i članom 2 Protokola br. 4 EKLJP-a. Sud je obrazložio da određivanjem nepoštovanja mera predviđenih kroz gorenavedene Odluke kao *„upravni prekršaj*", Ministarstvo zdravlja je prekoračilo zakonska ovlašćenja određena Zakonom br. 02/L-109 o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti. Sud je naglasio da na osnovu Zakona br. 05/L-087 o Prekršajima, prekršaji i odgovarajuće sankcije mogu da se odrede samo zakonom Skupštine Republike ili aktima Skupštine jedne Opštine, i da ovo ovlašćenje ne može se preneti na druge organe. Sledstveno, administrativni

prekršaji koji su određeni kroz ove tri osporene odluke, nisu *„propisani zakonom“* i kao rezultat toga, proglašeni su neustavnim.

Sud je s druge strane većinom glasova odlučio da Odluka [br. 214/IV/2020] od 12. aprila 2020. godine Ministarstva zdravlja o proglašenju opštine Prizren “zonom karantina”, **nije** u saglasnosti sa članovima 35. i 55. i članom 2 Protokola br. 4 EKLJP. Sud je utvrdio da donošenjem ove Odluke, Ministarstva zdravlja je prekoračila nadležnosti određene kroz Zakon br. 02/L-109 o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, i sledstveno *“mešanja*” u pravo slobode kretanja, putem stavljanja u karantin svih građana opštine Prizren, nisu *“propisana zakonom”*. Sud je razjasnio da *“karantin”* prema Zakonu br. 02/L-109 o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti može da se naloži od strane Ministarstva zdravlja, nakon preporuke NIJZK, samo za fizička lica za koje se potvrđuje ili se sumnja da su bila u neposrednom kontaktu sa osobama koje su bolesne ili postoji sumnja da imaju zaraznu bolest. Sledstveno, odluka o proglašenju opštine Prizren *“zonom karantina*” je u celosti proglašena neustavnom.

Što se tiče zahteva za privremenu meru, Sud je utvrdio da, nakon odluke sudija da odluče o meritumu slučaja u celosti i donesu ovu Presudu, isti je ostao bespredmetan.

Sud je takođe podsetio da je Presudom KO54/20 odredio jedan drugi datum stupanja na snagu svoje presude, odnosno 13. april 2020. godine, naglasivši da do tog datuma, relevantne institucije Republike Kosovo, i u prvom redu, Skupština treba da preduzmu potrebne mere da bi osigurali da su potrebna ograničenja osnovnih prava i sloboda u cilju očuvanja javnog zdravlja, izvršena u saglasnosti sa Ustavom i Presudom KO54/20.

Sud ističe činjenicu da uprkos specifičnom zahtevu upućenom Skupštini da obavesti Sud *„u vezi sa pitanjem Suda o koracima preduzetim nakon objavljivanja Presude u slučaju KO54/20 od 31. marta 2020. godine*“, Sud nije primio odgovor od Skupštine. U ovom pogledu, Sud pre svega naglašava činjenicu da je zakonska obaveza svih javnih organa da *“podrže rad Ustavnog suda i na zahtev istog pruže svoju saradnju“*. Pored toga, Sud naglašava činjenicu da je na osnovu presude KO54/20, Skupština dužna da ili putem izmena i dopuna postojećeg primenljivog zakonodavstva ili putem donošenja nekog novog zakona, utvrdi prikladnije mehanizme i ovlašćenja kako bi nadležni organi, uključujući i Ministarstvo zdravlja, odnosno Vladu, preduzeli odgovarajuće mere, potrebne za suzbijanje i sprečavanje pandemije COVID-19 u saglasnosti sa Ustavom i presudom KO54/20. U tom kontekstu, Sud takođe stavlja naglasak na član 116. [Pravni efekat odluka] Ustava, na osnovu kojeg, odluke Ustavnog suda su obavezne za pravosuđe i sva lica i institucije Republike Kosovo.

Sud je u Presudi KO61/20 takođe adresirao podnesak od 23. aprila 2020. godine Premijera na dužnosti upućen Sudu u ime Vlade, pod nazivom *"Podnesak u vezi sa nepoštovanjem zakonskog roka i Poslovnika o radu Ustavnog suda od strane Ustavnog suda u slučaju KO 61/20"*. kojim su izražena *"zabrinutosti"* u vezi sa *"povredama suštinskih odredbi koje se odnose na postupak i rokove koji se moraju poštovati"* od strane Suda naglasivši da će "*Vlada pažljivo razmotriti dosadašnje zakonske povrede i u zavisnosti od njihove pravne kvalifikacije preduzeti potrebne postupke utemeljene na zakonodavstvu na sna*zi."

Sud je ovaj podnesak kao i sve druge, podelio sa zainteresovanim stranama u ovom slučaju. Isti je objavljen u celini zajedno sa presudom KO61/20, koja sadrži i potrebna razjašnjenja u vezi sa ovim podneskom. Međutim, Sud snažno naglašava da je pristup Vlade prema Sudu koji odražava ovaj podnesak neprihvatljiv i u suprotnosti sa osnovnim vrednostima Ustava Republike.

Sud ponovo naglašava da je on nezavisan organ u zaštiti Ustava i konačni tumač Ustava. Sud takođe podseća da mu Ustav pripisuje punu nezavisnost u obavljanju svojih odgovornosti. Štaviše, ustavna je obaveza Vlade i svih institucija Republike da poštuju i da se ne mešaju u ovu nezavisnost. Sud takođe podseća Vladu da njoj Ustav ne prepisuje nijednu nadležnost u vezi sa odlučivanjem sudske vlasti. Poštovanje osnovnih ustavnih vrednosti u vezi sa podelom vlasti, nezavisnošću sudske vlasti, nezavisnošću i autoritetom Ustavnog suda i očuvanjem vladavine zakona je ustavna obaveza svih grana vlasti Republike Kosovo.

Sud na kraju naglašava činjenicu da bez obzira na situaciju nastale usled pandemije COVID-19, i koja je pogađala ceo svet, vladavina zakona i pravna država mora da prevladaju. To je naglasio i Savet Evrope u Informativnom Dokumentu SG/Inf(2020)11, od 7 aprila 2020. godine o Poštovanju demokratije, pravne države i ljudskih prava u kontekstu zdravstvene krize izazvane COVID-om 19, ali i u Mišljenima Venecijanske komisije, uključujući ono o zaštiti ljudskih prava u vanrednim situacijama i Kontrolnu listu o pravnoj državi. Sve institucije Republike su obavezne da postupaju u potpunoj saglasnosti sa odgovarajućim ustavnim i zakonskim nadležnostima kao i u saglasnosti sa Presudama Suda.

PRESUDA

u

slučaju br. KO61/20

Podnosilac

Uran Ismaili i 29 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo

Ocena ustavnosti odluke [br. 214/IV/2020] Ministarstva zdravstva od 12. aprila 2020. godine o proglašenju opštine Prizren *„zonom karantina“;* i odluka [br. 229/IV/2020], [br. 238/IV/2020], [br. 239/IV/2020] Ministarstva zdravstva od 14. aprila 2020. godine *“o sprečavanju, suzbijanju i eliminisanju zarazne bolesti COVID-19 na teritoriji”* Opština Prizren, Dragaš i Istok

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

Podnosioci zahteva

1. Zahtev je podnelo trideset (30) poslanika Skupštine Republike Kosovo (u daljem tekstu: Skupština), odnosno: Uran Ismaili, Kujtim Gashi, Gazmend Bytyqi, Abelard Tahiri, Blerta Deliu-Kodra, Bajrush Xhemaili, Eliza Hoxha, Bekim Haxhiu, Valdete Idrizi, Besa Ismaili, Sejdi Hoxha, Enver Hoxha, Ferat Shala, Ganimete Musliu, Memli Krasniqi, Elmi Reçica, Floretë Zejnullahu, Ariana Musliu Shoshi, Mërgim Lushtaku, Kadri Veseli, Evgjeni Thaçi-Dragusha, Fatmir Xhelili, Albert Kinolli, Bedri Hamza, Veton Berisha, Duda Balje, Hajredin Kuçi, Haxhi Shala, Endrit Shala i Albulena Balaj-Halimaj (u daljem tekstu: podnosioci zahteva).

2. Podnosioce zahteva je u postupcima pred Ustavnim sudom Republike Kosovo (u daljem tekstu: Sud) zastupala poslanica Besa Ismaili.

Osporene odluke

3. Podnosioci zahteva osporavaju ustavnost četiri (4) odluka Ministarstva zdravstva na dužnosti (u daljem tekstu: Ministarstvo zdravstva), koje je doneo vršilac dužnosti ministra zdravstva, g. Arben Vitia (u daljem tekstu: ministar zdravstva), i to: (i) odluke [br. 214/IV/2020] Ministarstva zdravstva od 12. aprila 2020. godine o proglašavanju opštine Prizren *„zonom karantina“*; (ii) odluke [br. 229/IV/2020] Ministarstva zdravstva od 14. aprila 2020. godine *„o sprečavanju, suzbijanju i eliminisanju zarazne bolesti COVID-19 na teritoriji opštine Prizren“*; (iii) odluke [br. 238/IV/2020] Ministarstva zdravstva od 14. aprila 2020. godine *„o sprečavanju, suzbijanju i eliminisanju zarazne bolesti COVID-19 na teritoriji opštine Dragaš“*; i (iv) odluke [br. 239/IV/2020] Ministarstva zdravstva od 14. aprila 2020. godine *„o sprečavanju, suzbijanju i eliminisanju zarazne bolesti COVID-19 na teritoriji opštine Istok“*.

4. Sud će u daljem tekstu gore navedene odluke nazivati „osporene odluke“ kada govori o njima kao celini; a kada je reč o jednoj određenoj odluci, Sud će se pozivati na specifičan broj te odluke.

Predmetna stvar

5. Predmetna stvar zahteva je ocena ustavnosti četiri (4) osporene odluke za koje podnosioci zahteva tvrde da nisu u saglasnosti sa članovima 35. [Sloboda kretanja] i 55. [Ograničenje prava i osnovnih sloboda] Ustava Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ustav) i članom 2. Protokola br. 4 Evropske konvencije o ljudskim pravima (u daljem tekstu: EKLJP).

6. Podnosioci zahteva takođe tvrde da su osporene odluke u suprotnosti sa presudom Ustavnog suda u slučaju KO54/20 (vidi, slučaj KO54/20, podnosilac zahteva: *Predsednik Republike Kosovo*, *„Ocena ustavnosti Odluke br. 01/15 Vlade Republike Kosovo“*, presuda od 31. marta 2020. godine, objavljena 6. aprila 2020. godine, u daljem tekstu referisana kao: „presuda KO54/20“).

7. Podnosioci zahteva takođe traže od Suda da *„odredi privremenu meru momentalnog obustavljanja primene osporenih odluka do završetka postupka ustavne kontrole i meritornog rešavanja slučaja“*.

Pravni osnov

8. Zahtev je zasnovan na podstavu (1) stava 2. člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] i stavu 2. člana 116. [Pravni efekat odluka] Ustava; na članovima 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), 33. (Registracija podnesaka i rokovi podnošenja) 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

9. Dana 17. aprila 2020. godine, u petak, u 15:50 sati, podnosioci zahteva su dostavili zahtev Sudu.

10. Istog dana, 17. aprila 2020. godine, predsednica Suda je imenovala sudiju Gresu Caka-Nimani za sudiju izvestioca i Veće za razmatranje, sastavljeno od sudija: Selvete Gërxhaliu-Krasniqi (predsedavajuća), Bajram Ljatifi i Remzije Istrefi-Peci.

11. Dana 18. aprila 2020. godine, u subotu, zastupnica podnosilaca zahteva je dostavila Sudu originalni zahtev i u elektronskoj formi na elektronsku adresu Suda, putem svoje elektronske adrese.

12. Istog dana, 18. aprila 2020. godine, elektronskom prepiskom na elektronsku adresu koju je odabrala zastupnica podnosilaca zahteva, Sud je obavestio zastupnicu podnosilaca zahteva o registraciji zahteva i informisao je da se zahtev KO61/20 ne može smatrati kompletnim zbog toga što ga nije potpisao poslanik Gazmend Bytyqi, čije ime i lični broj se nalazi na listi poslanika koji su podneli zahtev. Na osnovu ranije prakse, Sud je pozvao podnosioce zahteva da dostave Sudu potpis poslanika Gazmenda Bytyqija kako bi se potvrdila njegova saglasnost da bude jedan od poslanika koji zahtev KO61/20 podneli Sudu.

13. Istog dana, 18. aprila 2020. godine, zastupnica podnosilaca zahteva je elektronskom prepiskom, dostavila Sudu potpis dotičnog poslanika.

14. Dana 19. aprila 2020. godine, Sud je obavestio zastupnicu podnosilaca zahteva o prijemu potpisa i potvrdio joj da će od sada pa nadalje komunicirati direktno sa njom u svojstvu zastupnice trideset (30) poslanika koji su podneli zahtev KO61/20.

15. Tim dopisom, Sud je takođe tražio od podnosilaca zahteva da razjasne Sudu da li osim odluka navedenih u svom zahtevu, odnosno odluke [br. 214/IV/2020] Ministarstva zdravstva o proglašenju opštine Prizren *"zonom karantina"* od 12. aprila 2020. godine; i odluka [br. 229/IV/2020], [br. 238/IV/2020], [br. 239/IV/2020] Ministarstva zdravstva *"o sprečavanju, suzbijanju i eliminisanju zarazne bolesti COVID-19 na teritoriji"* opština Prizren, Dragaš i Istok od 14. aprila 2020. godine, osporavaju takođe i trideset pet (35) druge odluke Ministarstva zdravstva od 14. aprila 2020. godine "*o sprečavanju, suzbijanju i eliminisanju zarazne bolesti COVID-19*", pošto su se na te odluke pozvali u sadržaju i obrazloženju predmetnog zahteva. Tačnije, Sud je u svom dopisu upućenom podnosiocima zahteva naglasio, između ostalog, sledeće:

> *„Vi ste u svom zahtevu tražili od Suda da izvrši: „Ocenu pitanja saglasnosti odluka ministra Ministarstva zdravstva Vlade Republike Kosovo: odluke br. 238/IV/2020 od 14.04.2020. godine; odluke br. 229/IV/2020 od 14.04.2020. godine; odluke br. 214/IV/2020 od 12.04.2020. godine; odluke br. 239/IV/2020 od 14.04.2020. godine sa Ustavom Republike Kosovo. [...]*
> *Međutim, u obrazloženju i objašnjenjima iznetim u sadržaju vašeg zahteva, niste se pozvali samo na četiri (4) gore navedene odluke koje je doneo vršilac dužnosti ministra zdravstva, g. Arben Vitia, već ste se pozvali i na druge odluke koje je donelo Ministarstvo zdravstva, odnosno na svih trideset osam (38) odluka koje je donelo ovo Ministarstvo".*

16. U roku koji je odredio Sud za dostavljanje gore navedenih razjašnjenja, odnosno do 20. aprila 2020. godine u 10:00 sati, podnosioci zahteva nisu dostavili nikakvo razjašnjenje Sudu, uprkos tome što su dopis Suda, putem elektronske prepiske, uredno primili na email koji su sami odabrali.

17. Dana 20. aprila 2020. godine, Sud je, putem elektronske prepiske, informisao podnosioce zahteva, na elektronsku adresu zastupnice koju su oni odabrali, da u određenom roku nisu primili nikakav odgovor od njih. Shodno tome, Sud je obavestio podnosioce zahteva da će se *„postupci za razmatranje slučaja KO61/20 nastaviti na osnovu postojeće dokumentacije"*.

18. Istog dana, 20. aprila 2020. godine, Sud je o registraciji zahteva, putem elektronske prepiske, obavestio: (i) predsednika Republike Kosovo, Njegovu ekselenciju g. Hashima Thaçija (u daljem tekstu: predsednik) ; (ii) predsednicu Skupštine, gđu Vjosu Osmani-Sadriu (u daljem tekstu: predsednica Skupštine), sa zahtevom da po jednu

kopiju zahteva raspodeli svim poslanicima Skupštine; (iii) vršioca dužnosti premijera, g. Albina Kurtija (u daljem tekstu: premijer); (iv) ministra zdravstva, i (v) ombudsmana, g. Hilmija Jasharija. Sud je takođe obavestio sve gore navedene stranke i o tome da podnosioci zahteva nisu odgovorili na zahtev Suda za dostavljanje dodatnih razjašnjenja, a poslao im je i po jednu kopiju originalnog zahteva koji su dostavili podnosioci zahteva, kao i po jednu kopiju svih spisa koji su bili dostavljeni do tog trenutka.

19. U pismu koje je poslato predsednici Skupštine, osim poziva da dostavi svoje komentare i komentare poslanika Skupštine ili parlamentarnih komisija u vezi sa slučajem KO61/20, Sud joj je uputio i sledeći konkretan zahtev: *„Poštovana predsednice Skupštine, na kraju Vas takođe molimo da obavestite Sud o svim koracima koje je preduzela Skupština Republike Kosovo nakon objavljivanja presude KO54/20 od 31. marta 2020. godine. Molimo Vas da dostavite Sudu svaku relevantnu informaciju ili dokument po ovom pitanju“*.

20. Inače, u pismu sa obaveštenjem upućenom ministru zdravstva, pored poziva da dostavi svoje komentare u vezi sa slučajem KO61/20, Sud je istom uputio i sledeći konkretan zahtev: *„Poštovani ministre, na kraju Vas takođe molimo da dostavite Sudu preporuke NIJZK-a na osnovu kojih su donete osporene odluke“*.

21. Ovim dopisima, Sud je pozvao gore navedene zainteresovane strane da dostave Sudu svoje komentare, ako ih imaju, u vezi sa zahtevom za određivanje privremene mere i meritumom zahteva. Što se tiče mogućnosti za dostavljanje komentara u vezi sa određivanjem privremene mere, Sud je svim gore navedenim strankama odredio rok do 21. aprila 2020. godine u 16:00 sati. Za dostavljanje komentara u vezi sa meritumom zahteva, Sud je pak odredio rok do 23. aprila 2020. godine u 16:00 sati.

22. Nakon što je Sud obavestio sve zainteresovane strane u ovom slučaju o registraciji zahteva, zastupnica podnosilaca zahteva je poslala email poruku na elektronsku adresu Suda u kojoj je navela sledeće: *„S obzirom na to da vaš zahtev nije pristigao u moju poštu i da do ovog trenutka nismo bili informisani o postojanju zahteva, molimo vas da imate razumevanja i sačekate na naš odgovor do sutra u 10:00h“*.

23. Po prijemu ovog odgovora, posle određenog roka, Sud je još jednom potvrdio činjenicu da je dopis poslat na elektronsku adresu koju je odabrala sama zastupnica podnosilaca zahteva, te potvrdio činjenicu da je predmetni dopis uredno poslat i konačno odgovorio zastupnici podnosilaca zahteva, obaveštavajući je da je rok koji je određen za

odgovor na dopis Suda od 19. aprila 2020. godine istekao i da su sve zainteresovane strane već obaveštene o njihovom zahtevu i svim dopisima Suda do tog trenutka, i da samim tim produženje roka nije moguće.

24. Istog dana, 20. aprila 2020. godine, zastupnica podnosilaca zahteva je odgovorila na elektronsku komunikaciju Suda, navodeći, između ostalog, sledeće: *"U svakom slučaju, a kao što je utvrđeno i u zahtevu koji smo podneli, stojimo iza četiri odluke koje su osporene u zahtevu i čiju ocenu ustavnosti smo tražili. I smatramo da iste u dovoljnoj meri preciziraju cilj podnetog zahteva"*.

25. U roku koji je određen za dostavljanje komentara u vezi sa privremenom merom, Sud je primio komentare samo od premijera.

26. S druge strane, u roku koji je određen za dostavljanje komentara u vezi sa meritumom zahteva, Sud je primio komentare samo od Parlamentarne grupe Pokreta SAMOOPREDELJENJE!; dok je ombudsman dostavio Mišljenje u vezi sa slučajem KO61/20 zajedno sa nekoliko dodatnih dokumenata kako bi ih Sud uzeo u obzir.

27. U određenom roku, Sud (i) nije primio odgovor zatražen od predsednice Skupštine, u vezi sa koracima koje je preduzela Skupština nakon objavljivanja presude KO54/20, i (ii) nije primio odgovor zatražen od ministra zdravstva, u vezi sa dostavljanjem preporuka Nacionalnog instituta javnog zdravlja Kosova (u daljem tekstu: NIJZK) na osnovu kojih su donete osporene Odluke.

28. Dana 23. aprila 2020. godine, Sud je od premijera, u ime Vlade, primio dopis upućen predsednici Suda i sudijama Suda, naslovljen kao: *"Podnesak u vezi sa nepoštovanjem zakonskog roka i Poslovnika o radu Ustavnog suda od strane Ustavnog suda u slučaju br. KO61/20"*. Sadržaj ovog dopisa je kao što sledi:

> *"Vlada Republike Kosovo je još jednom pažljivo pregledala materijal koji je dostavio Ustavni sud Republike Kosovo (u daljem tekstu: Sud) i ovim podneskom izražava svoju zabrinutost u vezi sa povredama zakonskih odredbi koje se odnose na rokove koje je odredio zakonodavac, a koje rokove Sud ne sme da prekoračuje. Pored ove povrede, nakon pažljivog razmatranja prakse Ustavnog suda u pogledu primene pravila 35 (5) Poslovnika o radu Suda (u daljem tekstu: Poslovnik), Vlada primećuje da je Sud odstupio od postupka koga se morao pridržavati u slučaju br. KO61/20.*

Ove dve zakonske povrede od suštinskog značaja u ustavnosudskom postupku, obrazlažu se na sledeći način:
Praksa Ustavnog suda Republike Kosovo iznosi na videlo činjenicu da se odbijanje pojašnjenja, preciziranja ili dopune zahteva podnetog Ustavnom sudu smatra razlogom za odbijanje zahteva po kratkom postupku, zbog toga što stranka nije ispunila procesne uslove za dalje razmatranje.
Iz tog razloga, u svim slučajevima kada stranka nije pojasnila, precizirala ili dopunila zahtev, Sud je odbijao zahtev po kratkom postupku u skladu sa pravilom 35. stav 5, pri čemu nije obaveštavao organ čija odluka se osporava. Za nas, odbijanje sprovođenja pravila ustanovljenih od strane samog Ustavnog suda u okolnostima konkretnog slučaja, predstavlja ozbiljnu zabrinutost u pogledu profesionalizma i nepristrasnosti Suda.
Sud je u Poslovniku precizirao ovaj način postupanja, jer se ne može tražiti odgovor od druge strane, kada Sud uopšte nema predmet postupka. Mi se u konkretnom slučaju ne možemo ponašati kao da su podnosioci pravilno izgradili zahtev.
Radi potvrđivanja naše tvrdnje, molimo pogledajte odluke Ustavnog suda u slučajevima br. KI 72/19, br. KI 89/18, br. KI 121/18, br. KI 74/18, br. KI 04/18, br. KI 89/17, br. KI 130/17, br. KI 48/17, br. KI 109/16, br. 71/16, br. KI 94/15, u kojima je Sud, po kratkom postupku, ne obaveštavajući pri tom nijedan javni organ, odbio zahteve kojima nije precizirano koji se akt javnog organa osporava, a nakon toga nisu odgovorili Sudu radi dopune zahteva. Svesni smo da se radi o individualnim zahtevima, ali pravilo 35.5 ne predstavlja izuzetak ni u slučaju zahteva upućenih od strane ustavnih organa.
Drugo, zakonodavac je u članu 22. stav 2. Zakona br. 03/L-121 o Ustavnom sudu Republike Kosovo izričito propisao da suprotna strana u postupku ima rok od 45 dana da dostavi Sudu odgovor na zahtev.
U vašem obaveštenju br. KK 79/20 od 20. aprila 2020. godine, u suprotnosti sa zakonskim rokom, odnosno rokom koji je određen u zakonu i koji Sud ne sme i ne može da krši, tražili ste da naše komentare u vezi sa „meritumom zahteva“ dostavimo najkasnije do 23. aprila 2020. godine u 16:00 sati.
S tim u vezi, Vlada primećuje da se radi o povredi suštinskih odredbi koje se odnose na postupak i rokove koji se moraju poštovati od strane i pred Ustavnim sudom. Prema tome, ove očigledne povrede pravnih odredbi i vršenje pritiska na Vladu protivzakonitim obaveštenjima su neprihvatljivi. Vlada Republike Kosovo je svim svojim kapacitetima posvećena borbi protiv infekcije COVID-19 i očekuje da Sud, slično kao i institucije

koje su ekvivalentne sa njim u zapadnim državama, iskaže posebnu brigu prema životu i zdravlju građana.
Prema tome, Vlada ovim podneskom obaveštava Sud da će svoje komentare ne samo u vezi sa meritumom, već i sa prihvatljivošću zahteva, dostaviti u zakonskom roku. Takođe, traži od Suda da ne privileguje podnosioce zahteva u odnosu na ostale građane Republike Kosovo, čiji zahtevi su odbijeni po kratkom postupku zbog propusta koji su isti kao i propusti podnosilaca.
Vlada će pažljivo razmotriti dosadašnje zakonske povrede i u zavisnosti od njihove pravne kvalifikacije preduzeti potrebne postupke utemeljene na zakonodavstvu na snazi".

29. Dana 24. aprila 2020. godine, Sud je obavestio: (i) podnosioce zahteva; (ii) predsednika, (iii) predsednicu Skupštine, sa zahtevom da po jednu kopiju zahteva raspodeli svim poslanicima Skupštine; (iv) premijera, (v) ministra i (vi) ombudsmana, o (i) komentarima primljenim od premijera u vezi sa zahtevom za određivanje privremene mere; (ii) komentarima primljenim od Parlamentarne grupe Pokreta SAMOOPREDELJENJE!, u vezi sa meritumom zahteva; (iii) mišljenju primljenom od ombudsmana, u vezi sa meritumom zahteva i dodatnim dokumentima koja je dostavio; (iv) dodatnim komentarima primljenim od podnosilaca zahteva u vezi sa osporenim odlukama u slučaju KO61/20; (v) podnesku primljenom od premijera, upućenom predsednici i svim sudijama Ustavnog suda, naslovljenom *„Podnesak u vezi sa nepoštovanjem zakonskog roka i Poslovnika o radu Ustavnog suda od strane Ustavnog suda u slučaju br. KO61/20"* ; (vi) činjenici da Sud nije primio odgovore koje je tražio od predsednice Skupštine, u vezi sa koracima koje je Skupština preduzela nakon objavljivanja Presude KO54/20; i (vii) činjenici da Sud nije primio odgovore koje je tražio od ministra zdravstva, u vezi sa preporukama NIJZK-a na osnovu kojih su donete osporene odluke.

30. Sud je, isto kao što je postupio u presudi KO54/20, s obzirom na situaciju koja je nastala kao posledica pandemije COVID-19 i ustavno pitanje sadržano u slučaju za koji je, po proceni Suda, *„potrebno hitno postupanje"*, samo obavestio zainteresovane strane o primljenim komentarima/dokumentima i poslala im njihovu kopiju, radi njihove informacije. Sud je smatrao da su za odlučivanje o prihvatljivosti i meritumu predmetnog zahteva, primljeni komentari/dokumenti dovoljni i da ne postoji nikakva nejasnoća koja bi se morala rešiti uz pomoć dodatnih pitanja ili komentara.

31. Dana 1. maja 2020. godine, na sednici koja je održana putem elektronskih uređaja, Veće za razmatranje je razmotrilo izveštaj sudije

izvestioca i jednoglasno iznelo preporuku Sudu o prihvatljivosti zahteva.

32. Istog dana, Sud je glasao jednoglasno odlučio da su: odluka [br. 229/IV/2020] i Ministarstva zdravlja od 14. aprila 2020. godine "o sprečavanju, suzbijanju i eliminisanju zarazne bolesti COVID-19", u opštini Prizren (tačke I, II, III, IV, VI, VII i VIII); i (ii) odluke [br. 238/IV/2020] i [br. 239/IV/2020] Ministarstva zdravlja od 14. aprila 2020. godine "*o sprečavanju, suzbijanju i eliminisanju zarazne bolesti COVID-19*" u opštinama Dragaš i Istok (tačke I, II, III, V, VI i VII) **u saglasnosti** sa članom 55. Ustava u vezi sa članom 35. Ustava i članom 2. Protokola br. 4 EKLJP.

33. Istog dana, Sud je većinom glasova, odlučio da: (i) tačka V odluke [br. 229/IV/2020] Ministarstva zdravlja od 14. aprila 2020. godine "*o sprečavanju, suzbijanju i eliminisanju zarazne bolesti COVID-19*" za opštinu Prizren; i (ii) tačka IV odluka [br. 238/IV/2020] i [br. 239/IV/2020] Ministarstva zdravlja od 14. aprila 2020. godine "*o sprečavanju, suzbijanju i eliminisanju zarazne bolesti COVID-19*" u opštinama Dragaš i Istok, u pogledu upravnih prekršaja, **nisu u saglasnosti** sa članom 55. Ustava u vezi sa članom 35. Ustava i članom 2. Protokola br. 4 EKLJP.

34. Sud je takođe istog dana, većinom glasova, odlučio da odluka [br. 214/IV/2020] Ministarstva zdravlja od 12. aprila 2020. godine o proglašenju opštine Prizren "*zonom karantina*", **nije u saglasnosti** sa članovima 35. i 55. Ustava i članom 2. Protokola br. 4 EKLJP. Sudija Bekim Sejdiu je glasao protiv ove konstatacije i njegovo suprotno mišljenje će biti objavljeno zajedno sa ovom Presudom.

35. Sud je takođe odlučio da je zahtev za uvođenje privremene mere postao bespredmetan nakon meritornog rešavanja slučaja.

Pregled činjenica

36. Dana 15. marta 2020. godine, Vlada je donela odluku [br. 01/11] o proglašavanju „*vanredne situacije opasne po javno zdravlje*". Pod tačkom I ove odluke, usvojen je zahtev Ministarstva zdravstva da Vlada proglasi „*vanrednu situaciju opasnu po javno zdravlje*". Pod tačkom II, obavezane su institucije Vlade da postupaju u skladu sa Planom za nacionalno reagovanje i da se aktivira funkcija za podršku u vanrednim situacijama 8 (FME8 javno zdravlje i medicinske službe). Pod tačkom III, zaduženo je Ministarstvo zdravstva za upravljanje proglašenom situacijom. Pod tačkom IV je navedeno da ova odluka

Vlade, potpisana od strane premijera, stupa na snagu odmah, odnosno 15. marta 2020. godine.

37. Dana 23. marta 2020. godine, Vlada je donela odluku [br. 01/15], kojom je odobrila preduzimanje određenog broja mera ograničenja radi sprečavanja i kontrole širenja pandemije COVID-19, na nivou Republike Kosovo. [*Napomena Suda*: ova odluka je detaljno obrađena u presudi KO54/20].

38. Dana 24. marta 2020. godine, predsednik Republike Kosovo je podneo Sudu zahtev KO54/20, kojim je tražio ocenu ustavnosti gore navedene odluke Vlade.

39. Dana 31. marta 2020. godine, Sud je presudom KO54/20 odlučio da gore navedena odluka Vlade, odnosno [br. 01/15] od 23. marta 2020. godine, nije u saglasnosti sa članom 55. [Ograničenje prava i osnovnih sloboda] Ustava u vezi sa članovima 35. [Sloboda kretanja], 36. [Pravo na privatnost], 43. [Sloboda okupljanja] Ustava i ekvivalentnim članovima EKLJP, odnosno članovima 8. (Pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života), 11. (Sloboda okupljanja i udruživanja) i 2. (Sloboda kretanja) Protokola br. 4 EKLJP (vidi operativni deo presude KO54/20, citiran u tekstu iznad, kao i zaključke Suda o tom slučaju, u njenim stavovima 310-325).

40. Dana 6. aprila 2020. godine, Sud je objavio presudu KO54/20 i dostavio istu svim zainteresovanim stranama, dok su operativni deo presude i zaključci Suda već bili objavljeni 31. marta 2020. godine.

41. Dana 8. aprila 2020. godine, Vlada na dužnosti (u daljem tekstu: Vlada) donela je odluku [br. 01/24] kojom je ministar zdravstva ovlašćen da donese osporene odluke. Konkretno, u ovoj odluci Vlade, potpisanoj od strane premijera, se kaže:

> *"1. Ministar zdravlja se ovlašćuje da donosi odluke u cilju sprečavanja i suzbijanja širenja bolesti COVID-19, u skladu sa odredbama Zakona br. 02/L-109 o suzbijanju i sprečavanju zaraznih bolesti.*
> *2. Ministar Ministarstva zdravlja će, prema preporukama nadležnih stručnih jedinica i konsultujući sa respektivnim opštinama, utvrditi raspored kretanja/zabrane kretanja građana i vozila, imajući mogućnost da napravi izuzetak i od rasporeda vremenskih ograničenja koja su utvrđena u tački 1.1. Odluke br. 02/17 od 27.03.2020 Vlade Republike Kosovo.*
> *3. Institucije Vlade Republike Kosovo dužne su da preduzmu sve neophodne radnje za sprovođenje ove odluke.*

4. Odluka stupa na snagu danom potpisivanja.

Obrazloženje
U cilju racionalizacije vremena u procesu donošenja odluka, u cilju sprečavanja i suzbijanja širenja epidemije bolesti COVID-19, odlučeno je kao u dispozitivu ove odluke".

42. Dana 12. aprila 2020. godine, Ministarstvo zdravstva je donelo odluku [br. 214/IV/2020], kojom je opština Prizren proglašena *"zonom karantina"*. Konkretnije, u ovoj odluci je predviđeno sledeće:

"I. Opština Prizren se proglašava zonom u karantinu zato što se za stanovnike ove opštine sumnja da su imali direktan kontakt sa osobama koje su zaražene virusom COVID-19;
II. Selo Skorobišta u opštini Prizren se proglašava žarištem zaraze;
III. Zabranjuju se svi ulasci i izlasci iz opštine Prizren;
IV. Obavezuju se svi građani Prizrena da poštuju mere prema uputstvima Nacionalnog instituta za javno zdravlje Kosova (NIJZK);
V. Ova odluka stupa na snagu danom potpisivanja i važeća je do donošenja naredne odluke".

43. Dana 14. aprila 2020. godine, Ministarstvo zdravstva je donelo trideset osam (38) odluka *„o sprečavanju, suzbijanju i eliminisanju zarazne bolesti COVID 19"*, od kojih se tri odluke, kao što je prethodno razjašnjeno, osporavaju pred Sudom, i to odluke [br. 229/IV/2020], [br. 238/IV/2020] i [br. 239/IV/2020] za opštinu Prizren, Dragaš i Istok, respektivno.

44. Sve tri gore navedene odluke [br. 229/IV/2020], [br. 238/IV/2020] i [br. 239/IV/2020] sadrže istu izreku i obrazloženje. Naime, Sud razjašnjava da je odluka [br. 229/IV/2020] za Opštinu Prizren identična po sadržaju sa odlukama [br. 238/IV/2020] i [br. 239/IV/2020] za opštine Dragaš i Istok, sa izuzetkom jedne dodatne tačke, odnosno tačke II, koja je primenljiva samo za Prizren. Shodno tome, (i) tačke I sve tri osporene odluke su identične, (ii) tačka II za Prizren je primenljiva samo za Prizren; (iii) tačke II, III, IV, V, VI i VII su identične za Opštine Dragaš i Istok i iste se podudaraju sa tačkama III, IV, V, VI, VII i VIII odluke za Opštinu Prizren.

45. U nastavku, Sud će predstaviti sadržaj odluka [br. 238/IV/2020] i [br. 239/IV/2020] za opštine Dragaš i Istok, respektivno:

"Od dana 15. aprila 2020. god. u 06:00 časova, zabranjuje se kretanje fizičkim licima van njihovih kuća/stanova u opštini Dragaš [Istog] osim u slučajevima kao sledećim:

(a) Za fizička lica starija od 16 godina promet je dozvoljen za snabdevanje potrebnom robom (hrana i lekovi za ljude i životinje / živine, kao i za higijenske proizvode) i za obavljanje finansijskih dužnosti i potreba (plaćanja, bankarski poslovi), samo sat i po vremena dnevno, prema određenom nedeljnom rasporedu na osnovu pretposlednjeg broja njihovog matičnog broja. Raspored je priložen ovoj odluci (vidi Aneks 1) i menjaće se rotacijom dva puta nedeljno. Za strane državljane koji nemaju matični broj Republike Kosovo, dozvoljeno vreme izlaska određuje se na osnovu pretposlednjeg broja pasoša ili lične karte strane države.

(b) Za vreme kretanja fizičkim licima, nije dozvoljeno da ih niko prati, osim u tri slučaja:

(1) osobe sa ograničenom sposobnošću, koje mogu da se prate samo od jednog člana iste porodične zajednice ili od nekog medicinskog/zdravstvenog asistenta.

(2) lica mlađa od 16 godina, pod uslovom da ih prati po jedan član iste porodične zajednice.

(3) kućni ljubimci, pod uslovom da su stalno vezani tokom dozvoljenog vremena izlaska.

(c) Tokom 90-minutnog slobodnog kretanja na osnovu matičnog broja, fizička lica mogu napustiti svoje kuće/stanove za obavljanje fizičkih vežbi. Osim izuzetaka iz tačke (b), nije dozvoljeno nikome da ih prati tokom izvođenja fizičkih vežbi.

(d) Zbog visokog rizika od COVID-19 za starije osobe, preporučuje se osobama starijim od 65 godina da ne napuštaju kuće/stanove, osim u hitnim slučajevima i kada je to neophodno.

(e) Uz dokumenata potvrđenih iz PAK EDI sistema i to samo da bi se obavljale potrebe privrednih subjekata ili relevantnih institucija, omogućava se:

(1) slobodno kretanje privrednim subjektima i institucijama navedenih na listi priloženoj kao Aneksi 2 i 3 ove odluke.

(2) slobodan prevoz robe i usluga radi obezbeđivanja funkcionisanja lanca snabdevanja - kao proces koji uključuje operaciju od sirovina u proizvodnji, preradu i usluge do prevoza proizvoda, distribucije i prodaje do poslednjeg potrošača - za delatnosti dozovoljenih po Aneksu 2 ove odluke.

(f) Dozvoljava se slobodno kretanje institucijama koji su na listi priloženoj kao Aneks 3 ove odluke samo radi obavljanja službenih dužnosti.

(g) U hitnim zdravstvenim slučajevima, dozvoljeno je napustiti kuću / stan radi lečenja u nekoj zdravstvenoj ustanovi.

(h) Kretanje je dozvoljeno za fizička lica u slučajevima kada je izlazak iz kuće / stana neophodan za zbrinjavanje jednog ili više bolesnika ili za jednu ili više osoba sa ograničnenom sposobnošću, samo ako bolesne osobe ili osobe sa ograničenom sposobnošću nemaju mogućnosti da se brinu o sebi.

(i) Zabrana kretanja fizičkih lica izvan njihovih kuća / stanova ne primenjuje se u slučajevima žrtava nasilja u porodici. Žrtvama porodičnog nasilja dozvoljeno je da napuštaju svoje kuće / stanove kako bi tražile utočište u alternativnoj lokaciji.

(j) U slučaju smrti, dozvoljeno je napustiti kuću / stan da bi prisustvovali sahrani, ali samo za blisku rodbinu pokojnika.

(k) Strogo je zabranjeno napuštanje kuća / stanova iz bilo kojeg drugog razloga osim gore navedenih, uključujući društvena okupljanja, porodične posete itd.

II. Od dana 15 aprila u 06:00 časova, zabranjuje se saobraćaj vozila u Opštini [Prizren/Dragaš/Istog] osim u sledećim slučajevima:

(a) Uz potvrđeni dokument iz PAK sistema EDI i samo za obavljanje potreba privrednih subjekata, omogućava se:

(1) Saobraćaj vozila za privredne subjekte i institucija predviđenih u spisku priloženog kao Ankesi 2 i 3 ove odluke.

(2) Kretanje radnika, samo da bi išli do posla i da bi se vraćali sa posla, po rasporedu odgovarajućeg privrednog subjekta. Radnik ima pravo da koristi i privatno vozilo.

(3) Slobodan prevoz robe i usluga da bi se obezbedilo funkcionisanje lanca snabdevanja – kao proces koji obuhvaća operacije od sirovine u proizvodnji, preradu i usluge do prevoza proizvoda, distribucije i prodaje do poslednjeg potrošača - za delatnosti dozovoljenih po Aneksu 2 ove odluke.

(b) Raspored za kretanje za poljoprivrednike i radnike u farmama je od 06:00 do 20:00. Za poljoprivrednike za vreme kretanja, su potrebni: (i) potvrda o registraciji poljoprivrednika, (ii) Aneks 1 potvrde – podaci registrovanog poljoprivrednika i (iii) lična karta.

(c) Radnici u farmama biće snabdeveni dokumentom potvrđivanja od MPŠRR samo da bi obavljali potrebne radove u odgovarajućoj farmi.
(d) Posebnom dozvolom za kretanje i samo da bi obavljali potrebe državnih institucija, dozvoljena su za saobraćaj vozila za suštinsko osoblje ovih institucija.
(e) Dozvoljena su za saobraćaj vozila za lica kojima je najbliži market/apoteka/mesto plaćanja udaljeno više od dva kilometara. U ovim slučajevima, ne dozvoljava se upotreba vozila da bi se putovalo u neki dugi market /apoteku/mesto plaćanja osim onog koji je njemu najbliži.
(f) Samo radi obavljanja službenih dužnosti, dozvoljena je upotreba vozila za institucije koje su na listi priloženoj kao Aneks 3 ove odluke.
(g) Dozvole saobraćaja u gore specifikovanim slučajevima iz Aneksa 3 izdaju se od MUPJA.
(h) Dozvoljen je saobraćaj vozila za lica sa ograničenom sposobnošću kojima je neophodna upotreba vozila.
(i) Dozvoljena je upotreba vozila da bi se putovalo do neke zdravstvene institucije da bi se tražilo lečenje.
(j) U slučajevima smrti, dozvoljena je upotreba vozila da bi se učestvovalo na sahrani, ali samo za uske članove porodice pokojnika.
(k) Osim za razloge određene u tački I, nije dozvoljeno više od dva lica u jednom vozilu.
(l) Isključuju se timovi medija koji rade na terenu, njima je dozvoljeno da imaju do tri lica u vozilu ali pod uslovom da sva tri putnika nose specijalne maske FFP2 plus da nose i rukavice.

III. Tokom dozvoljenog kretanja po isključenjima kao u gore predviđanim tačkama I i II, fizička lica se obavezuju:

(a) da imaju pokrivena samo usta i nos, pomoću maske, šala, ili neke druge stvari za pokrivanje;
(b) u svako doba da održe odstojanje od dva metara od drugih lica.

IV. Nepoštovanje mera određenih ovom odlukom biće smatrano, po zakonu, administrativnim prekršajem i kazniće se novčanom kaznom od 1.000 evra do 2.000 evra za fizička lica i od 3.000 evra do 8.000 evra za pravna lica, dok će se odgovorno lice pravnog lica kazniti od 500 evra do 1.500 evra. U skladu sa zakonom, novčane kazne biće izrečene od nadležne Inspekcije.

V. Odluka stupa na snagu dana potpisanja i ista važi do 04. maja 2020. god. Stupanjem na snagu ove Odluke, ukida se svaka prethodna odredba koja dolazi u sukob sa odredbama ove Odluke.

VI. Ova odluka biće preispitana ne kasnije od 30. aprila 2020. god., u konsultaciji sa Nacionalnim institutom javnog zdravstva, ekspertima i ostalim linijskim ministrima, da bi se ocenilo efikasnost i neophodnost određenih mera, kao i da bi se odlučilo za produženje ili ne odgovarajućih mera.

VII. Osim tačke V i VI, ministar zdravstva će ponovno analizirati epidemiološku situaciju svakog dana i u vezi svake gore navedene tačke, i nakon prethodnih konsultacija, može da izmeni, dopuni ili da ukine određene mere.

46. Kao što je prethodno objašnjeno, sadržaj odluka [br. 238/IV/2020] i [br. 239/IV/2020] za opštine Dragaš i Istok, respektivno, identičan je sa tačkama I, III, IV, V, VI, VII i VIII odluke [br. 229/IV/2020] za Opštinu Prizren. Naime, ova poslednje navedena sadrži i tačku II, koja sadrži sledeće:

II. Od dana 15. aprila 2020. god. u 06:00 časova, zabranjuje se ulaz - izlaz iz Opština Prizren osim u sledećim slučajevima:

(a) Potvrđenim dokumentom iz KPA sistema EDI i samo za obavljanje prevoza robe i usluga radi obezbeđenja funkcionisanja lanca snabdevanja - kao procesa koji uključuje operacije od sirovina u proizvodnji, prerade i usluge do transporta proizvoda, distribucije i prodaje zadnjem kupcu - ulazak i izlazak su dozvoljeni za delatnosti koje su dozvoljene prema Aneksu 2 ove odluke.

(b) Uz potvrđeni dokument od KPA, sistema EDI, pored prevoza robe i usluga, dozvoljava se ulazak i izlazak i radnicima zaposlenima u privrednim subjektima, osim u zonama koje je Ministarstvo zdravlja objavilo kao žarišta širenja zaraze

(c) Dozvoljava se ulazak i izlazak poljoprivrednika i poljoprivrednih radnika, osim za područja koja je Ministarstvo zdravlja proglasilo žarištima širenja zaraze. Za poljoprivrednike, za ulaz – izlaz zahteva se: (i) potvrda o registraciji poljoprivrednika, (ii) Aneks 1 potvrde – podaci registrovanog poljoprivrednika i (iii) lična karta

(d) Samo radi obavljanja službenih dužnosti, dozvoljen je ulazak i izlazak za institucije koje su na listi priloženoj kao Aneks 3 ove odluke..

(e) Dozvole za promet u gore navedenim slučajevima iz Aneksa 3 izdaje MUPJU.

(f) U hitnim slučajevima zdravstva, ulaz i izlaz je dozvoljen radi zahteva za medicinsko lečenje u zdravstvenoj ustanovi, ali samo ako se to lečenje ne pruža u opštini u kojoj se nalazi lice za koje se traži lečenje.

47. Sve tri gore navedene odluke [br. 229/IV/2020], [br. 238/IV/2020] i [br. 239/IV/2020], sadrže isto obrazloženje koje glasi:

"Dana 11.03.2020. god. usvajajući zahtev Ministarstva zdravstva, Vlada Republike Kosovo je izdala odluku br. 01/07, preko koje je donela prve mere za sprečavanje i suzbijanje infekcije virusom COVID-19. Nakon potvrđivanja prvih slučajeva zaraženih lica, u skladu sa preporukama NIJZK, Ministarstvo je zahtevalo od Vlade da izda druge odluke preko kojih su donete dodatne mere za sprečavanje i suzbijanje bolesti COVID-19.

Dana 23.03.2020. god., Vlada Republike Kosovo je izdala odluku br. 01/15 preko koje su donete neophodne mere za zaštitu života i zdravlja građana u celoj teritoriji Republike Kosovo.

Dana 31.03.2020. god. Ustavni sud Republike Kosovo je obavestio javnost da nakon osporavanja odluke Vlade br. 01/15 od Predsednika Republike Kosovo, usvojio je zahtev istog i proglasio je nevažećom osporenu odluku. Međutim, u istoj odluci, Ustavni sud je ponovo naglasio da je Ministarstvo zdravstva još uvek ovlašćeno za izdavanje odluka sa ciljem sprečavanja i suzbijanja bolesti COVID-19, za onoliko koliko je ovlašćeno po Zakonu br. 02/L-109 o Sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti i po Zakonu br 04/L-125 o Zdravstvu. Po članu 47.1. Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti "Ministarstvo za zdravstvo nadležno je za primenu ovog zakona i donošenje propisa koji se njime predviđaju".

Po članu 41.2. Zakona br. 02/L-109 o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, u cilju sprečavanja unošenja i širenja zaraznih bolesti u celoj zemlji, Ministarstvo zdravstva je ovlašćeno da „zabrani promet na zaraženim ili neposredno ugroženim područjima". Dana 12.04.2020. god. NIJZK je predložio Ministarstvu zdravstva donošenje mera naglašenih u izreci ove odluke za opštinu Prizren/Dragaš/Istog, zato što NIJZK smatra da je zaraza proširena u toj opštini ili se ista smatra neposredno ugroženom. Sa ciljem da Ministarstvo zdravstva ispuni njegove

zakonske obaveze u zaštiti života i zdravlja građana, prihvatio je predloge NIJZK kao u izreci ove odluke.

Prema tome, u skladu sa činjeničnim i pravnim stanjem opisanim u ovom obrazloženju, Ministarstvo zdravstva je odlučilo kao u izreci.

Pravna pouka:
Nezadovoljna strana može da uloži tužbu administrativnog spora pri Osnovnom sudu u Prištini, Departmanu za Administrativna pitanja u roku od 30 dana nakon objavljivanja ove odluke".

48. Dana 17. aprila 2020. godine, podnosioci zahteva su pred Ustavnim sudom osporili četiri (4) gore navedene odluke Ministarstva zdravstva, naime Odluku [br.214/IV/2020] od 12. aprila 2020. godine i Odluke [br.229/IV/2020], [nr.238/IV/2020] i [nr.239/IV/2020], od 14. aprila 2020. godine.

Navodi podnosilaca zahteva

49. Sud podseća da podnosioci zahteva osporavaju ustavnost osporenih odluka, odnosno: (i) odluke [br. 214/IV/2020] Ministarstva zdravstva o proglašenju opštine Prizren *„zonom karantina"* od 12. aprila 2020. godine; (ii) odluke [br. 229/IV/2020] Ministarstva zdravstva *„o sprečavanju, suzbijanju i eliminisanju zarazne bolesti COVID-19 na teritoriji opštine Prizren"* od 14. aprila 2020. godine; (iii) odluke [br. 238/IV/2020] Ministarstva zdravstva *„o sprečavanju, suzbijanju i eliminisanju zarazne bolesti COVID-19 na teritoriji opštine Dragaš"* od 14. aprila 2020. godine i (iv) odluke [br. 239/IV/2020] Ministarstva zdravstva *„o sprečavanju, suzbijanju i eliminisanju zarazne bolesti COVID-19 na teritoriji opštine Istok"* od 14. aprila 2020. godine. Sadržaj svih ovih odluka naveden je prethodno u okviru podnaslova ove presude: „Pregled činjenica".

50. U kontekstu osporenih odluka, podnosioci zahteva su takođe naveli: *"Uz dužno poštovanje objašnjavamo primaocu ovog zahteva, Ustavnom sudu da odluke o zabrani kretanja fizičkih lica i motornih vozila u svakoj opštini ponaosob, nisu evidentirane u listi odluka koje osporava podnosilac zahteva samo iz praktičnih razloga, jer su kako po pravnoj prirodi i sadržaju, tako i po formi, identične. Odluke koje su navedene i osporene u ovom zahtevu samo su namenjene opštinama Republike Kosovo ponaosob. Vidi sledeći link: https://msh.rks-gov.net/vendimet-per-komunat-e-rrezikuara-dhe-per-komunat-e-karantinuara/".*

51. Sud će u nastavku predstaviti navode podnosilaca zahteva u odnosu na: (i) prihvatljivost zahteva; (ii) sadržaj/suštinu osporenih odluka; i (iii) uvođenje privremene mere.

(i) U odnosu na prihvatljivost zahteva

52. Podnosioci zahteva navode da su zahtev KO61/20 podneli na osnovu člana 113.2 (1) Ustava. Ovaj član Ustava, ističu podnosioci zahteva, izričito daje nadležnost najmanje trideset (30) poslanika Skupštine da pokrenu pitanja Ustavnom sudu "*radi procene pitanja saglasnosti zakona, dekreta Predsednika i Premijera kao i pravilnika Vlade, sa Ustavom*."

53. Što se tiče specifične nadležnosti poslanika Skupštine da pokrenu pitanja ocene ustavnosti odluka određenog ministarstva, podnosioci zahteva navode da je (i) na osnovu članova 92. [Osnovne odredbe] i 96. [Ministarstva i predstavljanje zajednica] Ustava predviđeno da "*Vladu Kosova čine Premijer, zamenici Premijera i ministri" i da se* "*Ministarstva i ostali izvršni organi uspostavljaju na osnovu potrebe obavljanja funkcija, u saglasnosti sa nadležnostima Vlade"* i da je shodno tome Ministarstvo deo Vlade čiji akti spadaju u delokrug "*propisa Vlade*". Za potrebe iste argumentacije, odnosno da se Vlada u celini sastoji od svojih ministarstava, oni se pozivaju i na članove 3. (Sastav Vlade Republike Kosova) i 8. (Ministar) Pravilnika br. 05/2020 o oblastima administrativne odgovornosti kancelarije premijera i ministarstava; i naglašavaju da (ii) "*osporene odluke spadaju u kategoriju podzakonskih akata Vlade, odnosno pravilnika i d ase na osnovu sudske prakse Suda "ne treba fokusirati samo na naziv nekog akta, već i na sadržaj i dejstva istog"*. U prilog ovog argumenta, pozivaju se na praksu Suda u presudi u slučaju br. KO73/16 sa podnosiocem zahteva *Ombudsman*, Ocena ustavnosti Administrativnog cirkulara br. 01/2016 donetog od Ministarstva javne uprave Republike Kosovo, dana 21. januara 2016. godine (u daljem tekstu: Presuda KO73/16); presudu u slučaju KO12/18, sa podnosiocem: *Albulena Haxhiu i 30 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo*, Ocena ustavnosti odluke Vlade Republike Kosovo br. 04/20 od 20. decembra 2017. godine (u daljem tekstu: presuda KO12/18) i presudu KO54/20, citiranu u tekstu iznad, koja u stavovima 161-163, između ostalog, kaže: "*Svrha ove ustavne odredbe* [113.2 (1)] *je da se da ustavna mogućnost svim stranama da osporavaju akte jedan drugog u cilju garantovanja ustavnosti odnosnih odlučivanja svake ustavne institucije, odnosno Skupštine, predsednika i Vlade"*. U tom kontekstu, oni takođe argumentuje da zahtev sadrži pitanja ustavne važnosti, imajući u vidu da se odnose na

pravo na kretanje građana koje je, navodno, na protivzakonit način ograničeno osporenim odlukama.

54. Podnosioci zahteva takođe naglašavaju da *"ustavni i zakonski uslovi i zahtevi se ispunjuju podnošenjem ovog zahteva i, samim tim, Ustavni sud treba da izvrši tumačenje ustavnih odredbi kadgod se neko pitanje prosledi Sudu od strane institucija koje imaju mandate da pokrenu to pitanje*". U konkretnom slučaju, prema njihovim navodima *"da bi se zaštitili državljani i građani Republike Kosova, od neosnovanih i neustavnih ograničenja Vlade, odnosno Ministarstva zdravlja, u vezi sa ograničenjem slobode kretanja (koja se na osnovu Ustava može uraditi samo zakonom), da prihvatite na razmatranje u meritumu i unutar rokova koji su predviđeni da proglasite da osporene odluke Vlade su u potpunoj nesaglasnosti sa Ustavom, da bi se što pre izbegle flagrantne povrede od ograničenja ovog prava i da se što je pre moguće izbegnu sve pravne i druge posledice od povrede osnovnih prava i sloboda, čiju zaštitu, kao najviši i konačni organ tumačenja Ustava, treba da učini Ustavni Sud"*.

(ii) U odnosu na meritum zahteva

55. Što se tiče sadržaja osporenih odluka, odnosno merituma zahteva, podnosioci zahteva naglašavaju da su osporene odluke u suprotnosti sa (i) članovima 35. i 55. Ustava; (ii) presudom Suda u slučaju KO54/20 i (iii) članom 2. Protokola br. 4 EKLJP.

56. U tom pogledu, podnosioci zahteva stavljaju naglasak na činjenicu da se (i) sloboda kretanja može ograničiti samo zakonom i da je Ministarstvo zdravstva osporenim odlukama prekoračilo zakonska ovlašćenja utvrđena u Zakonu br. 02/L-109 o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti (u daljem tekstu: Zakon o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti), čime je postupilo u suprotnosti sa članom 35. i 55. Ustava i gore navedenom presudom. U prilog ovom argumentu, podnosioci zahteva se pozivaju na stav 197 presude KO54/20, u kojem je razjašnjen ustavni test koji je sadržan u članu 55. Ustava i prema kojem "*mešanje*" u osnovna prava i slobode mora biti "*propisano zakonom*", težiti "*legitimnom cilju*", biti "*srazmerno*" i "*neophodno u demokratskom društvu*"; i da su (ii) u suprotnosti sa ovim načelima, "*osnovna prava i slobode ograničena podzakonskim aktima, odnosno upravnim odlukama Vlade, odnosno njenog ministra, koje su arbitrarnog karaktera*".

57. Podnosioci zahteva takođe naglašavaju da je uprkos presudi Suda u slučaju KO54/20, donošenje odluka u trideset osam (38) opština Kosova, ograničavajući slobodu kretanja na celoj njegovoj teritoriji,

"*postiglo isti pravni efekat ograničenja za sve građane bez razlike i na celoj teritoriji Republike Kosovo, u potpunoj suprotnosti sa Zakonom br. 02/L-109 o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti i presudom ovog Suda u slučaju br. KO54/20 od 6. aprila 2020. godine*".

58. Podnosioci zahteva takođe tvrde da (i) Zakon o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, koji je stupio na snagu pre Ustava, ne odražava njegova osnovna načela; (ii) isti Zakon, u svojim članovima 41. i 44. ne utvrđuje nijednu vrstu ovlašćenja "*da zabrani kretanje ili promet na nivou cele države niti na nivou svih opština, bez izuzetaka i sa istim tretmanom za sve opštine, bez obzira na stepen u kojem su pogođene zarazom"*; niti "*niti ovlašćuje Ministarstvo da donosi odluke koje imaju opšti efekat, na sve građane bez razlike, i kao rezultat toga su predmetne odluke proizvele iste, jednoobrazne pravne efekte za sve građane zemlje*"; i (iii) da je Zakon br. 04/L-125 o zdravstvu (u daljem tekstu: Zakon o zdravstvu), napravio razliku između "*hitnog stanja*" i "*vanrednog stanja*", precizirajući "*taksativno*" nadležnosti Ministarstva zdravstva u slučaju prvog i ograničavajući ovlašćenja istog u primenljivom zakonu.

59. Tačnije, i u vezi sa osporenim odlukama, podnosioci zahteva preciziraju (i) da osporene odluke nisu tretirale dotične opštine na osnovu posebnih specifičnosti tih opština što se tiče zaraženosti, sumnjivosti ili ugroženosti od COVID-19, već su na isti način tretirale sve opštine Republike Kosovo; (ii) da opština Dragaš, koja podleže istim ograničenjima kao i na celom preostalom delu teritorije Kosova, do trenutka donošenja osporene odluke koja se odnosi na ovu opštinu, nije imala nijednog zaraženog COVID-19; (ii) da je opština Prizren podvrgnuta istim ograničenjima osporenom odlukom od 14. aprila 2020. godine uprkos činjenici da je ista, dva dana ranije, odnosno 12. aprila 2020. godine, odlukom [br. 214/IV/2020] takođe proglašena "*zonom karantina*"; dok je (iii) opština Istok, osporenom odlukom, podvrgnuta istim merama, uprkos činjenici da u ovoj opštini do dana donošenja osporene odluke registrovan samo jedan slučaj sa COVID-19. Podnosioci zahteva shodno tome naglašavaju da se u ove tri opštine sa različitim specifičnostima, "*odlukama Ministarstva od 14. aprila 2020. godine, postupilo potpuno isto, kao što se postupilo bez ikakvih razlika i sa 35 ostalih opština Republike Kosovo*". Podnosioci zahteva takođe naglašavaju da osporene odluke, ali i one u trideset pet (35) drugih opština, "*sadrže manjkavo, nestručno obrazloženje, neutemeljeno na činjeničnim okolnostima slučaja*", a ona o uvođenju karantina u Prizrenu, "*uopšte ne sadrži obrazloženje kao suštinski konstitutivni element upravnog akta*", dok nedostatak elemenata upravnog akta predstavlja osnov za njegovu ništavost (nevaljanost).

Povodom osporene odluke koja se odnosi na određivanje opštine Prizren "*zonom karantina*", podnosioci zahteva stavljaju naglasak na činjenicu da se na osnovu Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, karantin može odrediti samo "*protiv lica za koja se utvrdi ili za koja se sumnja da su bila u direktnom kontaktu sa bolesnim licima ili za ona za koja se sumnja da su bolesna, ali ne i protiv nekog grada u potpunosti, kao što je osporenom odlukom proglašena karantinska zona u opštini Prizren*".

(iii) U odnosu na privremenu meru

60. Pozivajući se na stav 2. člana 116. [Pravni efekat odluka] Ustava, član 27. Zakona i pravilo 54 Poslovnika, podnosioci zahteva su tražili od Suda *"da odredi privremenu meru momentalnog obustavljanja primene osporenih odluka do završetka postupka ustavne kontrole i meritornog rešavanja slučaja."*

61. U tom kontekstu, podnosioci zahteva prvo naglašavaju da su "*obrazložili pitanje prima facie",* i, drugo, da je privremena mera neophodna kako bi se sprečila "*nepopravljiva šteta*" zbog toga što (i) *"njen nedostatak može da prouzrokuje nepovratnu i nepopravljivu štetu u povredi ustavnih garancija osnovnih prava i načela demokratske vladavine";* i da bi *(ii) "trenutno ne ukidanje osporenih odluka od strane Suda, takođe [...] imalo kao posledicu i gubljenje radnih mesta zaposlenih u privatnom sektoru, koji iz razloga koji nisu u vezi sa njima kao zaposlenima, neće uspeti da dobiju potrebne dozvole za kretanje, kao posledica nemogućnosti dobijanja potrebnih dokumenata od državnih institucija".* Treće, podnosioci zahteva takođe naglašavaju da je tražena privremena mera u "*javnom interesu*", (i) jer od toga da li se izvršavaju ili ne osporene odluke *"zavisi ostvarenje, izmena ili gašenje prava na primenu efektivnog sprovođenja i ostvarenja osnovnih ljudskih prava i sloboda u Republici Kosovo";* (ii) jer je "*od strane ove vlade namerno zloupotrebljena prethodna odluka ovog Suda u slučaju KO54/20, ne izvršavajući istu, i pokušavajući da se preko ovih odluka stvori mišljenje izvršavanja odluke ovog Suda, namerno izbegavajući vredna ustanovljavanja i zaključke ove presude, i pogrešno smatrajući, da je ova presuda samo zahtevala da odlukama za svaku opštinu, koje mogu da se izdaju od strane Ministarstva, mogu da se izvrše osporena ograničenja prava";* i (iii) pošto takav pristup, prema navodima podnosilaca zahteva *"zanemarujući pristup prema pravičnom i delotvornom izvršenju presude ovog suda, teško ugrožava i veliko poverenje javnosti na rad ovog Suda, i na načelo pravne države, a što vise, na pravni efekat odluka ovog Suda, a koje se odluke, koje su i obavezujuće po članu 116. Ustava, poštuju takoreći*

u njihovoj celosti i od svih, prema tome ne treba dozvoliti povredu institucionalnog standarda da se poštuju odluke Ustavnog suda, a ne da bi se izbegli njihovi efekti, a još manje da se one ne izvrše".

Dostavljeni komentari u vezi sa zahtevom za uvođenje privremene mere

62. Kao što je rečeno u postupku pred Sudom, ovaj poslednje navedeni je pružio mogućnost svim zainteresovanim stranama da dostave svoje komentare u vezi sa zahtevom za određivanje privremene mere u slučaju KO61/20 do 21. aprila 2020. godine u 16:00 sati. Sud je, u određenom roku, primio komentare samo od premijera u ime Vlade. Primljeni komentari biće predstavljeni u nastavku.

Komentari koje je dostavio premijer, u ime Vlade

63. U vezi sa zahtevom za privremenu meru, premijer navodi da Poslovnik o radu predviđa tri neophodna uslova koja podnosioci zahteva moraju da ispune kako bi se njihov zahtev za privremenu meru bio usvojen od strane Veća za razmatranje. Citirajući tačke (a), (b) i (c) pravila 57 (4) Poslovnika, Vlada navodi da nijedan od ova tri uslova nije ispunjen u okolnostima konkretnog slučaja.

64. Što se tiče *prima facie* argumentovanja zahteva, premijer navodi da je zahtev podnosilaca zahteva neprihvatljiv iz razloga što (i) na osnovu člana 113.2 (1) Ustava, Skupština ima pravo da osporava *„dekrete premijera (odluke koje on donese u okviru njegovih ustavnih nadležnosti kao individualni organ) ili pravilnike Vlade (pravilnici koji se usvajaju od strane Vlade kao kolegijanog organa)"* i da (ii) prema članovima 29. i 30. Zakona o Ustavnom sudu i pravilu 35 (5) Poslovnika, zahtev podnosilaca *„treba odbiti po kratkom postupku"*.

65. Što se tiče "*nepopravljive štete*", Vlada, citirajući konkretno tačku (b) pravila 57 (4) Poslovnika, navodi da podnosioci zahteva nisu izneli *„nijedan navod o nepopravljivoj šteti koju bi oni - kao stranka u ovom postupku – pretrpeli"*. Pozivajući se na slučaj Suda *„KI56/09, odluka od 15. decembra 2009. godine",* premijer navodi da je obaveza stranaka u postupku ne samo da iznesu tvrdnju o tome da će pretrpeti nepopravljivu štetu, već i da dovoljno obrazlože da će pretrpeti takvu štetu. Takođe, u prilog razjašnjenju koncepta "*nepopravljive štete*", istim dopisom, citirano je i nekoliko predmeta Evropskog suda za ljudska prava (u daljem tekstu: ESLJP), i to: (i) *Abdollahi protiv Turske,* predstavka br. 23980/08; (ii) *F.H. protiv Švedske*, predstavka br. 32621/06; (iii) *Abraham Lunguli protiv Švedske*, br. 33692/02; (iv) *Soering protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, predstavka br.

14038/88; (v) *Ismoilov i drugi protiv Rusije*, predstavka br. 2947/06; (vi) *Otham (Abu Qatada) protiv Ujedinjenog Kraljevstva,* predstavka br. 8139/09; *Kotsaftis protiv Grčke*, predstavka br. 39780/06; (vii) *Evans protiv Ujedinjenog Kraljevstva,* predstavka br. 6339/05; (viii) *Ocalan protiv Turske*, predstavka br. 46221/99; i (ix) *X. protiv Hrvatske*, predstavka br. 11223/04).

66. Što se tiče javnog interesa, premijer smatra da podnosioci zahteva *"nisu obrazložili javni interes, kao zahtev za određivanje privremenih mera sa efektom obustave"* izvršenja osporenih odluka. Osnovna prava i slobode se, kako navodi, ne uspostavljaju aktima izvršne vlasti, već ona proističu iz Ustava, a prema članu 22. Ustava, i iz EKLJP. Pitanjima od javnog interesa, ali ne ograničavajući se samo na njih, kako se navodi u dopisu, smatraju se javna bezbednost, javno zdravlje, zaštita životne sredine i obezbeđivanje finansijske stabilnosti države. U tom kontekstu, Vlada je naveo da podnosioci zahteva *"nemaju nekog načina da pruže neki argument kako će se zbog izvršenja osporene odluke staviti u opasnost javna sigurnost od unutrašnjih nemira ili vanjskih napada; kako će se staviti u opasnost javno zdravlje; kako će se oštetiti okolina ili staviti u opasnost finansijska stabilnost Republike Kosovo*".

67. Na kraju komentara u vezi sa privremenom merom, premijer je naglasio da je Poslovnikom jasno utvrđeno da tačke (a), (b) i (c) pravila 57 (4) moraju biti kumulativno ispunjene. Kao rezultat toga, podnosioci zahteva, naglašava premijer, moraju kumulativno izgraditi slučaj *prima facie*; dokazati da izvršenje odluke prouzrokuje nepopravljivu štetu; i da dokažu da je privremena mera u javnom interesu.

Dostavljeni komentari u vezi sa meritumom zahteva

68. Kao što je navedeno u postupku pred Sudom, isti je pružio mogućnost svim zainteresovanim stranama da svoje komentare u vezi sa meritumom zahteva dostave do 23. aprila 2020. godine, u 16:00 sati. Premijer, predsednik, ministar zdravstva i Skupština nisu dostavili komentare Sudu. Komentare su dostavili samo Parlamentarna grupa Pokreta SAMOOPREDELJENJE! i ombudsman. Sud će u nastavku predstaviti sve primljene komentare.

Komentari koje je dostavila Parlamentarna grupa Pokreta SAMOOPREDELJENJE!

(i) U odnosu na prihvatljivost zahteva

69. Parlamentarna grupa Pokreta SAMOOPREDELJENJE! navodi da su podnosioci zahteva tražili ocenu ustavnosti četiri (4) osporene odluke Ministarstva zdravstva.

70. Sa proceduralnog stanovišta, Parlamentarna grupa Pokreta SAMOOPREDELJENJE!, naglašava da (i) s obzirom na to da podnosioci zahteva nisu razjasnili, precizirali i dopunili zahtev, Sud treba da odbije zahtev po kratkom postupku na osnovu pravila 35 (5) Poslovnika; i (ii) osporene odluke nisu "*uredbe Vlade*", u smislu člana 113.2 (1) Ustava i samim tim ih Sud ne može razmatrati.

(ii) U odnosu na meritum zahteva

71. Što se tiče merituma zahteva, a pozivajući se na presudu KO54/20, odnosno njene stavove 189-198, u kojima je Sud razjasnio strukturu i test sadržan u članu 55. Ustava, Parlamentarna grupa Pokreta SAMOOPREDELJENJE! je naglasila da su osporene odluke (i) "*propisane zakonom*", jer su donete na osnovu Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, odnosno njegovih članova 41. i 44, kojima se kretanje može ograničiti *"u određenim zonama, koje su ugrožene COVID-19, na osnovu pojave slučajeva bolesti u ovim opštinama*" i koje se određuju na osnovu preporuka NIJZK-a; *(ii)* teže *"legitimnom cilju",* odnosno "*cilju zaštite javnog zdravlja, koje je ugroženo usled pojave COVID-19.*"; (iii) neophodne su i srazmerne, "*u cilju zaštite javnog zdravlja i sprečavanja ekspanzivnog rasta broja zaraženih slučajeva, što se pokazalo kao gorka stvarnost iz iskustva zemalja u regionu, zapadnih zemalja, ali i prekookeanskih zemalja",* naglašavajući takođe da će "*preduzete mere [...] biti preispitane posle vremenskog roka od tri (3) nedelje, što stoji i u odlukama Ministarstva zdravstva*" i da *"takva revizija ne dozvoljava proizvoljnost u postupanju relevantnih institucija i garantuje ukidanje ovih mera u trenutku kada su dati prvi signali smanjenja broja zaraženih slučajeva*"; i na kraju, (iv) takođe su *"neophodne u demokratskom društvu",* naglašavajući, između ostalog, da je *"potreba društva za nametanjem takvih mera neophodna radi očuvanja zdravlja, a samim tim i nastavka razvoja društva".*

72. Parlamentarna grupa Pokreta SAMOOPREDELJENJE ! se takođe fokusira i na (i) ulogu Sanitarnog inspektorata Kosova, *"u izricanju novčanih kazni za sanitarne administrativne prekršaje"* i (ii) povezanost ograničenja utvrđenih osporenim odlukama sa pravom na život zagarantovanim članom 25. [Pravo na život] Ustava.

73. Što se tiče prvog pitanja, Parlamentarna grupa Pokreta SAMOOPRDELJENJE! navodi da je na osnovu tačke (m) člana 31.

Zakona br. 2003/22 o sanitarnom inspektorijatu Kosova (u daljem tekstu: Zakon o sanitarnom inspektorijatu Kosova), "*delimično ili potpuno nepoštovanje mera i odluka koje su doneli organi Sanitarnog inspektorata Kosova*" predstavljaju sanitarni administrativni prekršaj i izriče se na osnovu odluke/a koje je doneo Sanitarni inspektorat Kosova. Što se pak tiče drugog pitanja, navode da "*zaštita zdravlja nužno vodi do člana 25. Ustava u kojem se garantuje pravo na život*". Kako se navodi, "*Vodič ESLJP-a o članu 2. EKLJP, objašnjava da je ESLJP "u vise navrata naglašavao da je pravo na život ugroženo čak i onda kada osoba čije je pravo na život navodno prekršeno nije umrla*"; i shodno tome, "*ukidanje mera preduzetih odlukama Ministarstva zdravstva, odnosno njihovo nepoštovanje i dozvoljavanje bezuslovnog prometa ili kretanja, preti povredom prava na život*".

Mišljenje koje je dostavila Institucija ombudsmana

74. Institucija ombudsmana je dostavila Sudu mišljenje, kojim je, između ostalog, naglasio da (i) okolnosti koje su stvorene pandemijom COVID-19 i opasnost koju ona predstavlja po život i zdravlje građana, *"zahtevaju ravnotežu između prava na život, koje se ne može ograničiti ili derogirati ni pod kakvim okolnostima i drugih prava za koja Ustav i međunarodni instrumenti za ljudska prava dozvoljavaju ograničenja pod određenim okolnostima"* i da (ii) pandemija COVID-19, *"spada u domen definicija pretnje po zdravlje i život građana i da je država dužna da preduzme mere radi zaštite njihovog života i zdravlja."*

75. Ombudsman naglašava činjenicu da je *"očigledno da postoji potreba za uvođenjem mera za sprečavanje i suzbijanje ";* i da je to potvrdio i sam Sud u stavu 310 presude KO54/20, u kojem je naglasio da "*nije njegova uloga da oceni da li su adekvatne i potrebne mere preduzete od strane Vlade za sprečavanje i borbu protiv pandemije COVID-19. Štaviše, Sud naglašava da potrebu za preduzimanjem mera i njihovu nužnost nije osporila nijedna strana u ovom slučaju. Definisanje politika javnog zdravlja ne spada u nadležnostima i ovlašćenjima Ustavnog suda. Za pitanja javnog zdravlja, i sam Ustavni sud se obraća i sluša relevantne zdravstvene i stručne institucije na svetskom i državnom nivou".*

76. Pored toga, pozivajući se na presudu KO54/20, ombudsman naglašava da je Sud *(i) "detaljno razmotrio Zakon o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti i Zakon o zdravstvu, u smislu nadležnosti Ministarstva zdravstva i u tački 325 presude utvrdio da ista nastavlja da bude ovlašćena da donosi odluke u cilju sprečavanja i*

borbe protiv pandemije, onoliko koliko je ovlašćena Zakonom br. 02/L-109 o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti i Zakonom br. 04/L-125 o zdravstvu"; (ii) *"naglasio da do datuma ukidanja osporene odluke, nadležne institucije Republike Kosovo, a pre svega Skupština, treba da preduzimaju akcije, u skladu sa Ustavom i ovom prsudom, za koje smatraju da su potrebne i adekvatne za nastavak sprečavanja i suzbijanja pandemije COVID-19; (iii) "postoji pozitivna obaveza države da preduzme preventivne mere u okolnostima vanrednih situacija kojima se dovodi u opasnost zdravlje građana, kao i da preduzme mere za lečenje i kontrolu epidemija, endemija i drugih bolesti*"; i (iv) pozivajući se na *"Sirakuzijske principe tumačenja ograničenja i odstupanja od odredaba Evropskog pakta o građanskim i političkim pravima*", ombudsman naglašava da *"javno zdravlje može predstavljati osnov za ograničavanje određenih prava kako bi se državama dozvolilo da preduzimaju mere prilikom ozbiljnih pretnji po zdravlje stanovništva ili pripadnika stanovništva*".

77. U tom kontekstu, ombudsman smatra da su (i) osporene odluke "*propisane zakonom*"; navodeći da se ipak (ii) *"treba oceniti samo da li je strogost preduzetih mera srazmerna cilju koji se želi postići, uvek uzimajući u obzir preporuke institucija koja su ovlašćene po zakonu za procenu sanitarne i epidemiološke situacije u zemlji"*. U tom smislu, ombudsman se poziva na Informativni dokument br. SG/Inf(2020)11 objavljen od strane Saveta Evrope dana 7. aprila 2020. godine, o poštovanju demokratije, vladavine zakona i ljudskih prava u kontekstu zdravstvene krize izazvane COVID-om 19 (u daljem tekstu: Informativni dokument Saveta Evrope), u odnosu na koji, između ostalog, stavlja naglasak na činjenicu da (i) *"izvršni organi [treba da] budu u stanju da deluju brzo i efikasno";* (ii) *"to može da zahteva usvajanje jednostavnijeg postupka odlučivanja i ublažavanje određenih kontrola i ravnoteža";* i (iii) *"parlamenti, međutim, moraju da zadrže ovlašćenje da kontrolišu rad izvršne vlasti, naročito u smislu provere, u razumnim vremenskim intervalima, da li su vanredna ovlašćenja izvršne vlasti i dalje opravdana, ili kroz intervenisanje na ad hoc osnovi radi izmene ili poništavanja odluka izvršne vlasti*".

78. Ombudsman naglašava da je presuda KO54/20 *"ostala neizvršena od strane Skupštine*", navodeći, između ostalog da bi *"Skupština trebalo da postupa u skladu sa svojim ustavnim ovlašćenjima, presudom Ustavnog suda, kao i sa stavovima iz Informativnog dokumenta br. SG/Inf(2020)11 objavljenog od strane Saveta Evrope dana 7. aprila 2020. godine koji se odnose na okolnosti koje je prouzrokovao COVID-19"*. U tom kontekstu, ombudsman stavlja naglasak na

preporuke iz gore citiranog dokumenta, prema kojima će *(i) " zbog brzog i nepredvidivog razvoja ove krize, možda [...] biti potrebno relativno široko prenošenje zakonodavnih ovlašćenja, ali ga treba formulisati što je uže moguće u datim okolnostima, sa ciljem da se smanji bilo kakav potencijal za zloupotrebu*;" kao i da (ii) " *Ukoliko Parlament želi da ovlasti vladu da odstupi od zakona za čije je usvajanje potrebna posebna većina (ili zakona usvojenih po nekom drugom posebnom postupku), to mora da se učini uz većinu koja je propisana za usvajanje tih zakona, ili po istom posebnom postupku*".

79. Na kraju i takođe, ombudsman je pružio uz pomoć nekoliko dodatnih dokumenata dostavljenih Sudu, i pregled izjava različitih organizacija, mehanizama i aktera iz oblasti ljudskih prava, u vezi sa ograničenjem prava i sloboda za vreme pandemije COVID-19, uključujući i izjavu (i) ombudsmana Albanije; (ii) ombudsmana Bosne i Hercegovine; (iii) ombudsmana Hrvatske; (iv) Danskog instituta za pravdu; (v) Nemačkog instituta za ljudska prava; (vi) Komisije za ljudska prava Severne Irske; (vii) ombudsmana Portugala; (viii) Komisije za ljudska prava Severne Irske; (ix) Komisije za ljudska prava Škotske; (x) Nacionalnog centra za ljudska prava Slovačke; (xi) ombudsmana Španije; (xii) Institucije za ljudska prava i ravnopravnost u Turskoj; (xiii) predsednika Evropske komisije; (xiv) OEBS-a upućenu Komisiji OEBS-a; (xv) visokog komesara Ujedinjenih nacija za ljudska prava; (xvi) stručnjaka Ujedinjenih nacija za ljudska prava; (xvii) Međunarodne komisije pravnika na Simpozijumu COVID-19; (xvii) "Amnesty International" o vanrednom stanju; (xviii) preporuke "Human Rights Watch"; (xix) stav nevladinih organizacija Evropske unije u pogledu ograničenja prava; (xx) izjavu komesara za ljudska prava Saveta Evrope i pisma (xxi) Komisije za ravnopravnost i ljudska prava Velike Britanije upućeno Premijeru; i (xxii) Konsultativnog odbora za ljudska prava Luksemburga upućeno Premijeru. Svi ovi dokumenti u suštini i između ostalog naglašavaju (i) važnost brzog razmatranja i preduzimanja mera za sprečavanje pandemije COVID-19, ali ujedno i ravnotežu između zaštite života i zdravlja građana i, s druge strane, zaštite slobode građana i individualnih potreba.

Dodatni komentari podnosilaca zahteva u vezi sa osporenim odlukama u slučaju KO61/20

80. Kao što je navedeno u postupku pred Sudom, isti je pružio mogućnost svim zainteresovanim stranama, uključujući poslanike Skupštine, da svoje komentare u vezi sa sadržajem ili meritumom zahteva dostave do 23. aprila u 16:00 sati. Podnosioci zahteva su u svojstvu poslanika primili dopis koji je Sud poslao Skupštini i odlučili da odgovore na taj dopis da dostave dodatna razjašnjenja u vezi sa osporenim odlukama.

81. U dodatnim komentarima koje su dostavili Sudu, podnosioci zahteva su ponovo naglasili da (i) nisu primili zahtev Suda za dostavljanje razjašnjenja koji im je dostavljen na elektronsku adresu njihove zastupnice dana 19. aprila 2020. godine. Oni naglašavaju da nikada nisu primili taj dopis i da je *„očigledno bilo smetnji u internet saobraćaju“;* (ii) naglasili *„kao što smo naveli i u zahtevu, ali i kako sam ponovo naglasila u mom poslednjem emailu, mi, podnosioci zahteva za ocenu pitanja saglasnosti odluka ministra zdravstva (odluka br. 238/IV/2020 od 14.04.2020. godine, odluka br. 229/IV/2020 od 14.04.2020. godine, odluka br. 214/IV/2020 od 12.04.2020. godine, i odluka br. 239/IV/2020 od 14.04.2020. godine sa Ustavom Republike Kosovo), nikada nismo tražili ocenu ustavnosti od strane Ustavnog Suda za neku drugu odluku ili neki drugi akt”,* (iii) *„dokaz za navođenje samo četiri (4) odluke navedene na prvoj strani našeg zahteva, jeste i preciziranje našeg zahteva i navoda, kada smo citirali u celosti odluke koje čine predmet ovog zahteva, odluke kojima su preduzete iste mere u tri različite opštine i sa različitim specifičnostima, kao što je opština Dragaš koja nema nijedan registrovan slučaj pogođen virusom „Covid 19“; i* (iv) u primeni člana 29. Zakona o Ustavnom sudu, *„mi podnosioci zahteva smo naveli inter alia zašto za četiri akta navedena u zahtevu tvrdimo da su u suprotnosti sa Ustavom, navodeći u zahtevu i prigovore iznete protiv ustavnosti osporenih odluka“.*

Pravni osnov po kom su donete osporene odluke

82. U nastavku, Sud će prikazati sadržaj svih članova koji su relevantni za ocenu ustavnosti osporenih odluka i onih na osnovu kojih su donete osporene odluke Ministarstva zdravlja, a zatim će u delu merituma komentarisati svaki od njih u svetlu nadležnosti i ovlašćenja koja ovi članovi daju ovom Ministarstvu za donošenje osporenih odluka.

Ustav Republike Kosovo

Poglavlje VI - Vlada Republike Kosovo

Član 92.
[Osnovne odredbe]

[...]

4. Vlada donosi odluke u skladu sa ovim Ustavom i zakonima, predlaže zakone i amandmane zakona na zahtev Skupštine, a može davati mišljenje o zakonima koje nije ona predložila.

Član 93.
[Nadležnosti Vlade]

Vlada je nadležna za sledeće:
[...]
(4) donosi odluke o donošenju pravnih ili regulativnih akata za sprovođenje zakona;
[...]

Poglavlje II - Prava i osnovne slobode

Član 55.
[Ograničenje prava i osnovnih sloboda]

1. Prava i osnovne slobode garantovane ovim Ustavom, se jedino mogu ograničiti zakonom.
2. Prava i osnovne slobode garantovane ovim Ustavom, se mogu ograničiti samo do onih mera koje su neizbežne, kako bi se u otvorenom i demokratskom društvu ispunio cilj, radi kojeg je dozvoljeno ograničenje.
3. Ograničenja garantovanih prava i osnovnih sloboda garantovanih ovim Ustavom, se ne mogu sprovoditi u druge svrhe, osim onih zbog kojih su određena.
4. U slučaju ograničavanja ljudskih prava i sloboda i sprovođenja istih, sve institucije javne vlasti, a posebno sudovi, su dužni da se posvete suštini prava koje se ograničava, značaju cilja ograničenja, prirodi ograničenja, odnosu ograničenja sa ciljem koji se želi postići, kao i razmatranju mogućnosti realizovanja tog cilja sa što blažim ograničenjima.
5. Ograničenje prava i sloboda garantovanih ovim Ustavom, na nijedan način ne sme da ospori suštinu garantovanih prava.

Član 35.
[Sloboda kretanja]

1. Državljani Republike Kosovo i stranci koji su zakoniti stanovnici Kosova, imaju pravo na slobodno kretanje i izbor stanovanja u Republici Kosovo.
2. Svako lice ima pravo da napusti zemlju. Ograničenja istog mogu biti regulisana zakonom, ako su ista neophodna za obezbeđivanje zakonskog postupka, sprovođenje sudske odluke ili kako bi se ispunila obaveza zaštite zemlje.
3. Državljanima Republike Kosovo se neće uskratiti pravo ulaska na Kosovo.

4. Državljani Republike Kosovo se ne mogu ekstradirati protiv svoje volje, osim kada je drugačije predviđeno zakonom ili međunarodnim sporazumima.
5. Pravo ulaska stranaca u Republiku Kosovo i boravka se reguliše zakonom.

Evropska konvencija o ljudskim pravima

Član 2. (Sloboda kretanja) Protokola 4. EKLJP

1. Svako ko se zakonito nalazi na teritoriji jedne države ima, na toj teritoriji, pravo na slobodu kretanja i slobodu izbora boravišta.
2. Svako je slobodan da napusti bilo koju zemlju, uključujući i vlastitu.
3. Nikakva ograničenja ne mogu se postaviti u odnosu na ostvarivanje ovih prava osim onih koja su u skladu sa zakonom i koja su nužna u demokratskom društvu u interesu nacionalne sigurnosti ili javne sigurnosti, radi očuvanja javnog poretka, za sprečavanje kriminala, za zaštitu morala ili radi zaštite prava i sloboda drugih.
4. Prava iz stava 1. mogu se također, u posebnim oblastima ograničiti u skladu sa zakonom i opravdati javnim interesom u demokratskom društvu.

Zakon br. 06/L-113 o organizaciji i funkcionisanju državne uprave i nezavisnih agencija, Službeni list br. 7, 1. mart 2019. godine

GLAVA II -DRŽAVNA UPRAVA
POGLAVLJE 1 -OPŠTE ODREDBE O DRŽAVNOJ UPRAVI

Član 10.
[Odgovornost za državnu upravu]

1. Ministar je odgovoran Vladi i Skupštini za delovanje čitavog ministarskog sistema u oblasti državne odgovornosti, kako je definisano relevantnim zakonodavstvom.
2. Ministar (u daljem tekstu: "nadležni ministar") rukovodi i kontroliše delatnostima ministarskog sistema i nadzire aktivnosti agencija u relevantnoj oblasti državne odgovornosti, u skladu sa ovim Zakonom.
3. Funkcionisanje sistema odgovornosti ministra za učinak ministarskog sistema se utvrđuje u skladu sa zakonodavstvom koje određuje funkcionisanje Vlade.
4. Odredbe stavova 1, 2. i 3. ovog člana se primenjuju i na ured premijera u odnosu na njemu podređene izvršne agencije.

5. Oblast državne odgovornosti za svako ministarstvo definisana je zakonom.

Član 11.
[Ministarstvo]

1. Ministarstvo je odgovorno za izradu javnih politika, vođenje, koordiniranje, kontrolu i nadzor celog ministarskog sistema unutar odgovarajuće oblasti odgovornosti.
2. Ministarstvo je nadležno za sve upravne funkcije u odgovarajućoj oblasti odgovornosti, osim ukoliko iste nisu prenete na druge institucije državne uprave u skladu sa zakonom.
3. Organizacija ministarstva uključuje ministarstvo i njene ogranke.

Zakon br. 04/L-125 o zdravstvu, Službeni list br. 13, 7. maj 2013. godine

Član 12
[Mere i aktivnosti]

1. Zdravstvena zaštita se sprovodi kroz sledeće mere i aktivnosti::
[...]
1.11. preduzimanje mera za [nedostaje reč: sprečavanje i] eliminisanje zdravstvenih posledica izazvanih elementarnim nesrećama i drugim vanrednim situacijama;
[...]

POGLAVLJE XIX
ZDRAVSTVENA ZAŠTITA TOKOM VANREDNOG STANJA

Član 89
[Odgovornosti Ministarstva]

1. U toku vanrednog stanja, obezbeđivanje zdravstvene zaštite sprovodi se od strane Ministarstva u skladu sa ovim Zakonom i ostalim zakonima na snazi.
2. Aktivnosti zdravstvene zaštite u slučaju vanrednog stanja iz stava 1 ovog člana obuhvaćaju:
2.1. sprovođenje zakonskih odredbi koje su na snazi;
2.2. adaptiranje sistema zdravstvene zaštite u skladu sa urgentnim planom;
2.3. sprovođenje izmena u sistemu uputstava i rukovođenja;;
2.4. obezbeđivanje urgentnih usluga zdravstvene zaštite za građane;
2.5. delovanje privremenih zdravstvenih institucija;
2.6. aktivizacija dopunskih kapaciteta i rezervi.

3. U toku vanrednog stanja, prava građana određena zakonima, garantovana su do mere koja ne ugrožava efikasnost mera koje se preduzimaju za prevazilaženje vanrednog stanja.
4. Dostojanstvo građana se mora poštovati u potpunosti i dosledno, bez obzira na ograničenja koja su definisana u stavu 3 ovog člana.

Zakon br. 02/L-109 o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, Službeni list br. 40, 15. oktobar 2008. godine

MERE BEZBEDNOSTI ZA ZAŠTITU STANOVNIŠTVA OD ZARAZNIH BOLESTI

Poglavlje II

Član 3
[Bez naslova]

3.1 Zarazne bolesti u smislu ovog zakona, čije sprečavanje je od interesa za Kosovo su: [Citira se lista bolesti]
3.2 Ako nastupa opasnost od infektivnih bolesti koje se ne nalaze na spisku iz stava 1 ovog člana, a mogu ugroziti celu zemlju, Ministarstvo zdravstva, na predlog KIJZ preduzima profilaktičke i protivepidemiološke mere propisane ovim zakonom, druge mere u zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti i propisane obavezne mere prema međunarodnim zdravstvenim konvencijama i drugim međunarodnim aktima.

Član 4
[Bez naslova]

4.1 Zaštita od zaraznih bolesti koje ugrožavaju celu zemlju je zadatak i dužnost KIJZ, SIK, Sanitarnog inspektorata Kosova i svih javnih i privatnih zdravstvenih ustanova, nezdravstvenih institucija, opština i samih građana pod nadzorom Ministarstva za zdravstvo. 4.2 Mere za sprečavanje i suzbijanje zaraznih oboljenja neposredno sprovode zdravstvene ustanove i zdravstveni stručnjaci shodno ovom zakonu.

KARANTIN

Član 33
[Bez naslova]

33.1 Lica za koja se utvrdi ili sumnja da su bila u neposrednom doticaju sa obolelima ili osumnjičenima da boluju od kuge, velikih boginja ili hemoragijske groznice stavljaju se u karantin.
33.2 Trajanje držanja u karantin lica iz stava 1. ovog, člana zavisi od maksimalnog perioda inkubacije odgovarajuće bolesti;
33.3 Lica iz stava 1. ovog člana, podvrgavaju stalnim lekarskim pregledima za sve vreme karantena;
33.4 Ministarstvo zdravstva, na predlog KIJZ, donosi rešenje o stavljanju u karantin lica iz stava 1. ovog člana;
33.5 Izvršenje rešenja o stavljanju u karantin lica iz stava 1. ovog člana, obezbeđuju nadležni organi na nivou zemlje.

MERE BEZBEDNOSTI ZA ZAŠTITU STANOVNIŠTVA OD ZARAZNIH BOLESTI

Član 41.
[Bez naslova]

41.1 U cilju zaštite zemlje od kolere, kuge, velikih boginja, hemoragijske groznice, žute groznice, SARS-a, ptičjeg gripa i drugih zaraznih bolesti preduzimaju se mere koje su propisane ovim zakonom i međunarodnim sanitarnim konvencijama i drugim aktima.
41.2 Radi sprečavanja unošenja i širenja kolere, kuge, velikih boginja, hemoragijske groznice, žute groznice, SARS-a, ptičjeg gripa i drugih zaraznih bolesti u celoj zemlji, Ministarstva zdravstva podzakonskim aktom, određuje posebne vanredne mere zaštite od ovih bolesti, i to:
a) Zabrana putovanja u zemlju gde je nastupila epidemija neke od tih bolesti,
b) Zabrana prometa na zaraženim ili neposredno ugroženim područjima;
c) Ograničenje ili zabrana prometa posebnih vrsta roba i proizvoda;
d) Obavezno učešće zdravstvenih i drugih institucija, te građana u suzbijanju bolesti i korišćenju objekata, opreme i prevoznih sredstava zarad otklanjanja zaraznih oboljenja;
41.3 Za učešće u sprovođenju mera iz tačke a) do d) ovog člana, zdravstvenim institucijama, drugim organizacijama i građanima pripada odgovarajuća nadoknada koju isplaćuje nadležni organ.

Član 44
[Bez naslova]

Za sprovođenje kontrole vezane za sprečavanje i suzbijanje zaraznih bolesti, organi SIK, pored mera iz člana 41 do 43 ovog zakona, obavljaju i sledeće zadatke:
a) Obolelim licima od pojedinih zaraznih bolesti i izlučiteljima bakcila ovih bolesti (kliconošama) zabranjuju rad na pojedinim poslovima i zadacima gde mogu ugroziti zdravlje drugih osoba;
b) Zabranjuju kretanje/promet lica za koja se ustanovi ili sumnja da boluju od pojedinih zaraznih oboljenja;
c) Zabranjuju okupljanje lica u školama, bioskopima, javnim lokalima i drugim javnim mestima sve dok ne bude prošla opasnost od epidemije;
d) Naređuju sprovođenje dezinfekcije, dezinsekcije i deratizacije u cilju sprečavanja ili suzbijanja zaraznih bolesti;
e) Naređuju izolaciju obolelih osoba od pojedinih zaraznih bolesti i njihovo lečenje,
f) Naređuju preduzimanje drugih predviđenih opštih ili posebnih tehničko-sanitarnih i higijenskih mera.

Član 47
[Bez naslova]

47.1 Ministarstvo za zdravstvo nadležno je za primenu ovog zakona i donošenje propisa koji se njime predviđaju.
47.2 U skladu sa odgovornostima iz stava 1. ovog člana, Ministarstvo zdravstva ima pravo i dužnost da:
a) Nadležnim organima uprave Kosova daje obavezujuće instrukcije kad je to od interesa za celu zemlju i neophodno za jedinstvenu primenu odredaba ovog zakona i drugih sa njih povezanih propisa;
b) Ako nadležni organ uprave na Kosovu ne izvrši određenju upravnu radnju na osnovu ovlašćenja iz ovog zakona, a neizvršenje radnje može izazvati pojavu ili širenje epidemije neke zarazne bolesti, Ministarstvo će izvestiti Vladu o tome.

VII Poglavlje - Kaznene odredbe

Član 53
[Bez naslova]

Za administrativne sanitarne prekršaje predviđene na osnovu ovog zakona, izriču se novčane kazne od strane organa Sanitarnog inspektorata Kosova, i to:
53.1 fizičko lice biće kažnjeno kaznom od 1.000€ – 2.000€, dok pravno lice novčanom kaznom od 3.000€ do 8.000 €:
a) ako utvrdi i ne prijavi bolesti, smrt od zarazne bolesti, epidemiju, tretman uzročnika određenih od zaraznih bolesti, prenos virusa

hepatita B i C, prenos HIV virusa, prenos malarijinog parazita, ujed besne životinje ili životinje za koju se sumnja da je besna; na osnovu člana 13. ovog zakona.
b) ako ne vrši imunizaciju, seroprofilaksiju i hemioprofilaksiju, u skladu sa članovima od 28 do 32 ovog zakona.
c) ako ne preduzme predviđene mere za sprečavanje i suzbijanje daljeg proširenja infekcije ili druge mere, neophodne protiv epidemije i higijenske mere koje zahteva priroda takve bolesti.
d) ako ne utvrđuje mere, zadatke i odgovornosti za zaštitu od zaraznih bolesti i ne sprovodi odgovarajuće tehničko–sanitarne mere, higijenske i druge mere za zaštitu od zaraznih bolesti.
53.2 Odgovorno lice i pravno lice se kažnjava sa kaznom od 500€ do 1.500€, za prekršaj iz stava 1. ovog člana.

Zakon br. 05/L-031 o opštoj administrativnoj proceduri, Službeni list br. 20/21, 21. juna 2016. godine

III DEO
ADMINISTRATIVNE RADNJE

I POGLAVLJE - ADMINISTRATIVNI AKT

I POTPOGLAVLJE - DEFINISANJE, OBLIK I OBAVEZUJUĆI ELEMENTI ADMINISTRATIVNOG AKTA

Član 44
[Administrativni akt]

1. Administrativni akt je svako izražavanje volje javnog organa koji jednostrano reguliše konkretni pravni odnos administrativnog prava, sa ciljem proizvodnje pravnog dejstva, i:
1.1. obraća se jednoj ili više osoba individualno određenim (u nastavku: " individualni administrativni akt, odnosno kolektivni "); ili
1.2. obraća se grupi ljudi, određenim ili određujućim, prema opštim karakteristikama (u nastavku: "opšti administrativni akt"); ili
1.3. određuje status prema administrativnom pravu objekta (predmeta) ili njegove upotrebe od strane javnosti (u nastavku: "administrativni akt in rem").

Član 46
[Oblik administrativnog akta]

1. Osim ako zakonom nije drugačije propisano, administrativni akt se donosi u pisanom, usmenom ili bilo kom drugom prikladnom obliku, obuhvatajući znakove ili druga tehnička sredstva.
2. Pisani oblik se ispunjava i elektronskim oblikom u skladu sa posebnim zakon koji reguliše elektronski dokument.
3. Na zahtev, javni organ potvrđuje bez kašnjenja, u pisanom obliku, sadržaj verbalnog ili prećutno usvojenog akta, onako kako je propisano članom 70 ovog zakona, bez prejudiciranja pravila o pravnim posledicama administrativnih akata. Stav 2. ovog člana primenjuje se prikladno.
4. Potvrđivanje prema stavu 3 ovog člana, iako nije novi administrativni akt, mora da bude u skladu sa članom 47 ovog zakona.

Član 47
[Struktura i obavezujući elementi pisanog administrativnog akta]

1. Pisani administrativni akt sadrži:
1.1. uvodni deo, kojem se navodi ime javnog organa koji je doneo akt, zakonsku osnovu, ime na koga se odnosi akt, kratak opis predmeta procedure i datum donošenja;
1.2. naredbodavni deo, (dispozitiv), što kazuje šta je odlučeno kao i rok, uslov, obavezu i troškove procedure, ako su primenjivi. Dispozitiv se može podeliti i na više tačke. Troškovi procedure se utvrđuju u posebnoj tački dispozitiva;
1.3. deo obrazloženja (u nastavku: obrazloženje);
1.4. završni deo, koji navodi vreme stupanja na snagu akta, informacije o pravnom leku, uključujući javni organ ili sud kojemu se podnosi pravni, administrativni ili sudski predmet, oblik pravnog leka odgovarajući rok i naći njegovog računanja (pravni savet). U slučaju kada podnošenje administrativne žalbe, prema zakonu, ne obustavlja sprovođenje administrativnog akta, završni deo, takođe, treba da sadrži ovu informaciju, kao i zakonsku osnovu za takvo izuzeće.
2. Osim ako zakonom nije drugačije propisano, pisani administrativni akt sadrži ime i prezime i potpis odgovornog službenika odnosno predsednika i zapisničara Organa kolegijuma. Ako je zapisničar u nemogućnosti da potpiše, umesto njega potpisuje jedan od članova kolegijalnog organa.
3. Zahtev za potpis, prema stavu 2 ovog člana, u slučaju elektronskog oblika dokumenta, smatraće se kompletnim, jednim elektronskim

potpisom stavljenim prema posebnom zakonu. Elektronski potpis treba da se zasniva na kvalifikovanom certifikatu kojem se izražava identitet dotičnog javnog organa.
4. Vlada Republike Kosova može da odredi posebnom odlukom, drugi siguran način koji garantuje autentičnost i integritet dostavljenog elektronskog dokumenta i njegovu osobitost. Elektronski dokument garantovan u skladu sa takvom odlukom Vlade biće ocenjen, takođe, kao potpisan.

Zakon br. 03/L-202 o upravnim sporovima, Službeni list br. 82, 21. oktobra 2010. godine

Član 27.
[Bez naslova]

1. Tužba se podnesi u roku od trideset (30) dana od dana uručivanja konačnog upravnog akta stranci.
2. Ovaj rok primenjuje se i za ovlaščeni organ za podnošenje tužbe, ako mu je uručen upravni akt. Ako mu upravni akt nije uručen, onda može podneti tužbu u roku od šesdeset (60) dana od dana dostavljanja upravnog akta, stranci u čiju je korist donet akt.

Zakon br. 05/L-087 o prekršajima

Član 3.
Princip zakonitosti

1. Niko ne može biti kažnjen za prekršaj niti se prema njemu ne može izricati sankcija prekršaja za delo koja pre nego da je izvršeno, nije bila definisana kao prekršaj zakonom ili aktima (opštinskim uredbama) Skupštine Opštine, a za koje delo nije bila propisana sankcija za prekršaj.
2. U proceduri za prekršaj niko se ne može kazniti više od jednog puta, za isti prekršaj.
3. Definicija jednog prekršaja treba se utvrditi tačno i nije dozvoljeno tumačenje prema analogiji. U slučaju nejasnoće, definicija prekršaja tumači se u korist lica protiv koga se vodi procedura za prekršaj.

Član 7.
Utvrđivanje prekršaja

1. Prekršaji i sankcije za prekršaje mogu se utvrditi zakonom i aktima (opštinskim propisima) Skupštine Opštine.

2. Skupština Opštine može utvrditi sankcije za prekršaje i sankcije za krivična dela samo za kršenje akata opštinskih organa koje donose u okviru oblasti njihovih ovlašćenja.
3. Organ koji je ovlašćen da utvrdi prekršaj i sankcije za prekršaje ovo ovlašćenje ne može preneti drugim organima.
4. Ukoliko zakonom nije utvrđeno drugačije, odredbe za prekršaje nad fizičkim licima, primenjuju se i nad odgovornim licima pravnog lica, i lica koja obavljaju nezavisnu delatnost.

Član 167.
Usklađivanje odredbi koje nisu u skladu sa ovim zakonom

Odredbe o prekršajima koji nisu u skladu sa ovim zakonom uskladiće se u roku od jedne (1) godine od dana stupanja na snagu ovog zakona.

Član 170.
Prestanak važenja postojećeg važećeg zakonodavstva

Stupanjem na snagu ovog zakona prestaje da važi važeće zakonodavstvo za prekršaj.

Uredba br. 05/2020 o oblastima administrativne odgovornosti kancelarije premijera i ministarstava, usvojena je na 3. sednici Vlade Kosova, odlukom br. 01/03 od 19. februara 2020. godine

Član 4.
[Vlada]

1. Vlada vrši izvršnu vlast u skladu sa Ustavom i važećim zakonodavstvom.
2. Vlada, u cilju vršenja svojih nadležnosti:
2.1. donosi odluke na predlog članova Vlade i drugih institucija u skladu sa Ustavom i važećim zakonodavstvom;
2.2. donosi pravne akte ili uredbe, neophodne za sprovođenje zakona;
2.3. razmatra probleme i donosi odluke o drugim pitanjima koje ona smatra važnim u okviru svojih nadležnosti;
2.4. odlučuje o imenovanjima i razrešenjima u okviru svojih nadležnosti, kao i
2.5. obavlja sve druge obaveze i odgovornosti određene Ustavom i važećim zakonodavstvom.

Član 8
[Ministar]

1. Ministar, u skladu sa Ustavom, važećim zakonodavstvom, politikama i uputstvima određenim od strane Vlade ili Premijera:
[...]
1.4. donosi odluke i podzakonske akte i sklapa sporazume o razumevanju/saradnji u okviru oblasti administrativne odgovornosti ministarstva; i [...]

PRILOG 10
[Ministarstvo Zdravstva]

Ministarstvo zdravstva (u daljem tekstu: MZ) ima sledeće nadležnosti:

1. Priprema javnih politika, izrada zakonskih akata, usvajanje podzakonskih akata i utvrđivanje obaveznih standarda u oblasti zdravstva i socijalne zaštite, poštujući važne međunarodne standarde;

[...]

Prihvatljivost zahteva

83. Da bi mogao da odluči u vezi sa zahtevom podnosioca zahteva, Sud pre svega treba da oceni da li su ispunjeni uslovi prihvatljivosti, propisani Ustavnom i dalje navedeni u Zakonu i Poslovniku.

84. S tim u vezi, Sud se pre svega poziva na relevantne ustavne i zakonske odredbe na osnovu kojih Skupština može da se pojavi kao podnosilac pred ovim Sudom:

Ustav Republike Kosova

Član 113
[Jurisdikcija i ovlašćene strane]

[...]

2. Skupština Kosova, Predsednik Republike Kosovo, Premijer i Ombudsman su ovlašćeni za podnošenje sledećih pitanja:

(2) saglasnost zakona, dekreta Predsednika i Premijera i uredbi Vlade, sa Ustavom.
[...]

Zakon o Ustavnom Sudu

POGLAVLJE III
Posebni postupci

Postupak u slučaju određenom Članom 113, stav 2(1) i (2) Ustava Republike Kosovo

Član 29.
[Tačnost podneska]

1. Podnesak podnešen u skladu sa članom 113, stav 2 Ustava se pokreće od jedne četvrtine (1/4) poslanika Skupštine Republike Kosovo, Predsednika Republike Kosovo, Vlade ili Ombudsmana.
2. Podnesak podnešen protiv spornog akta u skladu sa članom 113, stav 2 Ustava treba specifikovati, inter alia, da li se čitav sporni akt ili posebni delovi istog smatraju kao oni koji nisu u skladu sa Ustavom.
3. Podnesak će specifikovati sva pitanja koja se tiču neustavnosti spornog akta.

Član 30.
[Rok]

Podnesak pokrenut u skladu sa članom 29 ovog zakona se mora podneti u roku od šest (6) meseci nakon stupanja na snagu spornog akta.

Poslovnik o Radu Ustavnog suda

VII. Posebne odredbe o postupcima na osnovu člana 113. Ustava

Pravilo 67
[Podnesak u skladu sa članom 113.2 (1) i (2) Ustava i članovima 29. i 30. Zakona]

(1) Podnesak podnet prema ovog pravilu mora ispuniti uslove utvrđene u članu 113. 2 (1) i (2) Ustava i članovima 29. i 30. Zakona.
(2) Kada se podnesak podnese u skladu sa članom 113. 2 Ustava, ovlašćena strana treba, inter alia, da ukaže da li je čitav sporni

akt ili posebni delovi istog i koji delovi navedenog akta smatraju kao oni koji nisu u skladu sa Ustavom.
(3) Podnesak će specifikovati sva pitanja koja se tiču ne ustavnosti spornog akta.
(4) Podnesak prema ovom pravilu mora da se podnese u roku od 6 (šest) meseci nakon stupanja na snagu spornog akta.

85. U nastavku, Sud će oceniti: (i) da li je zahtev podnela ovlašćena strana, kao što je propisano u podstavu (1) stava 2. člana 113. Ustava i stavu 1. člana 29. Zakona; (ii) prirodu osporenih akata, odnosno da li se isti kvalifikuju kao "*uredbe vlade*", kao što je određeno u gore navedenom stavu; (iii) tačnost podneska, kao što se zahteva stavovima 2. i 3. člana 29. Zakona i stavovima 2. i 3. pravila 67. Poslovnika; i (iv) da li je zahtev podnet u roku od šest (6) meseci nakon stupanja na snagu osporenog akta, kao što je određeno članom 30. Zakona i stavom 4. pravila 67. Poslovnika.

(i) U vezi sa ovlašćenom stranom

86. Skupština je na osnovu člana 113.2 (1) Ustava ovlašćena da pred Sudom podnese pitanja o saglasnosti sa Zakonom (i) zakona; (ii) dekreta predsednika; (iii) dekreta premijera i (iv) uredbi Vlade. Član 29. Zakona precizira da je Skupština ovlašćena strana pred Sudom ako je određeni zahtev podnela jedna četvrtina (1/4) poslanika Skupštine. Isti zahtev je naveden i u stavu 1. pravila 67. Poslovnika. U okolnostima ovog konkretnog slučaja, jedna četvrtina (1/4) poslanika Skupštine, odnosno trideset (30) poslanika su ti koji osporavaju četiri (4) odluke Ministarstva zdravstva koje se osporavaju pred Sudom.

87. Sud podseća da se, dana 19. aprila 2020. godine, u skladu sa svojom ranijom sudskom praksom, obratio zastupnici podnosilaca zahteva kako bi razjasnio nedostatak potpisa poslanika Gazmenda Bytyqi, pored njegovog imena i ličnog broja u spisima koji su podneti pred Sudom. Dana 19. aprila 2020. godine, zastupnica podnosilaca zahteva je objasnila i dostavila Sudu potpis dotičnog poslanika.

88. Shodno tome, Sud utvrđuje da se pred Sudom nalazi zahtev koji je podnela jedna četvrtina (1/4) poslanika Skupštine Republike, odnosno trideset (30) poslanika, koji su, na osnovu gore navedenih članova Ustava, Zakona i Poslovnika, ovlašćena strana da iznesu pred Sudom, između ostalog, pitanje saglasnosti sa Ustavom, u okolnostima ovog konkretnog slučaja, "*uredbi Vlade*".

(ii) Što se tiče osporenih akata

89. Podnosioci zahteva pred Sudom osporavaju osporene odluke koje je donelo Ministarstvo zdravstva. Sud podseća da oni tvrde pred Sudom da se osporene odluke, na osnovu sudske prakse Suda kvalifikuju kao "*uredbe Vlade*". Parlamentarna grupa Pokreta SAMOOPREDELJENJE! osporava ove tvrdnje. Date tvrdnje i obrazloženja prikazani su u stavovima 69-73 ove presude.

90. U nastavku, Sud treba da oceni da li se osporene odluke mogu kvalifikovati kao „uredbe Vlade", kao što je utvrđeno u članu 113.2 (1) Ustava.

91. S tim u vezi, Sud naglašava da na osnovu člana 113.2 (1) Ustava, Skupština, odnosno jedna četvrtina (1/4) poslanika iste, kao što je navedeno iznad, izuzev „*zakona*" Skupštine, "*dekreta Predsednika*" i "*dekreta Premijera*", su takođe ovlašćeni da podnesu pred Sudom pitanja saglasnosti "*uredbi Vlade*" sa Ustavom.

92. Sud u tom pogledu podseća u vezi sa ocenom ustavnosti "*dekreta Premijera*" i "*uredbi Vlade*", Sud je u svojoj sudskoj praksi odredio da mimo terminologije koja se spominje u Ustavu, postoje "*akti*" Premijera i Vlade, koji mogu da budu predmet razmatranja pred Sudom, ukoliko se njihova skladnost sa Ustavom zatraži pred Sudom od strane neke ovlašćene strane koja je određena Ustavom. (vidi reference u vezi sa "*aktima*" Premijera Vlade, u stavovima 82, 83, 84 Presude Suda u slučaju KO12/18 i stav 46 Presude Suda u slučaju KO73/16).

93. Specifičnije, u Presudama u slučajevima KO73/16 i KO12/18, Sud je odredio da on može da izvrši procenu ustavnosti i drugih akata Vlade i Premijera, izuzev "*uredbi*" i "*dekreta*", (i) ukoliko iste postavljaju "*veoma važna ustavna pitanja*" (vidi stav 84 i 88 Presude KO12/18); i (ii) imajući u obzir pravne efekte koje proizvode akti Premijera i Vlade, bez obzira na njihov formalni naziv (vidi stav 87 Presude KO12/18).

94. Sud takođe podseća da se prilikom ocene ustavnosti odluke Vlade br. 04/20 od 20. decembra 2017. godine, u slučaju Suda KO12/18, obratio i Forumu Venecijanske komisije, i postavio mu, između ostalog, i pitanje (i) koji akti vlada se mogu osporavati pred ustavnim sudovima u njihovim odgovarajućim ustavnim sistemima; i (ii) da li su akti Vlade koji se mogu osporavati pred ustavnim sudovima određeni u nekoj specifičnoj listi, i/ili ustavi i odgovarajući zakoni pružaju fleksibilnost u vezi sa aktima vlada, čija ustavnost se može osporiti pred ustavnim sudovima (vidi stavove 18 i 22 presude KO12/18). Iz odgovora odgovarajućih ustavnih sudova učesnika Foruma Venecijanske

komisije, i takođe uzimajući u obzir razlike i specifičnosti odgovarajućih ustava, proizilazi da, u principu, njihove odgovarajuće sudske prakse određuju da odgovarajući ustavni sudovi ocenjuju prirodu osporenog akta a ne nužno samo njihov formalni naziv (vidi stavove 62-72 presude KO12/18).

95. U tom kontekstu, Sud podseća da je (i) u slučaju KO12/18, proglasio prihvatljivim ocenu ustavnosti "*odluke*" premijera, uprkos činjenici da isti nikada nije naslovljen "*dekretom*", budući da je prilikom ocene Suda, odgovarajuća odluka pokrenula "*važna ustavna pitanja*" (vidi stavove 88 i 90 presude KO12/18), dok je (ii) u slučaju KO73/16, proglasio prihvatljivom ocenu ustavnosti "*administrativnog cirkularnog pisma*" odnosno administrativnog cirkularnog pisma br. 01/2016 od 21. januara 2016. godine, koje je izdalo Ministarstvo javne uprave, uzimajući u obzir njegovo dejstvo (vidi stavove 46, 56 i 58 presude KO73/16).

96. Ova sudska praksa je potvrđena i u nedavnom slučaju Suda, odnosno u presudi KO54/20, kojom je Sud, proglašavajući prihvatljivim zahtev za ocenu ustavnosti odluke premijera br. 01/15 od 23. marta 2020. godine, naglasio da (i) prilikom određivanja da li se osporava neki "*dekret*" premijera u smislu podstava 1. stava 2. člana 113. Ustava, "*ne treba se fokusirati samo na naziv nekog akta već i na sadržaj istog i efekte koje proizvodi*" (vidi stav 161 presude KO54/20); i (ii) ukoliko bi se Sud fokusirao samo na formalni naziv osporenih akata, odnosno na "*dekret premijera*" ili na "*uredbu Vlade*", donošenje odluka Vlade bi ostalo van ustavne kontrole, samo na osnovu naziva za koji su se isti odlučili da daju predmetnom aktu (vidi, u ovom kontekstu, stavove 162-163 presude KO54/20).

97. Sud takođe podseća da se osim pozivanja na "*dekret premijera*" u podstavu 1. stava 2. člana 113. Ustava, stavovi 4. člana 92, odnosno člana 93 [Nadležnosti Vlade], pozivaju i na donošenje odluka od strane Vlade putem "*odluka*", "*pravnih akata*" i "*uredbi*" koje su potrebne za primenu zakona. Donošenje "*dekreta*" u smislu vršenja nadležnosti premijera, propisano je samo u podstavu 2.1 stava 2. člana 6. Uredbe br. 50/2020. U tom smislu, i kao što je to objašnjeno u presudi KO54/20, ukoliko bi se Sud ograničio samo na ocenu ustavnosti "*dekreta premijera*" a ne i njegovih/njenih "*odluka*", to bi značilo da bi donošenje odluka premijera ostalo van ustavne kontrole i da Sud ne bi mogao da razmotri ustavnost nijedne odluke premijera ni u jednoj formi. Isto to važi i za "*uredbe Vlade*".

98. Kao rezultat toga, ocena ustavnosti akata premijera i Vlade podleže oceni ustavnosti Suda ukoliko su isti izneti pred Sud na način utvrđen

Ustavom i Zakonom i na osnovu ocene Suda, u skladu sa njegovom sudskom praksom u vezi sa njihovim "*efektima*" i ukoliko isti pokreću "*veoma važna ustavna pitanja*".

99. U okolnostima konkretnog slučaja, pred Sudom se osporavaju odluke ministra zdravstva. Sud podseća da na osnovu stava 1. člana 92. Ustava, Vladu čine premijer, zamenici premijera i ministri. Isti, na osnovu stava 2. istog člana, vrše izvršnu vlast u skladu sa Ustavom i zakonom. U tom kontekstu, Sud naglašava da i odluke ministara podležu oceni ustavnosti Suda, ukoliko su iste iznete pred Sud na način koji je određen Ustavom i Zakonom, i na osnovu ocene Suda u vezi sa njihovim efektima i ukoliko iste pokreću "*važna ustavna pitanja*". Ova sudska praksa je prvobitno utvrđena slučajem Suda KO73/16.

100. Sud takođe naglašava činjenicu da su osporene odluke Ministarstva zdravstva donete na osnovu odluke Vlade br. 01/24 od 8. aprila 2020. godine, kojom je ovlašćen ministar zdravstva, odnosno odlučivanje Vlade delegirano ministru zdravstva, da donosi odluke u cilju sprečavanja i suzbijanja širenja virusa COVID-19, u primeni odredbi Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, samo sa "*ciljem racionalizacije vremena u postupku donošenja odluka, u funkciji sprečavanja i suzbijanja širenja epidemije bolesti COVID-19*".

101. Shodno tome, a na osnovu iznetih objašnjenja, uključujući i ona koja se odnose na njegovu sudsku praksu, Sud smatra da osporene odluke ministra zdravstva spadaju u delokrug "*uredbi vlade*" jer su (i) akti čiji sadržaj ima direktan efekat na osnovna prava i slobode građana Republike Kosovo, a konkretno u odnosu na njihovu slobodu kretanja zagarantovanu članom 35. Ustava; i (ii) pokreću "*važna ustavna pitanja*", koja se kao posledica podvrgavaju oceni ustavnosti Suda s obzirom da ih je u okolnostima konkretnog slučaja pokrenula pred njim ovlašćena strana.

102. Shodno tome, a na osnovu napred navedenog, Sud takođe utvrđuje da se osporene odluke kvalifikuju kao "*uredbe Vlade*", i da kao takve, podležu oceni ustavnosti Suda.

(iii) Što se tiče tačnosti podneska i specifikacije prigovora

103. Sud podseća da član 29. Zakona i pravilo 76. Poslovnika utvrđuju da (i) zahtev podnet u smislu člana 113.2 (1) Ustava, treba da specifikuje (i) da li se za čitav osporeni akt ili za samo neke posebne delove tog akta smatra da su u suprotnosti sa Ustavom; i (ii) da naglasi prigovore istaknute protiv ustavnosti osporenog akta.

104. Zahtev podnosilaca zahteva koji je podnet dana 17. aprila 2020. godine je naveo da pred Sudom osporavaju i traže određivanje privremene mere u odnosu na sledeće odluke ministra zdravstva: (i) br. 238/IV/2020 od 14.04.2020. godine; (ii) br. 229/IV/2020 od 14.04.2020. godine; (iii) br. 214/IV/2020 od 12.04.2020. godine; i (iv) br. 239/IV/2020 od 14.04.2020. godine. Međutim, sadržaj zahteva koji su podneli podnosioci zahteva se pozivao i na sve ostale odluke, odnosno njih trideset osam (38) ministra zdravstva koje su bile donete 14. aprila 2020. godine (vidi, u ovom kontekstu, takođe i stav 15 ove presude).

105. Na osnovu stava 4. člana 22. (Procesuiranje podnesaka) Zakona i stavova 2. i 3. pravila 33 (Registracija podnesaka i rok podnošenja) Poslovnika, Sud je 19. aprila 2020. godine, tražio od podnosilaca zahteva da objasne pred Sudom da li osporavaju samo (i) četiri (4) gore navedene odluke Ministarstva zdravstva; ili (ii) osporavaju sve odluke Ministarstva zdravstva koje su donete za sve opštine Kosova dana 14. aprila 2020. godine. Zastupnica podnosilaca zahteva nije odgovorila Sudu u roku koji je on odredio. Sud je nakon toga, istog tog dana, obavestio sve strane o registraciji zahteva, kao što je to objašnjeno u postupku pred Sudom, obaveštavajući ih i o prepisci sa zastupnicom podnosilaca zahteva u vezi sa zahtevom za dostavljanje gore navedenog razjašnjenja, da li se mimo četiri (4) osporene odluke, osporavaju i ostale odluke Ministarstva zdravstva koje su donete 14. aprila 2020. godine.

106. S obzirom na odsustvo odgovora od zastupnice podnosilaca zahteva u roku određenom od strane Suda, on utvrđuje da se pred njim osporava ustavnost četiri (4) gore navedene odluke Ministarstva zdravstva.

107. U dopisu dostavljenom Sudu, nakon dopisa Suda od 19. aprila 2020. godine upućenog poslanicima Skupštine radi dostavljanja njihovih komentara u vezi sa meritumom zahteva, zastupnica podnosilaca zahteva je u dopisu od 23. aprila 2020. godine, naglasila da oni pred Sudom osporavaju i traže uvođenje privremene mere i ocenu merituma samo u odnosu na četiri (4) osporene odluke.

108. Dalje i u kontekstu preciziranja zahteva, Sud primećuje da na osnovu podneska koji je dostavljen Sudu dana 23. aprila 2020. godine, premijer u ime Vlade, dopisom koji je kompletno predočen u stavu 28 ove presude, između ostalog, tvrdi da (i) "*praksa Ustavnog suda Republike Kosovo iznosi na videlo činjenicu da se odbijanje pojašnjenja, preciziranja ili dopune zahteva podnetog Ustavnom sudu smatra razlogom za odbijanje zahteva po kratkom postupku,*

zbog toga što stranka nije ispunila procesne uslove za dalje razmatranje"; (ii) "*iz tog razloga, u svim slučajevima kada stranka nije pojasnila, precizirala ili dopunila zahtev, Sud je odbijao zahtev po kratkom postupku u skladu sa pravilom 35. stav 5 pri čemu nije obaveštavao organ čija odluka se osporava. Za nas, odbijanje sprovođenja pravila ustanovljenih od strane samog Ustavnog suda u okolnostima konkretnog slučaja, predstavlja ozbiljnu zabrinutost u pogledu profesionalizma i nepristrasnosti Suda*"; i (iii) "*radi potvrđivanja naše tvrdnje, molimo pogledajte odluke Ustavnog suda u slučajevima br. KI 72/19, br. KI 89/18, br. KI 121/18, br. KI 74/18, br. KI 04/18, br. KI 89/17, br. KI 130/17, br. KI 48/17, br. KI 109/16, br. 71/16, br. KI 94/15, u kojima je Sud, po kratkom postupku, ne obaveštavajući pri tom nijedan javni organ, odbio zahteve kojima nije precizirano koji se akt javnog organa osporava, a nakon toga nisu odgovorili Sudu radi dopune zahteva. Svesni smo da se radi o individualnim zahtevima, ali pravilo 35.5 ne predstavlja izuzetak ni u slučaju zahteva upućenih od strane ustavnih organa*". Komentarima Parlamentarne grupe Pokreta SAMOOPREDELJENJE! se takođe pred Sudom tvrdi da se zahtev podnosilaca zahteva treba proglasiti neprihvatljivim po kratkom postupku u skladu sa stavom (5) pravila 35. Poslovnika.

109. U vezi sa navodima premijera da je Sud dužan da odbije zahtev podnosilaca zahteva na osnovu pravila 35 (5) Poslovnika, Sud naglašava sledeće: (i) stav (5) pravila 35. Poslovnika, određuje mogućnost za Sud da odbije određeni zahtev po kratkom postupku ukoliko je zahtev nepotpun ili nejasan, i uprkos zahtevima, Suda prema stranci da dopuni ili razjasni zahtev, ista nije to učinila. Na osnovu ovog pravila, Sud odbija po kratkom postupku sve one zahteve u kojima nije naveden osporeni akt javnog organa i kada taj akt nije preciziran pred Sudom uprkos njegovim zahtevima; i (ii) da su svi slučajevi na koje se premijer poziva u gore navedenom podnesku upućenom Suda svi redom, bez izuzetka, slučajevi u kojima dotični podnosioci nisu naveli **nijedan** akt javnog organa pred Sudom, i koji to nisu uradili ni nakon konkretnog zahteva Suda. Ovo sa izuzetkom slučaja KI89/19, koji je zapravo spojeni slučaj, br. KI86/19, KI87/19, KI88/19, KI89/19, KI90/19 i KI91/19, i koji nije odbijen po kratkom postupku, kako se navodi u predmetnom podnesku, već proglašen neprihvatljivim kao očigledno neosnovan na ustavnim osnovama rešenjem o neprihvatljivosti od 18. februara 2020. godine.

110. Sud naglašava da u okolnostima konkretnog predmeta to nije slučaj i da se slučajevi koje je naveo premijer razlikuju od okolnosti konkretnog slučaja, jer isti, kao što je prethodno objašnjeno, nisu pred Sudom osporili **nijedan** akt nekog javnog organa. Za razliku od toga,

zahtev podnosilaca zahteva koji je podnet Sudu dana 18. aprila 2020. godine je konkretno precizirao da se pred Sudom osporavaju sledeće odluke (i) br. 238/IV/2020 od 14.04.2020. godine; (ii) br. 229/IV/2020 od 14.04.2020. godine; (iii) br. 214/IV/2020 od 12.04.2020. godine; i (iv) br. 239/IV/2020 od 14.04.2020. godine i da se u odnosu na njih traži uvođenje privremene mere.

111. Ali, kao što je prethodno objašnjeno, s obzirom na to da su se podnosioci zahteva u sadržaju i obrazloženju zahteva, pozvali i na trideset pet (35) ostalih odluka Ministarstva zdravstva od 14. aprila 2020. godine, Sud je tražio od podnosilaca zahteva da razjasne da li pred Sudom osporavaju (i) samo četiri (4) gore navedene odluke Ministarstva zdravstva ili (ii) sve odluke koje je 14. aprila 2020. godine donelo Ministarstvo zdravstva u cilju sprečavanja i suzbijanja pandemije. U nedostatku razjašnjenja od strane podnosilaca zahteva u roku koji je odredio Sud, Sud je utvrdio da je zahtev podnosilaca zahteva ograničen samo na zahtev za ocenu ustavnosti četiri (4) gore navedene odluke.

112. Naime, Sud zaključuje da podnosioci zahteva pred Sudom osporavaju četiri (4) odluke ministra zdravstva, i samim tim, zahtev podnosilaca zahteva (i) precizira osporeni akt za koji se smatra da je u suprotnosti sa Ustavom; i (ii) naglašava prigovore istaknute oko ustavnosti osporenog akta, kao što je utvrđeno u članu 29. Zakona i pravilu 76. Poslovnika o radu.

(iv) Što se tiče roka

113. Sud podseća da član 30. Zakona i pravilo 76. Poslovnika o radu, propisuju da zahtev koji je podnet u smislu člana 113.2 (1) Ustava, treba da bude podnesen u roku od šest (6) meseci nakon stupanja na snagu osporenog akta.

114. Sud naglašava da su osporene odluke Ministarstva zdravstva donete 12. i 14. aprila 2020. godine, a da iste su osporene pred Sudom dana 17. aprila 2020. godine, i samim tim, dostavljene su Sudu u rokovima određenim gore navedenim odredbama.

(v) Zaključak u vezi sa prihvatljivošću zahteva

115. Sud utvrđuje da su podnosioci zahteva: (i) ovlašćena strana pred Sudom; (ii) da osporavaju akta za koja imaju pravo da ih osporavaju; (iii) da su precizirali koje akte osporavaju u njihovoj celini; (iv) da su izneli ustavne prigovore protiv osporenih akata; i, (v) da su relevantna akta osporili u određenom roku.

116. Shodno tome, Sud proglašava zahtev prihvatljivim i u nastavku će razmotriti njegov meritum.

Meritum zahteva

I. Uvod

117. Sud pre svega podseća da podnosioci zahteva, odnosno jedna četvrtina (1/4) Skupštine, tvrde da su osporene odluke Ministarstva zdravstva u suprotnosti sa članovima 35. [Sloboda kretanja] i 55. [Ograničenje prava i osnovnih sloboda] Ustava i članom 2. Protokola br. 4 EKLJP-a..

118. Sud podseća da se pred njim osporavaju (i) odluka Ministarstva zdravstva od 12. aprila 2020. godine o proglašenju opštine Prizren "*zonom karantina*"; i (ii) samo tri (3) od trideset osam (38) odluka Ministarstva zdravstva donetih 14. aprila 2020. godine za sve opštine Kosova. Podnosioci zahteva tvrde da četiri (4) osporene odluke: (i) ograničavaju pravo kretanja građana u suprotnosti sa članovima 35. i 55. Ustava, izvan zakonskih ovlašćenja, odnosno onih utvrđenih članovima 41. i 44. Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, zbog toga što predmetna ograničenja slobode kretanja nisu "*propisana zakonom*", ne teže "*legitimnom cilju*", nisu srazmerna jer nisu ograničena u potrebnoj meri, a samim tim nisu ni "*neophodna u demokratskom društvu*"; i (ii) da su u suprotnosti sa presudom Suda u slučaju KO54/20. S druge strane, Parlamentarna grupa Pokreta SAMOOPREDELJENJE! osporava ove tvrdnje. Ombudsman pak, u osnovi, navodi da je presuda Suda u slučaju KO54/20 (i) izvršena od strane Ministarstva zdravstva i da su osporene odluke "*propisane zakonom*", ali ostavljajući otvorenim pitanje njihove srazmernosti; i (ii) da nije izvršena od strane Skupštine.

119. Sud u tom smislu naglašava da je ustavno pitanje sadržano u ovoj presudi zapravo saglasnost osporenih odluka Ministarstva zdravstva sa Ustavom, odnosno da li je njihovim donošenjem izvršeno "*mešanje*" odnosno, ograničeno pravo kretanja zagarantovano članom 35. Ustava u suprotnosti sa članom 55. Ustava i presudom KO54/20. U ovom kontekstu, prilikom ocene ustavnosti osporenih odluka, Sud će, na osnovu člana 55. Ustava, svoje sudske prakse, uključujući i presudu KO54/20 i sudske prakse ESLJP-a u kontekstu člana 2. Protokola br. 4 EKLJP, oceniti da li su "*mešanja*", koja nisu sporna u okolnostima slučaja, u slobodu kretanja građana na pogođenim područjima, odnosno opštinama Prizren, Dragaš i Istok (i) "*propisana zakonom*", odnosno Zakonom o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti; da li (ii)

teže "*legitimnom cilju*"; i da li su (iii) "*neophodna u demokratskom društvu*".

120. Pre gore navedene ocene, Sud podseća da je za prethodnu odluku Vlade koja se odnosila na ograničenja osnovnih prava i sloboda utvrđenih Ustavom kao rezultat pandemije COVID-19, odnosno odluku [br. 01/15] od 23. marta 2020. godine, proglašeno da je u suprotnosti sa Ustavom, odnosno članom 55. u vezi sa njegovim članovima 35, 36. i 43. u vezi sa članom 2. Protokola br. 4 i članovima 8. i 11. EKLJP.

121. U gore navedenoj presudi, Sud je, u meri u kojoj je to relevantno i za okolnosti ovog slučaja, razjasnio (i) razliku između člana 56. [Prava i Osnovne Slobode tokom Vanrednog Stanja] i 55. Ustava, odnosno "*odstupanja*" i "*ograničavanja*" osnovnih prava i sloboda zagarantovanih Ustavom (vidi stavove od 184 do 188 presude u slučaju KO54/20); (ii) strukturu člana 55. Ustava i ustavni test koji on uključuje u pogledu ocene ograničenja osnovnih prava i sloboda zagarantovanih Ustavom (vidi stavove 189 do 198 presude u slučaju KO54/20) i odnos ovog člana sa članom 35. Ustava (vidi stav 201 presude u slučaju KO54/20); (iii) opšta načela sudske prakse ESLJP-a i Suda koja se odnose na "*propisanost zakonom*" bilo kakvog "*mešanja*" u osnovna prava i slobode (vidi stavove 208 do 221 presude u slučaju KO54/20); i (iv) sadržaj i ovlašćenja koja su posebno sadržana u članovima 41. i 44. Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti (vidi stavove 227 do 273 presude u slučaju KO54/20). Sud će se prilikom ocene ustavnosti osporenih odluka pozivati na gore navedena razjašnjenja u meri u kojoj je to potrebno za okolnosti konkretnog slučaja.

122. Naime, Sud podseća na to da je u okolnostima prethodnog slučaja, odnosno presudi KO54/20, s obzirom na utvrđenje Suda da "*mešanje*", odnosno ograničenje relevantnih prava i sloboda putem osporene odluke, nije bilo "*propisano zakonom*", prekinuo ustavnu analizu u prvom delu kumulativnog testa sadržanog u članu 55. Ustava i relevantnoj sudskoj praksi ESLJP-a. U okolnostima ovog slučaja, u meri u kojoj je to potrebno i u zavisnosti od ocena Suda o "*propisanosti zakonom*" predmetnog "*mešanja*", Sud će takođe razraditi i opšta načela ESLJP-a koja se tiču "*legitimnog cilja*" i "*neophodnosti u demokratskom društvu*", uključujući i srazmernost, primenjujući iste u okolnostima konkretnog slučaja.

123. Pored toga, s obzirom na to da se navodi podnosilaca zahteva u okolnostima konkretnog slučaja odnose samo na član 35. Ustava, Sud će se prilikom razrade, primene i ocene "*mešanja*" u pravo na slobodu

kretanja putem osporenih odluka, pozvati na konsolidovanu sudsku praksu ESLJP-a u vezi sa tumačenjem člana 2. Protokola br. 4, koja je, uprkos tome što još uvek nije dopunjena slučajevima koji su povezani sa ograničenjima slobode kretanja kao posledica pandemije COVID-19, ipak dovoljna u pogledu opštih načela i načina njihove primene po pitanju "*propisanosti zakonom*", "*legitimnog cilja*", "*srazmernosti*" i "*neophodnosti u demokratskom društvu*".

124. Takođe, isto kao i u slučaju KO54/20, Sud naglašava da se osim člana 35. Ustava koji je podnosilac zahteva naveo u okolnostima ovog slučaja, ne isključuje mogućnost da u vezi sa osporenim odlukama bude primenljivo i neko drugo ograničenje osnovnih prava i sloboda zagarantovanih Ustavom i EKLJP, u zavisnosti od načina na koji se izvršavaju osporene odluke i u zavisnosti od pravnih posledica koje (fizička i pravna) lica mogu pretrpeti ili ne, kao rezultat njihovog izvršenja (vidi takođe stav 204 presude u slučaju KO54/20).

125. Kao rezultat toga, i na osnovu prethodnih razjašnjenja, Sud će u nastavku oceniti (i) "*propisanost zakonom*" "*mešanja*" putem osporenih odluka u pravo na slobodu kretanja za građane u opštinama Prizren, Dragaš i Istok, respektivno; i u slučaju pozitivnog nalaza, nastaviće sa ocenom (ii) "*legitimnog cilja*" kojem se težilo datim "*mešanjem*"; a takođe u slučaju pozitivnog nalaza, nastaviće sa ocenom (iii) "*neophodnosti u demokratskom društvu*" istog "*mešanja*".

II. Saglasnost osporenih odluka sa članovima 35. i 55. Ustava

126. Sud podseća da se pred njim osporavaju četiri (4) odluke ministarstva zdravstva i to odluka od 12. aprila 2020. godine, odnosno odluka [br. 214/IV/2020] o proglašenju opštine Prizren "*zonom karantina*" i ostale tri odluke od 14. aprila 2020. godine, odnosno odluke [br. 229/IV/2020], [br. 238/IV/2020] i [br. 239/IV/2020] "*o sprečavanju, suzbijanju i eliminisanju zarazne bolesti COVID-19 na teritoriji opštine*" Prizren, Dragaš i Istok, respektivno.

127. Odluka od 12. aprila 2020. godine o proglašenju opštine Prizren "*zonom karantina*", utvrđuje da se (i) opština Prizren proglašava zonom karantina zbog toga što se "*za stanovnike ove opštine sumnja da su imali direktan kontakt sa osobama koje su zaražene virusom COVID 19*"; (ii) selo Skorobišta proglašava žarištem zaraze; (iii) zabranjuju svi ulasci i izlasci u ovoj opštini; (iv) obavezuju svi stanovnici Prizrena da poštuju mere prema uputstvima NIJZK-a; i (v) utvrđuje njeno stupanje na snagu istog dana.

128. Ostale tri odluke, odnosno one od 14. aprila 2020. godine, o "*sprečavanju, suzbijanju i eliminisanju zarazne bolesti COVID-19 na teritoriji opštine*" Prizren, Dragaš i Istok, respektivno, imaju identičan sadržaj. Ovo sa izuzetkom, kao što je prethodno razjašnjeno, jedne dodatne tačke, odnosno tačke II, koja je primenljiva samo za opštinu Prizren. Radi lakšeg čitanja, Sud će u nastavku analizirati sadržaj odluka [br. 238/IV/2020] i [br. 239/IV/2020] "*o sprečavanju, suzbijanju i eliminisanju zarazne bolesti COVID-19 na teritoriji opštine*, Dragaš i Istok, odnosno, i samo precizirati tamo gde postoje razlike u odnosu na odluku [br. 229/IV/2020], "*o sprečavanju, suzbijanju i eliminisanju zarazne bolesti COVID-19 na teritoriji opštine*" Prizren.

129. Ove odluke, od dana 15. aprila 2020. godine: (i) zabranjuju kretanje fizičkih lica izvan njihovih kuća/stanova u datim opštinama, kao što je utvrđeno u tački I; (ii) zabranjuju promet motornih vozila u datim opštinama, kao što je utvrđeno u tački II, odnosno III za Prizren; (iii) utvrđuju uslove koji moraju biti ispunjeni za fizička lica za vreme dok je kretanje dozvoljeno, kao što je utvrđeno u tački III, odnosno IV za Prizren; (iv) utvrđuju novčane kazne koje se izriču u slučaju nepoštovanja mera propisanih u predmetnim odlukama, kao što je utvrđeno u tački IV, odnosno V za Prizren; (v) utvrđuju stupanje na snagu odluke i njeno važenje do 4. maja 2020. godine, kao što je utvrđeno u tački V, odnosno VI za Prizren; (vi) odražavaju mogućnost njihovog preispitivanja do 30. aprila 2020. godine, kao što je utvrđeno u tački VI, odnosno VII za Prizren, i (vii) predviđaju mogućnost Ministarstva zdravstva da na osnovu analize epidemiološke situacije, izmeni, dopuni ili ukine propisane mere, kao što je utvrđeno u tački VII, odnosno VI za opštinu Prizren.

130. Što se tiče zabrane kretanja fizičkih lica izvan njihovih kuća/stanova u datim opštinama, koja je utvrđena tačkom I osporenih odluka, ove poslednje navedene omogućavaju istim kretanje "*samo sat i po vremena dnevno, prema određenom nedeljnom rasporedu na osnovu pretposlednjeg broja njihovog matičnog broja*", iz razloga utvrđenih u tačkama a) i c), zabranjujući pratnju prilikom ostvarivanja ovog prava na način utvrđen u tački b) i "*strogo*" zabranjujući izlazak iz kuća/stanova iz bilo kog drugog razloga osim iz gore navedenih razloga, "*uključujući u ovu zabranu društvena okupljanja, porodične posete*", kao što je utvrđeno u tački k).

131. Gore navedene zabrane takođe utvrđuju i odgovarajuće izuzetke koji se odnose na (i) mogućnost pratnje; (ii) mogućnost kretanja duže od roka od jednog i po sata u toku dana; (iii) slučajeve porodičnog nasilja;

(iv) osobe starije od 65 godina; i (v) ekonomske operatere i relevantne institucije.

132. Što se tiče prve kategorije, osporene odluke utvrđuju mogućnost pratnje za vreme dozvoljenog rasporeda, za osobe sa ograničenim sposobnostima, osobe mlađe od 16 godina i kućne ljubimce u skladu sa uslovima utvrđenim u podtačkama 1, 2, i 3 tačke a). Što se tiče druge kategorije, osporene odluke utvrđuju mogućnost kretanja (i) za potrebe medicinskog lečenja u zdravstvenoj ustanovi, kao što je utvrđeno u tački g); (ii) u slučajevima kada je izlazak iz kuće/stana neophodan radi negovanja jednog ili više bolesnika, kao što je utvrđeno u tački h); i (iii) u slučajevima smrti, samo za članove uže porodice pokojnog, kao što je utvrđeno u tački j). Što se tiče treće kategorije, osporene odluke utvrđuju izuzetak od zabrane kretanja u slučajevima žrtava porodičnog nasilja, kao što je utvrđeno u tački j). Što se tiče četvrte kategorije, osporene odluke, iako omogućavaju slobodu kretanja licima starijim od 65 godina za vreme dozvoljenog rasporeda utvrđenog osporenim odlukama, ipak preporučuju da se takva mogućnost koristi samo u hitnim slučajevima i kada je to neophodno, kao što je utvrđeno u tački d). Na kraju, a što se tiče pete kategorije, osporene odluke takođe omogućavaju slobodu kretanja licima radi obavljanja potreba ekonomskih operatora ili relevantnih institucija, u slučajevima i pod uslovima propisanim tačkama e) i f).

133. Što se tiče zabrane prometa motornih vozila u datim opštinama, kao što je utvrđeno tačkom II, odnosno tačkom III za opštinu Prizren, osporenih odluka, ove poslednje navedene zabranjuju kretanje svih motornih vozila, s tim što utvrđuju odgovarajuće izuzetke koji se odnose na (i) ekonomske operatore i predviđene institucije, kao što je utvrđeno u tački a), i (ii) obavljanje službenih dužnosti, kao što je utvrđeno u tačkama d) i f). Takođe, u smislu zabrane prometa motornih vozila, osporene odluke utvrđuju konkretne izuzetke koji se odnose na (i) poljoprivrednike i zaposlene na poljoprivrednim gazdinstvima, kao što je utvrđeno u tačkama b) i c); i (ii) medije, osobe sa ograničenim sposobnostima, slučajeve potrebe za lekarskim lečenjem, obavljanje osnovnih potreba, prisustvovanje sahranama, kao što je utvrđeno u tačkama l), h), e), i), i j), respektivno.

134. Kao što je prethodno navedeno, osporene odluke utvrđuju (i) vremenski rok do kada važe gore navedene zabrane, odnosno do 4. maja 2020. godine; (ii) mehanizam za njihovo preispitivanje najkasnije do 30. aprila 2020. godine u konsultaciji sa NIJZK-om, ekspertima i drugim resornim ministarstvima; i (iii) mogućnost Ministarstva zdravstva da na osnovu analize epidemiološke situacije i

nakon preliminarnih konsultacija, izmeni, dopuni ili ukine propisane mere.

135. Sud takođe naglašava da za razliku od osporenih odluka koje se odnose na Opštine Dragaš i Istok, odluka [br. 229/IV/2020] za opštinu Prizren, sadrži jednu dodatnu tačku, tačku II, kojom se, u smislu zabrane prometa motornih vozila, takođe od dana 15. aprila 2020. godine, zabranjuju ulasci-izlazi u opštini Prizren, sa izuzetkom (i) transporta roba i usluga kako bi se osiguralo funkcionisanje lanca snabdevanja, kao što je utvrđeno u tački a); (ii) odgovarajućim radnicima ekonomskih operatora, kojima je dozvoljeno kretanje, osim u zonama koje su proglašene za žarišta širenja infekcije, kao što je utvrđeno u tački b); (iii) poljoprivrednika i farmera pod uslovima utvrđenim u tački c); obavljanja službenih dužnosti, kao što je utvrđeno u tački d); slučajevima dozvole za kretanje, kao što je utvrđeno u tački e); i hitnih zdravstvenih slučajeva, kao što je utvrđeno u tački f).

136. Sud takođe primećuje da osporene odluke sadrže identično obrazloženje. Ovo obrazloženje, osim činjeničnog opisa koji se odnosi na (i) donošenje odluke Vlade br. 01/07 od 11. marta 2020. godine; (ii) donošenje odluke Vlade br. 01/15 od 23. marta 2020. godine; i (iii) presudu Suda u slučaju KO54/20, "*mešanje*" u pravo kretanja precizirano u osporenim odlukama, obrazlaže na osnovu (i) stava 2. člana 41. Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, i (ii) predloga NIJZK-a od 12. aprila 2020. godine, koji "*smatra da se zaraza proširila u toj opštini ili da se ista smatra neposredno ugroženom*".

137. Na osnovu gore navedenih razjašnjenja u vezi sa sadržajem osporenih odluka, Sud će u nastavku razmotriti da li je "*mešanje*" u pravo na slobodu kretanja "*propisano zakonom*", i to prvo u odnosu na (i) odluke [br. 229/IV/2020], [br. 238/IV/2020] i [br. 239/IV/2020] Ministarstva zdravstva od 14. aprila 2020. godine, *"o sprečavanju, suzbijanju i eliminisanju zarazne bolesti COVID-19 na teritoriji opštine"* Prizren, Dragaš i Istok, i to zajedno s obzirom na njihov identičan sadržaj, a zatim i na (ii) odluku [br. 214/IV/2020] Ministarstva zdravstva od 12. aprila 2020. godine o proglašenju opštine Prizren *"zonom karantina"*, s obzirom na njenu razliku od tri gore navedene odluke.

1. Ocena ustavnosti odluke [br. 229/IV/2020], odluke [br. 238/IV/2020] i odluke [br. 239/IV/2020] Ministarstva zdravstva od 14. aprila 2020. godine, o "sprečavanju, suzbijanju i eliminisanju zarazne bolesti

COVID-19 na teritoriji opštine" Prizren, Dragaš i Istok, respektivno

(i) Da li je "mešanje" u pravo na slobodu kretanja "propisano zakonom"

138. Sud pre svega podseća da je u presudi KO54/20 razjasnio opšta načela koja proizilaze iz sudske prakse ESLJP-a i Suda, u vezi sa ocenom da li je "*mešanje*", odnosno ograničenje prava, "*propisano zakonom*" (vidi stavove 208 do 211 presude u slučaju KO54/20).

139. Kao što je razjašnjeno u presudi KO54/20, na osnovu sudske prakse ESLJP-a, proizilazi da zajednički imenitelj potrebnih kriterijuma za ocenu "*propisanosti zakonom*" sadrži najmanje sledeće elemente: (i) "*mešanje*" u osnovno pravo i slobodu mora imati zakonski osnov; (ii) dati zakon mora imati odgovarajući kvalitet, odnosno, i u principu, mora biti formulisan dovoljno precizno da građanima omogući da regulišu svoje ponašanje; a građani moraju biti u mogućnosti, ako je potrebno i uz adekvatan savet, da predvide, do mere koja je razumna u datim okolnostima, posledice koje data radnja može za sobom povući; (iii) tačnost i preciznost zakona su potrebne, ali takođe može dovesti do "*preterane krutosti*", stoga on mora biti u mogućnosti da se prilagodi okolnostima koje se menjaju, a na nadležnim institucijama, odnosno sudovima je da vrše njegovo tumačenje; i (iv) u stvarima koje se tiču osnovnih prava i sloboda bilo bi protivno vladavini prava, da se zakonsko diskreciono ovlašćenje dodeljeno izvršnoj vlasti izražava u obliku neobuzdane moći. Kao rezultat toga, "*zakon*" mora sa dovoljnom jasnoćom ukazati na delokrug svakog takvog diskrecionog ovlašćenja i na način njegovog vršenja (vidi, u ovom kontekstu, predmete ESLJP-a *Kudrevičius i drugi protiv Litvanije,* predstavka br. 37553/05, presuda od 15. oktobra 2015. godine, stavovi 108-110 i tu citirane reference; *Navalnyy protiv Rusije,* predstavke br. 29580 i 4 druge, presuda od 15. novembra 2018. godine, stavovi 115-119 i tu citirane reference; *Tommaso protiv Italije*, predstavka br. 43395/09, presuda od 23. februara 2017. godine, stavovi 106-109 i tu citirane reference; i *Khlyustov protiv Rusije*, presuda od 11. oktobra 2013. godine, stavovi 68, 69 i 70 i tu korišćene reference).

140. Na osnovu napred navedenih razjašnjenja, a kako bi ocenio da li osporene odluke ispunjavaju kriterijum *"propisanosti zakonom"*, Sud treba da oceni da li se prilikom donošenja osporenih odluka, kojima je izvršeno "*mešanje*" u slobodu kretanja građana pogođenih opština, zagarantovanu članom 35. Ustava, Vlada oslonila na zakonska ovlašćenja koja su joj dodeljena zakonom Skupštine, odnosno Zakonom o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti.

141. Sud podseća da su osporene odluke donete na temelju sledećeg pravnog osnova (vidi deo "Pravni osnov po kojem su donete osporene odluke" iza stava 82 ove presude, u kojem je naveden sadržaj svih sledećih članova; vidi, takođe, stavove 42-47 u kojima su citirane osporene odluke Ministarstva zdravstva i njihov sadržaj): (i) stava 2. člana 145. [Kontinuitet međunarodnih sporazuma i primenljivog zakona] Ustava; (ii) člana 10. (Odgovornost za državnu upravu) i člana 11. (Ministarstvo) Zakona br. 06/L-113 o organizaciji i funkcionisanju državne uprave i nezavisnih agencija; (iii) stava 1.11 člana 12. (Mere i aktivnosti) i člana 89. (Odgovornosti Ministarstva) Zakona br. 04/L-125 o zdravstvu; (iv) stava 1.4 člana 8. (Ministar) i stava 1. Aneksa 10. Uredbe br. 05/2020 o oblastima administrativne odgovornosti Kancelarije premijera i ministarstava; (v) članova 3, 4, 33, 41, 44, 47. i 53. [bez naslova] Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti; (vi) članova 44. (Administrativni akt), 46. (Oblik administrativnih akta) i 47. (Struktura i obavezujući elementi pisanog administrativnog akta) Zakona br. 05/L-031 o opštoj administrativnoj proceduri (u daljem tekstu: Zakon o opštoj administrativnoj proceduri); (vii) člana 27. [bez naslova] Zakona br. 03/L-202 o upravnim sporovima; (viii) odluke Vlade br. 01/11 od 15. marta 2020. godine; i (ix) presude KO54/20.

142. U ovom kontekstu, Sud primećuje da (i) stav 2. člana 145. Ustava, propisuje da primenljivi zakon na dan stupanja na snagu ovog Ustava nastavlja da se sprovodi, dok god je u saglasnosti sa istim, i dok god se ne ukine, zameni ili izmeni u saglasnosti sa ovim Ustavom. Sud primećuje da je Zakon o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti stupio na snagu 15. maja 2008. godine, a samim tim pre stupanja na snagu Ustava, ali nije sporno da je ovaj zakon na snazi i da je primenljiv u okolnostima konkretnog slučaja; (ii) da članovi 10. i 11. Zakona br. 06/L-113 o organizaciji i funkcionisanju državne uprave i nezavisnih agencija, propisuju, između ostalog, pitanja koja se odnose na odgovornost ministra pred Vladom i Skupštinom, delokrug njegove delatnosti i odgovornost za celokupan ministarski sistem u odgovarajućoj oblasti odgovornosti, međutim, nijedna od ovih odredaba nije relevantna za ocenu "*propisanosti zakonom*" "*mešanja*" u osnovna prava i slobode zagarantovane Ustavom; (iii) da je u presudi KO54/20, Sud ocenio relevantnost stava 1.11 člana 12. i člana 89. Zakona br. 04/L-125 o zdravstvu, utvrđujući da isti ne dodeljuju Vladi, a u okolnostima konkretnog slučaja, ni Ministarstvu zdravstva, ovlašćenje da se "*meša*" u osnovna prava i slobode zagarantovane Ustavom, kao što je učinjeno osporenim odlukama (vidi stavove 274-288 presude KO54/20); (iv) da slično, stav 1.4 člana 8. i stav 1. Aneksa 10. Uredbe br. 05/2020 o oblastima administrativne odgovornosti

Kancelarije premijera i ministarstava, utvrđuju mogućnost nadležnog ministra da "*donosi odluke i podzakonske akte u okviru oblasti administrativne odgovornosti ministarstva*" i nadležnost Ministarstva zdravstva za, između ostalog, pripremu javnih politika, izradu zakonskih akata i donošenje podzakonskih akata, ali isti ne sadrže ovlašćenje za "*mešanje*" u osnovna prava i slobode zagarantovane Ustavom, kao što je učinjeno osporenim odlukama (v) da su članovi 3, 4, 33, 41, 44, 47. i 53. Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti relevantni za ocenu da li su "*mešanja*" u osnovna prava i slobode putem osporenih odluka Ministarstva zdravstva "*propisana zakonom*". Sud podseća na to da je u presudi KO54/20 razjasnio sadržaj članova 41, 44, i 47. Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti (vidi stavove 227-273 presude KO54/20), dok će članove 3, 4. i 53. ovog Zakona analizirati u nastavku teksta u kontekstu ocene "*propisanosti zakonom*", dok će član 33. razmotriti u kontekstu odluke od 12. aprila 2020. godine o proglašenju opštine Prizren "*zonom karantina*"; (vi) da članovi 44, 46. i 47. Zakona o opštoj administrativnoj proceduri i član 27. Zakona br. 03/L-202 o upravnim sporovima, utvrđuju vrste administrativnog akta, njegovu formu i strukturu kao i rokove za odgovarajuće tužbe, ali isti ne sadrže ovlašćenje za "*mešanje*" u osnovna prava i slobode zagarantovane Ustavom, kao što je učinjeno osporenim odlukama. Naime, Sud će uzeti u obzir član 44. Zakona o opštoj administrativnoj proceduri u vezi sa članom 45. Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti prilikom ocene "*propisanosti zakonom*" "*mešanja*" u osnovna prava i slobode; dok (vii) odluka Vlade br. 01/11 od 15. marta 2020. godine, delegira Ministarstvu zdravstva nadležnost za odlučivanje u vezi sa sprečavanjem i suzbijanjem pandemije, ali nije relevantna prilikom ocene da li Zakon o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti dodeljuje Ministarstvu zdravstva ovlašćenje za "*mešanje*" u osnovna prava i slobode utvrđene Ustavom. Kao što je razjašnjeno u presudi KO54/20, takvo ovlašćenje se može preneti na izvršnu vlast samo zakonom koji je donela Skupština.

143. Stoga, Sud smatra da su za ocenu "*propisanosti zakonom*" "*mešanja*" u slobodu kretanja zagarantovanu članom 35. Ustava, putem osporenih odluka, relevantni članovi 3, 4, 41, 44. i 45. Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti. U kontekstu ovih članova, i članova 35. i 55. Ustava, sudske prakse ESLJP-a i sudske prakse Suda, sa posebnim naglaskom na presudi Suda KO54/20, Sud će u nastavku oceniti da li je Ministarstvo zdravstva prilikom donošenja osporenih odluka postupio na osnovu ovlašćenja utvrđenih Zakonom o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti.

144. Sud podseća na to da je on u presudi KO54/20, između ostalog, i u meri u kojoj je to relevantno za okolnosti konkretnog slučaja, precizirao: (i) da je Ministarstvo zdravstva, odnosno Vlada, ovlašćena da donosi odluke u cilju sprečavanja i suzbijanja pandemije, ukoliko je ovlašćena Zakonom o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti i Zakonom o zdravstvu (vidi stav 325 presude KO54/20); (ii) sadržaj članova 41. i 44. Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, odnosno njihovo područje primene i odgovarajuća ograničenja, u okviru kojih je Ministarstvo zdravstva ovlašćeno da postupa na osnovu tog Zakona (vidi stavove 227-273 presude KO54/20); i (iii) da član 45. Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti precizira da se sve mere propisane u članovima 41. i 44. ovog Zakona, nalažu pojedincima i institucijama rešenjem koje se donosi u upravnom postupku. Sud je naglasio da je ovaj član relevantan za da ukaže po kakvom postupku se moraju preduzimati mere propisane u članovima 41. i 44. za pojedince i institucije (vidi stav 233 presude KO54/20).

145. Sud, takođe, podseća da stav 2. člana 41. Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, između ostalog, propisuje da radi sprečavanja "*unošenja*" i "*širenja*" zarazne bolesti u "*celoj zemlji*", Ministarstvo zdravstva može da (i) zabrani **putovanje** u mesto gde je nastupila epidemija neke bolesti; i (ii) zabrani **promet** na "*zaraženim ili neposredno ugroženim područjima*", kao što je utvrđeno u tačkama a) i b) gore navedenog člana. Sud je razjasnio sadržaj ovog člana u presudi KO54/20 (vidi stavove 237-253 iste presude). Kada su u pitanju tačke a) i b) stava 2. člana 41. gore navedenog Zakona, koje su primenljive i u okolnostima konkretnog slučaja, Sud je u vezi sa (i) tačkom a) razjasnio i obrazložio, između ostalog, da se njen cilj ne može shvatiti tako da dodeljuje ovlašćenje Ministarstvu zdravstva, odnosno Vladi da ograničava putovanje u celoj Republici Kosovo i da je njen cilj da zabrani putovanje "*u mesto*" gde je nastupila epidemija, na primer, da zabrani odlazak ili putovanje u određeno selo, grad, mesto ili na geografsku lokaciju gde je nastupila epidemija (vidi stavove 242, 243. i 247. presude KO54/20); dok je u vezi sa (ii) tačkom b) razjasnio i obrazložio, između ostalog, da je njen cilj da zabrani promet na "*zaraženim područjima*" i "*neposredno ugroženim područjima*" i da je, pozivajući se konkretno na regionalni kontekst, isključila mogućnost zabrane prometa na celoj teritoriji Republike Kosovo i za sve njene građane (vidi stavove 251-253 presude KO54/20).

146. Shodno tome, presudom KO54/20, Sud je priznao činjenicu da tačke a) i b) stava 2. člana 41. Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, priznaju Ministarstvu zdravstva mogućnost da zabrani (i) **putovanje** i (ii) **promet** u "*mestu gde je nastupila epidemija*", na

"*zaraženim područjima*" i "*neposredno ugroženim područjima*". Ove mere, na osnovu člana 3. Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, može preduzeti Ministarstvo zdravstva na predlog NIJZK-a, koji, na osnovu člana 4. istog Zakona, među drugim zdravstvenim institucijama, utvrđenim u tom članu, ima nadležnost za "*zaštitu od zaraznih bolesti koje ugrožavaju celu zemlju*". Shodno tome, utvrđivanje "*mesta gde je nastupila epidemija*", "*zaraženih područja*" i "*neposredno ugroženih područja*" je u nadležnosti relevantnih zdravstvenih institucija po čijoj preporuci potom postupa Ministarstvo zdravstva.

147. Prema tome, Sud naglašava da se (i) za potrebe tačaka a) i b) stava 2. člana 41. Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti i u skladu sa presudom Suda KO54/20, opštine Prizren, Dragaš i Istok, respektivno, mogu kvalifikovati kao "*mesta*" ili "*područja*"; (ii) da procena da li se iste kvalifikuju kao "*mesta gde je nastupila epidemija*" ili "*zaražena područja*" i "*neposredno ugrožena područja*" predstavlja nadležnost zdravstvenih institucija utvrđenih Zakonom o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti na osnovu čijih zdravstvenih preporuka postupa Ministarstvo zdravstva i (iii) da akt o kojem govori stav 1. člana 45. Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, koji utvrđuje mehanizam kojim se sprovodi postupak utvrđen u tačkama a) i b) stava 2. člana 41. gore navedenog Zakona, čitano zajedno sa podstavom 1.2 stava 1. člana 44. Zakona o opštoj administrativnoj proceduri, ne onemogućavaju preduzimanje odgovarajućih mera prema "*pojedincima*" i "*institucijama*" na pogođenim područjima. Tačnije, korišćenje množine u odnosu na "*pojedince*" i "*institucije*" u stavu 1. člana 45. Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, čitano zajedno sa "*mestima*" i "*područjima*" o kojima govore tačke a) i b) stava 2. člana 41. istog Zakona, omogućava donošenje akta koji se odnosi na "*grupu lica koja su odrediva na osnovu opštih karakteristika*" za potrebe podstava 1.2 stava 1. člana 44. Zakona o opštoj administrativnoj proceduri.

148. Podsećajući na to da su osporene odluke ministra zdravstva donete na osnovu i nakon predloga NIJZK-a od 12. aprila 2020. godine, koji "*smatra da je zaraza nastupila u toj opštini i da se ista smatra neposredno ugroženom",* i da je, kao što je prethodno razjašnjeno, preduzimanje mera propisanih tačkama a) i b) stava 2. člana 41. Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti moguće na ovim "*mestima*" i/ili "*područjima*", Sud mora da utvrdi da li su "*mešanja*", odnosno ograničenje slobode kretanja građana na "*području*" Prizrena, Dragaša i Istoka, putem osporenih odluka, "*propisana zakonom*".

149. Sud naglašava da za potrebe ovog utvrđenja nije potrebna i analiza člana 44. Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, u vezi sa kojim je u presudi Suda KO54/20 dato dovoljno razjašnjenja (vidi stavove 254 sve do 261 presude KO54/20). Naime, slučaj nije isti kada je u pitanju član 53. Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, na osnovu kojeg su precizirani administrativni prekršaji koji su primenljivi u slučaju neizvršenja osporenih odluka. Sud sledstveno mora da oceni da li su tačka IV za opštine Dragaša i Istoka i tačka V za opštinu Prizren, osporenih odluka takođe zasnovane na zakonu.

150. Sud, s tim u vezi, podseća da tačka V izreke odluke [br. 229/IV/2020] za opštinu Prizren i tačka IV izreka [br. 238/IV/2020] i [br. 239/IV/2020], za opštine Dragaša i Istoka, navode sledeće:

> "***IV*. [V.]** *Nepoštovanje mera koje su određene u ovoj odluci će se smatrati, na osnovu zakona, kao administrativni prekršaj i biće kažnjivo novčanom kaznom, od 1,000 Evra do 2.000 Evra za fizička lica i od 3,000 Evra do 8,000 Evra za pravna lica, dok će se odgovorno lice pravnog lica kazniti od 500 Evra do 1,500 Evra. U skladu sa zakonom, kazne će se izricati od strane nadležnog inspektorijata.*"

151. Sud podseća da tri prve tačke (I, II i III) osporenih odluka u vezi sa opštinama Dragaš i Istog, (i) zabranjuju "*kretanje fizičkih lica van njihovih kuća/stanova*" u odgovarajućim opštinama, kao što je to određeno u delu I; (ii) zabranjuju "*saobraćaj automobilima*" u odgovarajućim opštinama, kao što je to određeno u delu II; (iii) određuju "*uslove koji se trebaju ispuniti za fizička lica tokom dozvoljenog kretanja*", kao što je određeno u delu III. Sud takođe podseća da se gore navedene tačke osporenih odluka, slažu sa tačkama I, III i IV osporene odluke u vezi sa opštinom Prizren, koja, za razliku, u tački II takođe određuje i "*zabranu ulaska-izlaska iz opštine Prizren*". Sve tri osporene odluke propisuju i kazne koje će biti izrečene u slučaju nepoštovanja mera koje su propisane u odgovarajućim odlukama, pozivajući se na član 53 Zakona o sprečavanju i suzbijanju Zaraznih bolesti.

152. Sud prvenstveno naglašava da ovaj član definiše kao "*sanitarne administrativne prekršaje*", mere određene kao takve u Zakonu o Sprečavanju i Suzbijanju Zaraznih Bolesti, i za koje se izriču novčane kazne od strane organa Sanitarne Inspekcije Kosova. Ove kazne, na osnovu ovog zakona, dostižu sumu od 1.000 do 2.000 evra za fizička lica, dok od 3.000 do 8.000 evra za pravna lica. Iste mere se mogu izreći i u slučaju uslova koji su navedeni takođe u ovom članu, odnosno tačkama a), b), c) i d) istog. Specifičnije, kazne se mogu izreći za

administrativne prekršaje, (i) ukoliko se utvrdi ine prijavni bolest, smrt od zarazne bolesti, epidemija, prikrivanje uzročnika određenih zaraznih bolesti, prenos virusa hepatitisa B i C, prenos virusa 17 HIV-a, prenos parazita malarije, povreda od pobesnelih životinja ili od životinja za koje se sumnja da su pobesnele, kao što je to utvrđeno u tački a) člana 53 Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, ali u vezi sa njegovim članom 13. Ovaj poslednji predstavlja obavezu prijavljivanja zaraznih bolesti, koje su specifično određene u sadržaju istog u tačkama a) do j); i (ii) ukoliko se ne izvrši imunizacija, seroprofilaksa i hemoprofilaksa, kao što je to utvrđeno u tački b) člana 53 Zakona o Sprečavanju i Suzbijanju Zaraznih Bolesti, ali takođe i u vezi sa članovima 28 do 32. Ovi poslednji određuju uslove transporta lica koja su bolesna ili za koje postoji takva sumnja, na način na koji će se "*onemogućiti dalje širenje infekcije*", i obaveze zaštite lekovima za osobe kojima preti opasnost da budu inficirane od bolesti koje su navedene u ovom članu.

153. Stavovi c) i d) člana 53 Zakona o Sprečavanju i Suzbijanju Zaraznih Bolesti, takođe određuju da je "*sanitarni administrativni prekršaj*" kao i odgovarajuće kazne, za slučajeve u kojima se (i) ne preduzmu mere koje su predviđene za sprečavanje i suzbijanje daljeg širenja infekcije ili drugih protiv epidemioloških i higijenskih mera koje su potrebne a koje su ograničene od strane prirode bolesti, kao što je to propisano u tački c) ovog člana; i (ii) ne odrede mere, dužnosti i odgovornosti za zaštitu od zaraznih bolesti i ne primenjuju odgovarajuće tehničko sanitarne, higijenske i druge mere za zaštitu od zaraznih bolesti, kao što je to propisano u tački d) istog tog člana.

154. Sud primećuje da je stav c) gore navedenog člana i koji je relevantan u okolnostima ovog konkretnog slučaja, i sadrži veću diskreciju u odnosu na ostale gore navedene tačke, i tiče se "*mera*", odnosno mera koje su predviđene za sprečavanje i suzbijanje daljeg širenja infekcije ili druge protiv epidemiološke i higijenske mera koje su potrebne a koje su ograničene od prirode bolesti.

155. Govoreći ovo, ove "*mere*" za sprečavanje i suzbijanje zaraznih bolesti su određene (i) u Poglavlju III; i (ii) članovima od 34 do 39 pod naslovom "*Druge mere za sprečavanje i suzbijanje zaraznih bolesti*" Zakona o Sprečavanju i Suzbijanju Zaraznih Bolesti. Poglavlje III, u članu 8 istog, propisuje opšte mere i posebne mere. Prve su tačno navedene u stavu 2, dok su druge navedene u stavu 3 ovog člana. Nijedna od ovih mera nije povezana sa merama koje su određene kao administrativni prekršaj u osporenim Odlukama. Sud primećuje tačku i) stava 3 člana 8 navedenog zakona koji se tiče *"drugih mera koje su propisane na osnovu zakona*". Ove potonje su naime, kao što je to i

naglašeno iznad, propisane u članovima 34, 35, 36, 37, 38 i 39 Zakona o Sprečavanju i Suzbijanju Zaraznih Bolesti, i koje, takođe tačno propisuju mere koje se kvalifikuju kao administrativni prekršaj, a koje takođe ne sadrže nijednu od mera koje su propisane kao administrativni prekršaj u osporenim odlukama.

156. Izuzev člana 53 i na osnovu kojeg su donete i tačke IV i V osporenih odluka, Sud će takođe proceniti da li su drugi članovi Zakona o Sprečavanju i Suzbijanju Zaraznih Bolesti, odnosno oni koji su navedeni u Poglavlju VII u vezi sa kaznenim odredbama, predviđaju upravne prekršaje određene putem osporenih odluka. S tim u vezi, Sud primećuje da član 54 gore navedenog zakona takođe propisuje novčane kazne za fizička lica (1.000 – 2.000 evra) kao i za pravna lica (3.000 do 8.000 evra), ukoliko se ne primene ili ne izvrše mere koje su propisane u tačkama a), b), c), d), i e) prvog stava istog, a koje, ne odražavaju niti jedan od "*administrativnih prekršaja*" koji su navedeni u osporenim odlukama. Isto važi i za članove 55 i 56 odgovarajućeg zakona, a koji propisuju novčane kazne za prekršaje, u prvom slučaju, od 250 do 1.000 evra, za fizičko lice, ukoliko se primenjuju u okolnostima ili situacijama koje su navedene u tačkama a), b), c), d), d), f), e), g), dok, u drugom slučaju, od 500 do 1000 evra, za fizička lica, ukoliko se primenjuju u okolnostima i situacijama koje su navedene u tačkama a) i b). Nijedan od ovih zakonskih osnova takođe ne odražava nijedan od "*administrativnih prekršaja*" koji su navedeni u osporenim odlukama.

157. Štaviše, Sud takođe podseća da je Parlamentarna grupa Pokreta SAMOOPREDELJENJE! naglasila da je na osnovu tačke (m) člana 31 Zakona o Sanitarnoj Inspekciji, "*delimično ili potpuno nepoštovanje odluka koje se donesu od strane Sanitarne Inspekcije Kosova*", administrativni sanitarni prekršaj i kazna se izriče na osnovu odluke/a koje su donete od strane Sanitarne Inspekcije. Međutim, član 31 ovog zakona takođe tačno određuje i povrede koje se smatraju sanitarnim prekršajem, i nijedan od "*administrativnih prekršaja*" koji su navedeni u osporenim odlukama nije deo ove liste koja je tačno navedena u gore navedenom članu Zakona o Sanitarnoj Inspekciji. Tačka m) člana 31 Zakona o Sanitarnoj Inspekciji se tiče neizvršenja odluka koje su donete od strane Sanitarne Inspekcije Kosova, a to nije slučaj u okolnostima ovog konkretnog slučaja.

158. Naime, "*administrativni prekršaji*" koji su određeni u osporenim odlukama, odnosno oni koji su navedeni u (i) tačkama I, II, III odluka [br. 238/IV/2020] i [br. 239/IV/2020] "*o sprečavanju, suzbijanju i eliminaciji zarazne bolesti COVID-19 na teritoriji opština*" Dragaš, odnosno Istok, a koje su povezane sa "*zabranom kretanja fizičkih lica*

van njihovih kuća/stanova"; "*kretanja vozila*"; "*obaveza fizičkih lica tokom perioda kada je dozvoljeno kretanje*"; i (ii) tačaka I, II, III i IV odluke [br. 229/IV/2020] "*o sprečavanju, suzbijanju i eliminaciji zarazne bolesti COVID-19 na teritoriji opštine"* Prizren, a koje su povezane sa "*zabranom kretanja fizičkih lica van njihovih kuća/stanova*"; "*zabranom ulaska-izlaska*", "*kretanja vozila*"; i "*obaveza fizičkih lica tokom perioda kada je dozvoljeno kretanje*", u stvari proizilaze iz sadržaja stava 2 člana 41 Zakona o Sprečavanju i Suzbijanju Zaraznih Bolesti, a koji u tačkama a) i b) istog, Ministarstvu Zdravstva određuje nadležnost da (i) zabrani putovanja u mestu u kojem se proširila epidemija neke od zaraznih bolesti; ili (ii) da zabrani kretanje u zaraženim regionima ili onim delovima koji su u direktnoj opasnosti, mere koje se, na osnovu tog istog člana, određuju podzakonskim aktima Ministarstva Zdravstva i koje se primenjuju tako što se prati postupak koji je naveden u članu 45 Zakona o Sprečavanju i Suzbijanju Zaraznih Bolesti.

159. Sud, s tim u vezi, prvenstveno primećuje da neki takav podzakonski akt nije objavljen u Služenom Listu Republike Kosova, nasuprot činjenici da na odnosu člana 58 Zakona o Sprečavanju i Suzbijanju Zaraznih Bolesti, Ministarstvo Zdravstva je imalo za dužnost da donese podzakonske akte u vezi sa merama, obavezama i odgovornostima za primenu zaštite i suzbijanja protiv zaraznih bolesti, u roku od šest (6) meseci od dana stupanja na snagu ovog Zakona, a ovaj datum potiče još iz 2008. godine. Štaviše, "*administrativni prekršaji*" koji su navedeni u osporenim odlukama su određeni u postupku koji je naveden u članu 45 gore navedenog zakona, odnosno putem jednog akta Ministarstva Zdravstva, i nisu propisani kao administrativni prekršaji u samom Zakonu o Sprečavanju i Suzbijanju Zaraznih Bolesti. Tačnije, „*upravni prekršaji*" određeni putem osporenih odluka, su određeni odlukom Ministarstva zdravlja.

160. U kontekstu diskrecije Ministarstva Zdravstva, da bi se odredili administrativni prekršaji a koji nisu baš tačno "*određeni na osnovu zakona*", Sud prvenstveno podseća da je Skupština, tokom 2016. godine donela zakon br. 05/L-087 o Prekršajima (u daljem tekstu: Zakon o Prekršajima), i na osnovu (i) člana 170 (Prestanak važenja postojećeg važećeg zakonodavstva) istog, propisano je da je stupanjem na snagu ovog zakona a što se na osnovu člana 171 (Stupanje na snagu), desilo u "*januaru 2017. godine*", "*prestaje da važi važeće zakonodavstvo za prekršaj.*"; i (ii) člana 167 (Usklađivanje odredbi koje nisu u skladu sa ovim zakonom) istog, propisano je da "*Odredbe o prekršajima koji nisu u skladu sa ovim zakonom uskladiće se u roku od jedne (1) godine od dana stupanja na snagu ovog zakona*". S tim u

vezi, Sud takođe naglašava da Zakon o Sprečavanju i Suzbijanju Zaraznih Bolesti nikada nije izmenjen/dopunjen od strane Skupštine.

161. Navodeći ovo, postoje takođe i dva člana Zakona o Prekršajima koji su relevantni u proceni "*odredivosti na osnovu zakona*" tačke IV za opštinu Dragaš i Istok, i tačke V za opštinu Prizren, a u vezi sa "*administrativnim prekršajima*". To su član 3 (Princip zakonitosti) i 7 (Utvrđivanje prekršaja) Zakona o Prekršajima. Prvi, odnosno član 3, u onolikoj meri koliko je to relevantno za okolnosti ovog konkretnog slučaja, propisuje da (i) Niko ne može biti kažnjen za prekršaj niti se prema njemu ne može izricati sankcija prekršaja za delo koja pre nego da je izvršeno, nije bila definisana kao prekršaj zakonom ili aktima (opštinskim uredbama) Skupštine Opštine, a za koje delo nije bila propisana sankcija za prekršaj, u stavu 1 istog; i (ii) definicija jednog prekršaja treba se utvrditi tačno i nije dozvoljeno tumačenje prema analogiji, naglašavajući da u slučaju nejasnoće, definicija prekršaja tumači se u korist lica protiv koga se vodi procedura za prekršaj, u drugom stavu tog člana. Sa druge strane drugi, odnosno član 7 u onolikoj meri koliko je to relevantno za okolnosti ovog konkretnog slučaja takođe propisuje da (i) Prekršaji i sankcije za prekršaje mogu se utvrditi zakonom i aktima (opštinskim propisima) Skupštine Opštine, gde potonja ima nadležnost samo za kršenje akata opštinskih organa koje donose u okviru oblasti njihovih ovlašćenja, kao što je to određeno u prvom i drugom stavu ovog člana; i (ii) organ koji je ovlašćen da utvrdi prekršaj i sankcije za prekršaje, odnosno Skupština Republike ili Skupština Opštine, ovo ovlašćenje ne može preneti drugim organima, kao što je navedeno u trećem stavu ovog člana.

162. S tim u vezi, Sud prvenstveno primećuje da "*administrativni prekršaji*" koji su navedeni u osporenim odlukama nisu navedeni i u članovima 8, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 53, 54, 55 i 56 Zakona o Sprečavanju i Suzbijanju Zaraznih Bolesti niti u članu 31 Zakona o Sanitarnoj Inspekciji. Drugo, takođe se primećuje da iako se tačke a) i b) stava 2 člana 41 Zakona o Sprečavanju i Suzbijanju Zaraznih Bolesti, tiču mogućnosti donošenja nekih odgovarajućih mera koje su određene u osporenim odlukama, isti navodi da se te mere pre svega trebaju odrediti putem nekog podzakonskog akta i da se nakon toga odrede i praćenjem postupka koji je naveden u članu 45 tog istog zakona. U tom kontekstu, Sud želi da naglasi tri sledeće stvari: (i) da se na osnovu stava 1 člana 3 Zakona o Prekršajima, prekršaji trebaju odrediti na tačan način i nije dozvoljeno tumačenje po analogiji. Sud podseća da prekršaji koji su određeni u osporenim odlukama nisu određeni na tačan način ni u Zakonu o Sprečavanju i Suzbijanju Zaraznih Bolesti ni u Zakonu o Sanitarnoj Inspekciji; (ii) da je na osnovu stava 3 člana 7 Zakona o Prekršajima, ovlašćeni organ koji

treba da odredi prekršaje i sankcije za prekršaje, a koji su, na osnovu ovog zakona, samo Skupština Republike i Skupština Opštine, ovo ovlašćenje ne mogu da prenesu na druge organe, uključujući tu i Vladu; i (iii) da se prekršaji i sankcije za prekršaje, mogu odrediti samo zakonom Skupštine Republike i aktima Skupštine Opštine, kao što je to navedeno i u stavu 1 člana 7 Zakona o Prekršajima, dok, takođe, ukoliko ovo nije slučaj, niko se ne može kazniti za prekršaj ili mu se može izreći sankcija za prekršaj za delo za koje pre nego što je izvršeno nije bilo određeno kao prekršaj na osnovu zakona ili na osnovu akata Skupštine opštine, kao što je to određeno u stavu 1 člana 3 tog istog zakona.

163. S tim u vezi, Sud utvrđuje da administrativni prekršaji koji su povezani sa nepoštovanjem "*zabrane kretanja fizičkih lica van njihovih kuća/stanova*"; "*zabrane izlaska-ulaska*", "*kretanja automobila*"; i "*obaveza fizičkih lica tokom perioda kada je dozvoljeno kretanje*", određenih u osporenim odlukama, nisu "*određeni na osnovu zakona*", i, štaviše, isti su propisani u odlukama nekog Ministarstva, odnosno Ministarstva Zdravstva, a ne putem nekog zakona Skupštine Republike ili putem nekog akta Skupštine Opštine.

164. Sud primećuje, kako je to uradio i u Presudi KO54/20, da Zakon o Sprečavanju i Suzbijanju Zaraznih Bolesti, ne daje adekvatna ovlašćenja Vladi za sprečavanje i suzbijanje pandemije COVID-19. Upravo zbog tog razloga, u Presudi KO54/20, je određen jedan drugi datum za dan stupanja na snagu svoje Presude, odnosno na dan 13. aprila 2020. godine, naglašavajući da do tog datuma, relevantne institucije Republike Kosova, a u prvom redu Skupština, trebaju da preduzmu potrebne mere da bi se osigurala potrebna ovlašćenja prava i osnovnih sloboda a radi čuvanja javnog zdravlja, da se to uradi u saglasnosti sa Ustavom i Presudom KO54/20. To se, kao što je i objašnjeno u III delu ove Presude, nikada nije ni dogodilo.

165. Govoreći ovo, i nasuprot potrebama da u ovim okolnostima trenutne pandemije Vlada (i) "*treba da bude u stanju da deluje brzo i efikasno*; kao i (ii) da jedno takvo pitanje, "*može da traži usvajanje prostih postupaka za donošenje odluka, kao i olakšanje nekih kontrola i ravnoteže*", kao što to naglašava i sam Savet Evrope u Informativnom Dokumentu, međutim uvek naglasivši neophodnost nadzora zakonodavne vlasti i sudske kontrole, Ustav, u članovima 92 i 93, tačno određuje da Vlada primenjuje zakone i druge akte koji su usvojeni od strane Skupštine Kosova i donosi odluke i usvaja pravne akte ili uredbe koje su potrebne za primenu zakona, kao što takođe određuje u članu 55, da se osnovna prava i slobode garantovane Ustavom mogu ograničiti samo zakonom Skupštine.

166. S tim u vezi, in a osnovu ovlašćenja koja su data Ministarstvu Zdravstva u vezi sa određivanjem administrativnih prekršaja putem Zakona o Sprečavanju i Suzbijanju Zaraznih Bolesti, Sud treba da utvrdi da u određivanju nepoštovanja mera koje su predviđene u osporenim odlukama kao "*administrativni prekršaji*", Ministarstvo Zdravstva je prekoračilo zakonska ovlašćenja koja su određena u Zakonu o Sprečavanju i Suzbijanju Zaraznih Bolesti.

167. Zbog toga, Sud utvrđuje da: (i) tačka V odluke [br. 229/IV/2020] od 14. aprila 2020. godine Ministarstva Zdravstva, *"o sprečavanju, suzbijanju i eliminaciji zarazne bolesti COVID-19 na teritoriji"* opštine Prizren; i (ii) tačka IV odluka [br. 238/IV/2020] i [br. 239/IV/2020] od 14. aprila 2020. godine Ministarstva Zdravstva, *"o sprečavanju, suzbijanju i eliminaciji zarazne bolesti COVID-19 na teritoriji"* opštine Dragaš, odnosno Istok, u kojima su navedeni administrativni prekršaji i odgovarajuće sankcije, nisu u skladu sa članom 55 Ustava a u vezi sa članom 35 Ustava i članom 2 Protokola br. 4 EKLjP-a.

168. Kao što je to već objašnjeno u Presudi suda KO54/20, i u ovoj presudi, u slučaju neispunjavanja kriterijuma "*odredivosti na osnovu zakona*", neće se dalje nastavljati sa procenom drugih uslova nekumulativnog testa, odnosno sa "*legitimnom svrhom*" i "*potrebom u demokratskom društvu*". Samim tim, u nastavku Sud neće nastaviti sa procenom ova dva kriterijuma a u vezi sa tačkom IV Odluka [br. 238/IV/2020] i [br. 239/IV/2020] od 14. aprila 2020. godine Ministarstva Zdravstva, *"o sprečavanju, suzbijanju i eliminaciji zarazne bolesti COVID-19 na teritoriji"* opština Dragaš i Istok; i tačke V odluke [br. 229/IV/2020] od 14. aprila 2020. godine Ministarstva Zdravstva, *"o sprečavanju, suzbijanju i eliminaciji zarazne bolesti COVID-19 na teritoriji"* opštine Prizren, dok će istu analizu nastaviti u vezi sa (i) tačkama I, II, III, V, VI i VII osporenih odluka za opštinu Dragaš i opštinu Istok, i (ii) tačkama I, II, III, IV, VI, VII i VIII osporene odluke za opštinu Prizren, jer je u vezi sa istima, Sud već ustanovio "*odredivost na osnovu zakona*".

(ii) Da li "mešanje" u pravo na slobodu kretanja teži "legitimnom cilju"

169. Sud je objasnio strukturu člana 35. Ustava, odnosno slobode kretanja, u presudi KO54/20, u meri u kojoj je to relevantno za okolnosti oba data slučaja. Sud je objasnio da ovaj član garantuje (i) pravo na slobodno kretanje u Republici Kosovo i izbor mesta stanovanja svim državljanima Republike Kosovo i strancima koji su zakoniti stanovnici

Kosova; (ii) pravo svakog lica da napusti zemlju; i (iii) pravo državljana Republike Kosovo da im se ne zabrani ulazak u Republiku Kosovo. Stav 2 istog tog člana utvrđuje da se sva ograničenja u vezi sa ovim zagarantovanim pravima, (i) "*regulišu zakonima*"; (ii) utvrđuju se i neophodna su za izvršenje određene odluke suda; i (iii) potrebna su radi ispunjenja obaveze zaštite države. Stavovi 4. i 5. člana 35. Ustava nisu relevantni za okolnosti konkretnog slučaja i stoga se, kao i u presudi KO54/20, Sud neće upuštati u njihovo komentarisanje (vidi, stav 201 presude KO54/20).

170. Ovaj član, na osnovu članova 22. [Direktna Primena Međunarodnih Sporazuma i Instrumenata] i 53. [Tumačenje Odredbi Ljudskih Prava] Ustava, Sud čita i tumači u vezi sa ekvivalentnim članom EKLJP, odnosno članom 2. njenog Protokola br. 4. Ovaj poslednje navedeni, takođe utvrđuje i prava i mogućnost odgovarajućih ograničenja. U svojim stavovima 1. i 2, utvrđuje pravo na slobodu kretanja u državi i pravo na slobodu izbora boravišta, za sve one koji se zakonito nalaze na teritoriji jedne države, kao i pravo svakog lica da napusti bilo koju zemlju, uključujući i sopstvenu. Međutim, u stavu 3, odnosno 4, isti član utvrđuje i mogućnost odgovarajućih ograničenja, pod uslovom da su ista "*u skladu sa zakonom*" i "*neophodna u demokratskom društvu*". Razlozi na osnovu kojih ova ograničenja mogu biti "*u skladu sa zakonom*" i "*neophodna u demokratskom društvu*", odnosno "*legitimni ciljevi*" na osnovu kojih se mogu uvesti odgovarajuća ograničenja, takođe su utvrđena unutar strukture ovog člana, i uključuju (i) državnu ili javnu bezbednost; (ii) očuvanje javnog poretka; (iii) sprečavanje kriminala; (iv) zaštitu zdravlja ili morala; ili (v) zaštitu prava i sloboda drugih.

171. Ova struktura relevantnih članova, a koja je slična i sa drugim članovima Ustava i EKLJP koji utvrđuju prava i odgovarajuća ograničenja (vidi, uključujući ali ne ograničavajući se na članove 8. do 11. EKLJP i odnosne članove Ustava), podudara se i sa strukturom člana 55. Ustava, koji je naširoko objašnjen presudi KO54/20 (vidi stavove 189-198) i sudskoj praksi ESLJP-a koja se odnosi na ocenu saglasnosti ograničenja relevantnih prava i sloboda sa EKLJP.

172. Sudska praksa ESLJP-a je konsolidovana po pitanju ocene da li određeno "*mešanje*", odnosno ograničenje prava, teži nekom "*legitimnom cilju*". S tim u vezi, ESLJP se fokusira na analizu "*legitimnih ciljeva*" u vezi sa kojima se može dopustiti određeno "*mešanje*" i koji su konkretno utvrđeni u samom stavu 3. člana 2. Protokola br. 4 EKLJP. Na primer, u nizu slučajeva, ESLJP je smatrao da je ova tačka testa pređena jer se za predmetna "*mešanja*" smatralo da teže "*legitimnom cilju*" u vezi sa: (i) interesom državne bezbednosti

(vidi predmete ESLJP-a *Berkovich i drugi protiv Rusije*, pretstavke br. 5871 i 9 drugih, presuda od 27. marta 2018. godine; i *Berkovich i drugi protiv Rusije* pretstavke br. 5871 i 9 drugih, presuda od 27. marta 2018. godine, stavovi 84-85); (ii) javnim interesom (vidi predmet ESLJP-a *Bessenyeli protiv Mađarske*, predstavka br. 37509/06, presuda od 21. oktobra 2009. godine, stav 22); (iii) zaštitu interesa dece, odnosno zaštitu interesa drugih (vidi predmet ESLJP-a *Battista protiv Italije*, predstavka br. 43978/09, presuda od 2. decembra 2014. godine, stav 40); i (iv) zaštitu interesa i prava drugih (vidi predmet ESLJP-a *Mursaliyev i drugi protiv Azerbejdžana*, pretstavke br. 66650/13 i 10 drugih, presuda od 13. decembra 2018. godine).

173. U principu, sudska praksa ESLJP-a teret dokazivanja u vezi sa postojanjem određenog *"legitimnog cilja*" određuje odgovarajućoj državi, ili tačnije javnom organu koji preduzima "*mešanje*" radi zaštite određenog "*legitimnog cilja*". Shodno tome, u okolnostima konkretnog slučaja, teret dokazivanja u vezi sa postojanjem određenog "*legitimnog cilja*" povezanog sa odgovarajućim "*mešanjem*" pada na Ministarstvo zdravstva, odnosno na Vladu. Sud podseća da ni premijer u ime Vlade, niti ministar zdravstva u ime Ministarstva zdravstva nisu odgovorili Sudu na njegov zahtev za dostavljanje komentara u vezi sa meritumom slučaja. Kao rezultat toga, oni nisu argumentovali "*legitimni cilj*" kojem se težilo "*mešanjem*" u pravo na kretanje putem osporenih odluka.

174. Naime, sudska praksa ESLJP-a prepoznaje i slučajeve u kojima je on zbog posebnih okolnosti određenog slučaja, prihvatio postojanje određenog "*legitimnog cilja*", uprkos nepostojanju argumentovanja dotične vlade. U skladu sa ovom sudskom praksom ESLJP-a, a imajući u vidu i nepostojanje sudske prakse u vezi sa ograničenjima slobode kretanja kao rezultat pandemije COVID-19, Sud je, u okolnostima konkretnog slučaja, spreman da prizna da je prilikom "*mešanja*" u osnovna prava i slobode koje se tiču slobode kretanja, Ministarstvo zdravstva težilo "*legitimnom cilju*", odnosno cilju zaštite "*javnog zdravlja*", koje je izričito utvrđeno u stavu 3. člana 2. Protokola br. 4 EKLJP.

175. Pored toga, i u prilog ovom zaključku, Sud se takođe poziva i na Informativni dokument SG/Inf(2020)11 od 7. aprila 2020. godine o poštovanju demokratije, vladavine zakona i ljudskih prava u kontekstu zdravstvene krize izazvane COVID-om 19 Saveta Evrope, koji, između ostalog, naglašava da "*zaštita zdravlja*" predstavlja jedan od "*legitimnih ciljeva"* koji omogućava odgovarajućim vladama da preduzimaju mere ograničenja prilikom sprečavanja i suzbijanja ove

pandemije, razume se, samo ako su iste "*propisane zakonom*" i "*neophodne u demokratskom društvu*" (vidi, deo 3.3 Informativnog dokumenta).

176. Takođe, uprkos činjenici da sudska praksa ESLJP-a u pogledu slučajeva koji mogu rezultirati kao posledica ograničenja koje su preduzele odgovarajuće države u cilju sprečavanja i suzbijanja COVID-19 i dalje nedostaje, i činjenici da je relevantna sudska praksa Ustavnog suda, u ovoj fazi, mala i u toku izgradnje, određeni broj ustavnih sudova je doneo svoje prve odluke koje se odnose na ocenu ustavnosti ograničenja za vreme pandemije COVID-19, i prihvatili postojanje "*legitimnog cilja*" u smislu zaštite javnog zdravlja. Razume se, ovo tek nakon što su isti utvrdili da su preduzete mere, odnosno ograničenja, bila "*propisana zakonom*" (vidi, u ovom kontekstu, predmet Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, odluka o dopuštenosti i meritumu, AP-1217/20, stav 51. Uprkos utvrđivanju postojanja "*legitimnog cilja*", ovom odlukom je utvrđena povreda prava podnosilaca zahteva u pogledu slobode kretanja, zbog nepostojanja srazmernosti preduzetih mera).

177. Shodno tome, Sud utvrđuje da je u okolnostima ovog slučaja, "*mešanje*", odnosno ograničenje osnovnih prava i sloboda zagarantovanih članom 35. Ustava, putem osporenih odluka, težilo "*legitimnom cilju*" "*zaštite javnog zdravlja*", kao što je utvrđeno u stavu 3. člana 2. Protokola br. 4 EKLJP. Ovo potvrdno utvrđenje sledi potreba za analizom preostalog kriterijuma, odnosno ocena da li je "*mešanje*" u pravo na slobodu kretanja putem osporenih odluka "*neophodno u demokratskom društvu*".

(iii) Da li je „mešanje" u pravo na slobodu kretanja „neophodno u demokratskom društvu"

178. Sud primećuje da prilikom ocene da li je *„mešanje" „neophodno u demokratskom društvu",* ESLJP na početku izjavljuje da će se *„mešanje"* smatrati *„neophodnim u demokratskom društvu"* ako odgovara *„hitnoj društvenoj potrebi"*. U tom kontekstu, ESLJP uravnotežuje interese određene države, u kontekstu okolnosti konkretnog slučaja, zaštite javnog zdravlja u odnosu na pravo određenog podnosioca, a naročito da li je (i*) „mešanje" „srazmerno" „legitimnom cilju"*; i (ii) da li su razlozi koji su proizvedeni od državne vlasti da opravdaju navedena *„mešanja" „relevantni i dovoljni"* (vidi, između ostalog, slučajeve ESLJP-a*, Khiustov protiv Rusije*, predstavka br. 28975/05, presuda od 11. jula 2013. godine, stav 84 i tu korišćene reference; *Nikiforenko protiv Ukrajine*, predstavka br. 14613/03, presuda od 18. februara 2010. godine, stav 56; kao i

Kiprianou protiv Kipra, predstavka br. 73797/01, presuda iz 2005. godine, stavovi 170-171).

179. U smislu ocene srazmernosti, ESLJP je utvrdio povredu člana 2. Protokola br. 4. EKLJP-a, i utvrdio je da *„mešanja“* u slobodu kretanja nisu srazmerna *„legitimnom cilju“* kojem se težilo, kada se ista, između ostalog, nisu podvrgavala stalnom preispitivanju od strane nadležnog javnog organa. Na primer, u predmetu *A.E. protiv Poljske,* utvrdivši povredu prava dotičnog podnosioca u pogledu slobode kretanja zagarantovane članom 2. Protokola br. 4. EKLJP, ESLJP je u vezi sa srazmernošću preduzetih mera, između ostalog, naglasio da državnim organima nije dozvoljeno da drže restriktivne mere na pravu na slobodu kretanja osoba *„bez periodičnog preispitivanja opravdanosti tih mera“* (vidi, predmet ESLJP, *A.E. protiv Poljske*, predstavka br. 14480/04, presuda od 31. marta 2009. godine, stavovi 49 i 50 i tu korišćene reference). Za takav nedostatak povremene revizije mera ograničenja, ESLJP je smatrao da ide protiv obaveze država da primene dužnu pažnju kako bi osigurale da primenjena *„mešanja“* budu opravdana tokom čitavog vremena primene ograničenja u pitanju. Slično tome, u predmetu *Battista protiv Italije*, ESLJP je naglasio da su mere automatske prirode, bez ograničenja u pogledu njihovog polja delovanja i trajanja, i koje ne podležu periodičnom preispitivanju, u suprotnosti sa garancijama sadržanim u članu 2. Protokola br. 4. EKLJP (vidi, predmet ESLJP-a, *Battista protiv Italije*, citiran u tekstu iznad, stav 47; vidi, takođe, i nekoliko drugih predmeta u kojima je nakon položenog testa u pogledu *„propisanosti zakonom“ i „legitimnog cilja*“ utvrđeno da *„mešanja“* nisu bila *„neophodna u demokratskom društvu“* zbog nepostojanja srazmernosti *„mešanja“* u pitanju: *Milen Kostov protiv Bugarske*, predstavka br. 40026/07, presuda od 3. septembra 2013. godine; *Mursaliyev i drugi protiv Azerbejdžana*, predstavke br. 66650/13 i 10 drugih, presuda od 13. decembra 2018. godine; *Sarkizov i drugi protiv Bugarske*, predstavke br. 37981 i 3 drugih, presuda od 17. aprila 2012. godine; *Stamose protiv Bugarske*, predstavka br. 19713/05, presuda od 27. novembra 2012. godine i *Vlasov i Benyash protiv Rusije*, predstavke br. 51279/09 i 32098/13, presuda od 20. septembra 2016. godine).

180. Na osnovu gornjih pojašnjenja, Sud u nastavku treba da oceni da li je u okolnostima konkretnog slučaja (i) *„mešanje“* u osnovna prava i slobode u pogledu slobode kretanja srazmerno u odnosu na *„legitiman cilj“* kojem se težilo, uključujući i da li su iste automatske prirode, bez ograničenja u pogledu njihovog polja delovanja i trajanja i da li su podložna periodičnom preispitivanju; i (ii) da li su za *„mešanje*“ u osnovna prava i slobode u pogledu slobode kretanja, nadležni javni

organi, odnosno Ministarstvo zdravstva, izneli *„relevantne i dovoljne“* razloge.

181. U tom kontekstu, Sud prvo naglašava da sprečavanje i suzbijanje pandemije COVID-19 svakako predstavlja *„hitnu društvenu potrebu“* u smislu ocene *„neophodnosti u demokratskom društvu“*. Sve države se suočavaju sa izazovom sprečavanja i suzbijanja pandemije COVID-19. Do 29. marta 2020. godine, 22 države članice Saveta Evrope proglasile su hitno stanje na nivou zemlje na osnovu relevantnih ustavnih postupaka. Kao što je i prethodno pomenuto, u cilju efikasnog rešavanja ovih izazova, ali i očuvanja sistema zaštite osnovnih prava i sloboda, Savet Evrope je objavio Informativni dokument kako bi vladama u pitanju pružio paket *„za rešavanje trenutne krize koja je bez presedana i masovna, na takav način da poštuju osnovne vrednosti demokratije, vladavinu zakona i ljudska prava*“. Ovaj Informativni dokument, između ostalog, i u meri u kojoj je relevantan za okolnosti konkretnog slučaja, naglašava da se u svetlu pretnje koju predstavlja COVID-19, *„normalno funkcionisanje društva ne može očuvati, posebno u kontekstu glavnih mera zaštite koje su preduzete radi suzbijanja ovog virusa, tj. izolacije “*, i da će ove mere *„neminovno uticati na naša prava i slobode koji su neodvojivi i neophodni deo demokratskih društava koja se upravljaju vladavinom zakona*“.

182. Pored toga, u Informativnom dokumentu Saveta Evrope takođe se kaže da će *„glavni društveni, politički i pravni izazov sa kojim će se suočiti naše države članice biti njihova sposobnost da efikasno odgovore na ovu krizu, istovremeno garantujući da mere koje one preduzimaju ne ugrožavaju naš suštinski dugoročni interes da garantujemo osnovne evropske vrednosti demokratije, vladavine zakona i ljudskih prava“*. Potreba za brzim i efikasnim postupanjem prepoznaje se posebno u pogledu izvršnih vlasti, naglašavajući, između ostalog, da iste (i) *„moraju biti u stanju da deluju brzo i efikasno*; i (ii) da to *„može da zahteva usvajanje jednostavnijeg postupka odlučivanja i ublažavanje određenih kontrola i ravnoteža“,* ali uvek naglašavajući važnost kontrole izvršne vlasti od strane zakonodavne vlasti. U tom kontekstu je i Venecijanska komisija dosledno naglašavala da čak i u slučajevima proglašenja vanrednih situacija mora prevladati vladavina zakona (vidi Izveštaj Venecijanske komisije o zaštiti ljudskih prava u vanrednim situacijama, koji je Venecijanska komisija usvojila na 66. plenarnoj sednici od 17. i 18. marta 2006. godine, kao i Kontrolnu listu za vladavinu zakona Venecijanske komisije (CDL-AD (2016) 007) (*„Rule of Law Checklist*“), stav 51).

183. Iako ne u vezi sa izazovima koji proističu iz pandemije COVID-19, već u kontekstu definisanja i razjašnjenja mehanizama u pogledu zaštite osnovnih prava i sloboda u *„vanrednim situacijama“,* sudska praksa ESLJP-a, ali i Venecijanska komisija, naglašavaju da EKLJP treba tumačiti kao *„živi instrument*“, podrazumevajući da kriterijumi na osnovu kojih se ocenjuje ravnoteža između interesa države i prava pojedinaca i težine koja se pripisuje tim kriterijumima za ocenjivanje, mogu da se razlikuju u zavisnosti od konteksta. Sledstveno, i ocena srazmernosti bi se takođe trebala sprovoditi na osnovu okolnosti datih slučajeva, a uvođenje strožijih restriktivnih mera u određenim slučajevima može biti prihvatljivo, međutim nikada ne ograničavajući suštinu zagarantovanih prava (vidi, između ostalog, Mišljenje Venecijanske komisije o zaštiti ljudskih prava u vanrednim situacijama, CDL- AD(2006)015), stav 8 i tu korišćene reference).

184. U tom kontekstu, i prilikom ocene proporcionalnosti ograničenja propisanih osporenim odlukama u odnosu na *„legitimni cilj kojem se težilo“,* Sud podseća da iste zabranjuju kretanje lica i promet motornih vozila u opštini Prizren, Dragaš i Istok, respektivno, sa izuzetkom perioda od jednog i po sata u toku dana, pod uslovom da ih niko ne prati. Naime, za potrebe ocene srazmernosti preduzetih mera, Sud treba da analizira učinjene izuzetke od opšteg pravila ograničavanja slobode kretanja i prometa, putem tri od četiri sporne odluke.

185. Sud podseća da je spornim odlukama sloboda kretanja i prometa omogućena uz odgovarajuća uslovljavanja, koja se odnose na (i) hitna zdravstvena stanja; (ii) slučajeve obavljanja osnovnih potreba van određenih udaljenosti; (iii) slučajeve prisustvovanja sahranama; (iv) osobe sa ograničenim sposobnostima; (v) žrtve porodičnog nasilja, u skladu i sa preporukama Informativnog dokumenta Saveta Evrope; (vi) promet potrebnih roba i usluga; (vii) kretanje odgovarajućih radnika; (viii) poljoprivrednike i farmere; (ix) kretanje za potrebe državnih institucija; i (x) medije.

186. Osporene odluke posebno su se posebno bavile i osobama starijim od 65 godina i one mlađe od 16 godina. Spornim odlukama, Ministarstvo zdravstva zapravo nije zabranilo kretanje osoba starijih od 65 godina u toku dozvoljenog rasporeda, već je preporučilo da se takvo pravo ne koristi osim ako to nije neophodno. S druge strane je što se tiče osoba mlađih od 16 godina, uslovilo njihovo kretanje uslovom da budu u pratnji jednog člana svoje porodične zajednice u vremenu kada je kretanje dozvoljeno.

187. U kontekstu gore navedenih izuzetaka, Sud smatra da je (i) napravljeno dovoljno izuzetaka u smislu ograničavanja slobode

kretanja, čime je očuvana suština ovog prava; i (ii) relevantna ograničenja i izuzeci odražavaju dovoljnu ravnotežu između interesa države s jedne strane i individualnih prava na slobodu kretanja građana koje dotiču osporene odluke, s druge strane, u svetlu okolnosti bez presedana izazvane pandemijom COVID-19, a kao posledica (iii) *„mešanje“,* odnosno ograničenje prava na slobodu kretanja građana u pogođenim opštinama je srazmerno u odnosu na *„legitimni cilj“* kojem se težilo da se zaštiti javno zdravlje.

188. Ovaj zaključak važi i za osobe mlađe od 16 godina, čija sloboda kretanja tokom vremena kada je dozvoljeno kretanje, putem osporenih odluka, uslovljena pratnjom člana njegove porodice. Ovo iz razloga što član 50. [Prava deteta] Ustava, u meri u kojoj je relevantan u okolnostima konkretnog slučaja, i svom stavu četiri, utvrđuje da sve radnje koje se tiču deteta, preduzete od strane državnih javnih ili privatnih institucija, moraju biti u najboljem interesu deteta. S obzirom na to, a posebno u okolnostima koje je izazvala pandemija COVID-19, Sud, u principu, ne smatra obavezu praćenja osoba mlađih od 16 godina nesrazmernom. Takav stav je u skladu i sa Konvencijom o pravima deteta koja se po članu 22. Ustava primenjuje direktno u Republici Kosovo i koja, mada ne definiše konkretno pravo na slobodu kretanja, ipak, po pitanju mogućih ograničenja u vezi sa pravima dece, takođe utvrđuje zaštitu javnog zdravlja kao jednog od *„legitimnih ciljeva“* na osnovu kojih se može *„mešati“* u njihova prava.

189. U prilog oceni srazmernosti *„mešanja“* u slobodu kretanja putem osporenih odluka, Sud takođe naglašava činjenicu da iste, (i) određuju specifičan vremenski rok u vezi sa preduzetim merama, odnosno do 4. maja 2020. godine; (ii) određuju rok u kojem bi trebalo izvršiti njihovo preispitivanje, odnosno do 30. aprila 2020. godine; i (iii) utvrđuju mogućnost stalnog preispitivanja na osnovu analize epidemiološke situacije. Prema tome, Sud naglašava da osporene odluke sadrže i komponentu (i) *„periodičnog preispitivanja opravdanosti tih mera“*, stoga (ii) one nisu mere automatske prirode, bez ograničenja u pogledu njihovog polja delovanja i trajanja, koji kriterijumi bi, na osnovu sudske prakse ESLJP-a, prilikom ocene *„mešanja“* u celini, mogli rezultirati nepostojanjem srazmernosti.

190. Sud podseća da prilikom ocene da li su *„mešanja“* u osnovna prava i slobode *„neophodna u demokratskom društvu*“, on takođe mora da oceni da li su razlozi koji sadrže relevantne odluke državnih organa *„relevantni i dovoljni*“.

191. U tom kontekstu, Sud podseća da osporene odluke, osim činjeničnog opisa koji se odnosi na (i) donošenje odluke Vlade br. 01/07 od 11.

marta 2020. godine; (ii) donošenje odluke Vlade br. 01/15 od 23. marta 2020. godine; i (iii) presudu Ustavnog suda u slučaju KO 54/20, ograničenja navedena u osporenim odlukama, opravdava oslanjajući se na (i) član 41.2 Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti; i (iv) predlog NIJZK-a od 12. aprila 2020. godine koji *„smatra da se zaraza proširila na tu opštinu ili se ista smatra direktno ugroženom“*.

192. U tom kontekstu, Sud podseća na (i) navode podnosilaca zahteva da je Ministarstvo zdravstva na isti način tretiralo tri opštine sa različitim karakteristikama i da je uvelo iste mere u Dragašu, Istoku i Prizrenu, sa nijednim slučajem, jednim slučajem i više slučajeva, respektivno, zaraženih sa COVID-19; i (ii) činjenicu da uprkos zahtevu Suda upućenom ministru zdravstva da dostavi komentare u vezi sa meritumom zahteva i da dostavi Sudu preporuke NIJZK-a koje nisu objavljene na njegovom zvaničnom sajtu, Ministarstvo zdravstva to nije učinilo.

193. Međutim, Sud primećuje da na osnovu Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, nije sporno da NIJZK i druge zdravstvene ustanove definisane ovim zakonom, imaju nadležnost i stručnost da procene situaciju u pogledu zaraznih bolesti i preporuče preduzimanje mera na *„mestu gde je nastupila epidemija*“ i *„zaraženim ili neposredno ugroženim područjima*“ u smislu stava 2. člana 41. Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti. Štaviše, uprkos razlikama u slučajevima zaraženih u ovim opštinama, Sud ne može sam da proceni da li je neko područje, iako možda nije *„zaraženo“*, nije takođe *„neposredno ugroženo“* za potrebe člana 41. Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti. Kao što je naveo u presudi KO54/20, po pitanjima javnog zdravlja, i sam Ustavni sud se poziva i pokorava stručnjacima zdravstvene struke na državnom i svetskom nivou (vidi stavove 177 i 310 presude KO54/20).

194. Prema tome, i na osnovu gore navedenih objašnjenja, Sud smatra da je obrazloženje koje sadrže sporne odluke, odnosno pozivanje na predlog NIJZK-a od 12. aprila 2020. godine koji *„smatra da se zaraza proširila u toj opštini ili se ista smatra neposredno ugroženom“, „dovoljno i relevantno“* u okolnostima sprečavanja i suzbijanja pandemije COVID-19. U tom kontekstu, Sud takođe stavlja naglasak na činjenicu poznatu preko Informativnog dokumenta Saveta Evrope, da se potreba za hitnim i efikasnim delovanjem za sprečavanje i suzbijanje pandemije, posebno priznaje izvršnim organima, naglašavajući da isti *„treba da budu u stanju da deluju brzo i efikasno*“ u ovom kontekstu.

195. Sledstveno tome, Sud smatra da je *„mešanje“* u slobodu kretanja spornim odlukama *„neophodno u demokratskom društvu“,* što ima za rezultat i ispunjenje poslednjeg uslova utvrđenog članom 55. Ustava i sudskom praksom ESLJP-a. To stoga što (i) nije sporno da u okolnostima borbe protiv pandemije COVID-19 postoji *„hitna društvena potreba“*; (ii) odgovarajuće *„mešanje“* je srazmerno u odnosu na *„legitimni cilj“* kojem se teži, uključujući ravnotežu između interesa države da zaštiti javno zdravlje i prava na kretanja građana koji su pogođeni spornim odlukama; i (iii) razlozi koji su proizvedeni od državnih vlasti da bi opravdali *„mešanje“* u slobodu kretanja, u okolnostima borbe protiv pandemije COVID-19, su *„relevantni i dovoljni“*.

196. Konačno, Sud pri oceni ustavnosti odluka [br. 229/IV/2020], [br.238/IV/2020] i [br.239/IV/2020] od 14 aprila 2020 Ministarstva zdravlja, *“o sprečavanju, suzbijanju i eliminisanju zarazne bolesti COVID-19”*, za Opštinu Prizren, Dragaš i Istok, utvrđuje da su iste u saglasnosti sa članom 55 Ustava u vezi sa članom 35 Ustava i članom 2 Protokola br. 4 EKLJP. Ova konstatacija, kao što razjašnjeno napred, važi sa izuzetkom tačke V Odluke [br. 229/IV/2020] za opštinu Prizren i tačke IV Odluka [nr.238/IV/2020] i [br. 239/IV/2020] za opštine Dragaš i Istok u vezi sa „*upravnim prekršajima*“, koje po oceni i razjašnjenja Suda nisu „*propisana zakonom*“, i sledstveno u suprotnosti su sa članom 55 Ustav, u vezi sa članom 35 Ustav i članom 2 Protokola br. 4 EKLJP.

197. Stoga, Sud u nastavku će nastaviti sa ocenom ustavnosti odluke [br. 214/IV/2020] Ministarstva zdravstva od 12. aprila 2020. godine o proglašenju opštine Prizren “*zonom karantina*”, počevši sa ocenom da li se prilikom njenog donošenja ministar zdravstva oslonio na ovlašćenja utvrđena u Zakonu o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, odnosno “*propisanost zakonom*”.

2. Ocena ustavnosti odluke [br. 214/IV/2020] Ministarstva zdravstva od 12. aprila 2020. godine o proglašenju opštine Prizren “*zonom karantina*”

(i) Da li je “mešanje” u pravo na slobodu kretanja “propisano zakonom”

198. Kao u slučaju ocene odluka [br. 229/IV/2020], [br. 238/IV/2020] i [br. 239/IV/2020] od 14. aprila 2020. godine Ministarstva zdravlja *„o sprečavanju, borbi i eliminisanju zarazne bolesti COVID-19 na teritoriji opštine“* Prizren; Dragaš i Istog, odnosno, kao i u oceni odluke [br.214/IV/2020], od 13. aprila 2020. godine Ministarstva

zdravlja, o proglašavanju opštine Prizren *„zonom karantina“,* sud na samom početku mora da oceni da li ista ispunjava kriterijum *„propisnosti zakonom“,* odnosno, da li je njenim donošenjem, putem koje se intervenisalo na slobodi kretanja građana opštine Prizren, koja je zagarantovana članom 35 Ustava, Ministarstvo zdravlje se zasnovalo na zakonskim ovlašćenjima koja su određena zakonom Skupštine, odnosno Zakonom o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti.

199. Sud primećuje da osporena Odluka određuje da (i) opština Prizren bude proglašena karantin zonom jer *„se sumnja da su stanovnici ove opštine imali direktan kontakt sa licima zaraženim virusom korona COVID 19“;* (ii) da se selo Skorobište proglasi žarištem širenja infekcije; (iii) sprečava ulaz i izlaz iz ove opštine: (iv) obavezuje sve stanovnike Prizrena da poštuju mere u skladu sa preporukama NIJZ: i (v) određuje njeno stupanje na snagu istog datuma.

200. Sud takođe podseća da su (i) opšta načela sudske prakse suda i ESLJP-a u vezi sa načelom *„propisnosti zakonom“* pojašnjena u presudi KO54/20 (pogledaj pasuse 208-216 ove presude) i pasuse 138-139 presude; a (ii) sve odredbe, odnosno zakonski osnovi na kojima je zasnovana ova odluka sada su analizirani u pasusima 141-142 ove presude.

201. Sud, takođe primećuje da za razliku od tri odluke Ministarstva zdravlja koje su sada ocenjene od strane suda i koje su bile osnovane i na članovima 44, 46 i 47 Zakona o opštem upravnom postupku, odluka o proglašenju opštine Prizren *„karantin zonom“,* nije se pozvala na njih. A, kako he već iznad objašnjeno, jedini dodatni osnov koji je pomenut i ovoj odluci je član 33 Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, i kao posledice toga, sud će se fokusirati upravo na taj član, kako bi došao do zaključka da li odluka o stavljanju u karantin svih građana opštine Prizren bila *„određena zakonom“.*

202. Sud, u tom kontekstu ističe da se karantin odnosi na četiri člana Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, odnosno na njegovom (i) članu 2, koji definiše karantin kao *„ograničenje slobode kretanja zdravih ljudi koji su izloženi opasnim uzročnicima infektivnih bolesti”;* (ii) tačku c, stava 3, člana 8, određujući karantin kao jednu od *“posebni mera”,* za sprečavanje zaraznih bolesti; (iii) član 33, ovog zakona, u kojem su određeni uslovi za stavljanje fizičkih lica u karantin; i (iv) tačku c, člana 49 ovog zakona, u kojoj je određena obaveza Vlade da obezbedi materijalna sredstva za pokrivanje troškova karantina i sanitarne kontrole lica koja se nalaze u karantinu.

203. Sud ističe da u okolnostima konkretnog slučaja, nije sporno da postoji *„intervencija“* na pravo slobode kretanja građana Prizrena, i ova konstatacija je zasnovana na samoj definiciji karantina, kako je i određeno članom 2 Zakona o sprečavanju i suzbijanu zaraznih bolesti. A u oceni da li je ova *„intervencija“,* odnosno ograničenje prava kretanja građana Prizrena, preko osporene odluke *„određena zakonom“,* sud treba da oceni sadržaj člana 33 Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti.

204. Sud, u tom kontekstu ističe da član 33 ima ukupno pet stava i određuje da (i) lica za koja se utvrdi ili sumnja da su bila u neposrednom doticaju sa obolelima ili osumnjičenima da boluju od kuge, velikih boginja ili hemoragijske groznice stavljaju se u karantin, (ii) trajanje držanja u karantin lica iz stava 1. ovog, člana zavisi od maksimalnog perioda inkubacije odgovarajuće bolesti; (iii) lica iz stava 1. ovog člana, podvrgavaju stalnim lekarskim pregledima za sve vreme karantena; (iv) Ministarstvo zdravstva, na predlog KIJZ, donosi rešenje o stavljanju u karantin lica iz stava 1. ovog člana; i (v)Izvršenje rešenja o stavljanju u karantin lica iz stava 1. ovog člana, obezbeđuju nadležni organi na nivou zemlje.

205. Sud ističe da se član 33 Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti tačnije odnosi samo na *„lica“*. Ovaj član je sastavni deo III poglavlja u vezi sa merama za sprečavanje i suzbijanje zaraznih bolesti, a koji se u svojoj celosti odnosi samo na *„lica“* i nikada na *„regione“* ili *„zemlje“*. Za razliku od IV poglavlja, u vezi sa merama sigurnosti za zaštitu stanovništva od zaraznih bolesti, koji u članu 41 određuje meru *„zabrane putovanja“* i *„zabrane prometa“* u vezi sa *„zemljom u kojem se raširila epidemija“, „regionima koji su zaraženi“* i/ili *„regionima koji su u direktnoj opasnosti“*.

206. U tom kontekstu, Sud primećuje da Zakon o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, tačno pravi razliku između korišćenja reči *„lice“* i *„zemlja“* ili *„region“,* u smislu mera za sprečavanje i suzbijanje zaraznih bolesti, i razliku između *„putovanja“* i *„prometa“,* i tačno ih koristi u smislu *„zemlje“* ili *„regiona“* koji je *„zaražen“* ili *„u opasnosti“*. U tom smislu, u cilju određivanja mera bezbednosti u kontekstu zaraznih bolesti, za *„zemlje“* i *„regione“,* kao što je celina opštine Prizren, odredio je mere koje su detaljno navedene u tački a) i b), stava 2, člana 41 Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, mere koje su u opštini Prizren uspostavljene preko odluke [br.229/IV/2020], 14. aprila 2020. godine, Ministarstva zdravlja *„radi sprečavanja, suzbijanja i eliminisanja zarazne bolesti COVID-19“* i koju je sada, izuzev tačke V, Sud proglasio u skladu sa Ustavom.

207. Sud takođe ističe da korišćenje reči *„lice“* u kontekstu karantina, odražava cilj zakonodavca da ovlasti ograničavanje osnovnih prava i sloboda fizičkih lica pojedinačno određenih, čija prava shodno tome mogu da se ograniče preko pojedinačnog administrativnog akta, a ne za *„regione“* i *„zemlje“* koje su zaražene ili su u opasnosti, prava njihovih građana bi mogla da se ograniče preko opšteg administrativnog akta, jer je zakonodavac imao takvu jasno određenu nameru, kao što je slučaj sa stavom 2, člana 41 Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti.

208. S toga, nije sporno da se član 33 Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti odnosi na fizička lica pojedinačno određena. Samim tim, ovaj zakon određuje i druge uslove na osnovi kojih isti mogu da se stave u karantin. Tačnije i na osnovu stava 1, člana 33 Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, samo dve kategorije fizičkih lica mogu da podlegnu karantinu: (i) lica za koja se **utvrdi** da su bila u direktnom kontaktu sa bolesnim licima ili sa onima za koje se sumnja da da su oboleli; i (ii) lica za koja se **sumnja** da su bila u direktnom kontaktu sa bolesnim livima ili sa licima za koja se sumnja da su obolela.

209. Shodno tome, da ni se lice stavilo u karantin treba da se (i) *„utvrdi kontakt“;* ili (ii) treba da ima *„sumnji za kontakt“,* sa bolesnim licima ili li ima za koja se sumnja da su obolela, kao što je i određeno stavom 1, člana 33 gore navedenog zakona, odnosno treba da se sumnja da isti takođe mogu da budu nosioci zarazne bolesti. Kao posledica toga, isto lice podleže karantinu, onoliko koliki je maksimalni period inkubacije dotične bolesti, kako je određeno stavom 2, istog člana. Šta više, na osnovu stava 2, člana 14 Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, ne samo *„bolest“* već i *„sumnju da postoji bolest“* konstatuje *„lekar ili drugi zdravstveni radnik van vršenja dužnosti u zdravstvenoj ustanovi kojem je obaveza da u vezi sa tim odmah obavesti najbližu zdravstvenu instituciju“*.

210. U tom kontekstu, uslovljavanje *„utvrđivanja“* ili *„sumnje“* kontakata sa bolesnim licima ili licima za koje se sumnja da su obolela zaraznom bolešću, radi stavljanja u karantin lica koja se takođe, shodno tome smatraju sumnjivim, onoliko koliko traje period inkubacije dotične bolesti, odražavaju nameru zakonodavca da u slučajevima stavljanja u karantin, kao jedne od posebnih mera za sprečavanje zaraznih bolesti koja se primenjuje na *„zdrave ljude“* i ograničava njihovu slobodu kretanja, će se primeniti izuzetno, a nikako kao opšta mera koja se uspostavlja prema svim građanima jednog čitavog *„regiona“*. Zapravo, za razliku od posebnih mera, opšte mere sigurnosti su tačno određene u stavu 2, člana 8 IV poglavlja Zakona o sprečavanju i suzbijanju

zaraznih bolesti, koji obuhvata i član 41 zakona o kojem je reč, čiji sastavni deo nije karantin.

211. Šta više, stav 3, člana 33 gore pomenutog zakona izričito određuje da će lica za koja je naloženo da podlegnu karantinu *„podvrgavati konstantnim lekarskim pregledima za svo vreme trajanja karantina“*. Tačnije, član 33 Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti uslovljava stavljanje lica u karantin njihovim podvrgavanjem konstantnim lekarskim pregledima tokom svog vremena trajanja karantina. Ovo uslovljavanje takođe jasno odražava nameru zakonodavca da odredi posebnu meru karantina samo fizičkim licima za koja se *„utvrdi“* ili *„sumnja“* da su bili u direktnom kontaktu sa bolesnim licima ili sa licima za koja se sumnja da su obolela, odnosno pojedinačno određenim licima, a ne građanima čitavog regiona. Šta više, da je uslovljavanje lečenjem i konstantnim lekarskim pregledima tokom celog Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, određeno samo delimično i to samo u vezi sa licima za koje je *„utvrđeno“* da su bolesti ili je *„utvrđeno da su sumnjivi“* da su oboleli.

212. Stavljanje u karantin svih građana Prizrena ne ispunjava nijedan od ovih zakonskih uslova jer (i) nije primenjeno na pojedinačno određena fizička lica, nego na sve građane opštine Prizren; (ii) za sve ove poslednje, u svrhu člana 33 Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, niti je *„utvrđeno“* niti se može *„sumnjati“* da su bili u direktnom kontaktu sa bolesnim licima ili sa licima za koje se sumnja da su obolela; (iii) dotična odluka ne odrešuje nijedan vremenski rok u kojem će se razmotriti trajanje karantina, u suprotnosti sa stavom 2, člana 33 zakona o kojem je reč, jer isti jasno određuje rok u kojem e dozvoljeno stavljanje u karantin a to je povezano da maksimalnim periodom inkubacije dotične bolesti; i (iv) građani opštine Prizren koji su stavljeni u karantin nisu podvrgnuti konstantnoj lekarskom pregledu koji je bitan uslov u slučaju stavljanja u karantin, kao što je određeno u stavu 3, gore pomenutog člana.

213. Šta više, i upravo u svrhu konstantnog lekarskog pregleda, u tački c) člana 49 Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, izričito je predviđeno da u okviru zaštite stanovništva od zaraznih bolesti koje su rizik za celu zemlju, Vlada obezbeđuje dodatna sredstva i materijale: *„Za pokrivanje troškova karantena i sanitarne kontrole lica koja su bila u doticaju sa obolelima ili osumnjičenim licima da boluju od neke zarazne bolesti označenih u ovom zakonu.“* Ova odredba, kada se pročita zajedno sa članom 33 zakona o kojem je reč, dovodi do zaključka da se stavljanje u karantin može izreći odlukom Ministarstva zdravlja nakon preporuke NIZJ-a, samo pojedinačno određenim

fizičkim licima, a ne prema svim licima jedne opštine ili regiona ili geografske zone, to je mera koja je uvek uslovljena i sprovođenjem stava dva i tri ovog člana, koji su povezani sa trajanjem karantina i obaveznim lekarskim pregledima.

214. Sud takođe primećuje da sporna odluka, pored toga što se poziva na preporuku INJZ-a, ne pominje nikakvo obrazloženje o stavljanju građana jedne čitave opštine u karantin. Ne pominje nikakvo obrazloženje ni što se tiče (i) utvrđivanja ili sumnje da su ovi građani, u celosti, bili u direktnom kontaktu sa bolesnim licima ili sa licima za koja se sumnja da su obolela od zarazne bolesti; (ii) trajanja njihovog karantina; (iii) obaveze da podvrgavanje konstantnim lekarskim pregledima tokom svog vremena trajanja karantina; a niti u vezi sa (iv) pokrivanjem troškova karantina ovih lica i odgovarajuće sanitarne kontrole, kao što se zahteva članom 33 u vezi sa tačkom c) člana 49. Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti.

215. Šta više, Sud takođe ističe da na osnovu stava 5, člana 33 Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, pored preporuke NIJZ-a, je uslovljeno i sprovođenjem jednog rešenja. Pozivanje na ovo poslednje, treba pročitati zajedno sa stavom 1 člana 45 Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, koji je jedini drugi član u ovom zakonu, koji se odnosi na postupak, odnosno na donošenje akata u vezi sa merama o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti. U tom kontekstu, sud ističe da član 33 Zakona o sprečavanju zaraznih bolesti, pročitan zajedno sa članom 44 Zakona o opštem upravnom postupku, omogućava Ministarstvu zdravlja da donese pojedinačan administrativni akt koji se odnosi na jedno ili nekoliko pojedinačno određenih lica, a ne opšti administrativni akt, kao što je slučaj sa okolnostima u konkretnom slučaju. U tom smislu, sud takoše primećuje da su struktura i obavezni elementi pisanog akta, određeni članom 47 Zakona o opštem upravnom postupku, a koji takođe treba da obuhvati deo davanja obrazloženja, čiji nedostatak, u skladu sa članom 52 istog zakona, rezultira njegovom nezakonitošću.

216. Na samom kraju, takođe je bitno da se pojasni da osporena odluka u vezi sa proglašenjem opštine Prizren *„zonom karantina“,* osim proglašavanja sela Skorobište žarištem širenja zaraze, nema nijedan drugi efekat za građane Prizrena. Zato što ista ne određuje nijednu drugu obavezu za njih, osim što im zabranjuje *„ulaz i izlaz“* u ovoj opštini. Zabrana *„ulaza i izlaza“* u opštini Prizren sadrži pitanja koja su povezana sa prometom i kretanjem, kao što je određeno stavom 2, člana 41 Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, a za opštinu Prizren, iste mere su određene takođe preko tačke II odluke [br. 229/IV/2020] od 14. aprila 2020. godine Ministarstva zdravlja *„o*

sprečavanju, suzbijanju i eliminisanju zarazne bolesti COVID-19 na teritoriji opštine Prizren", koju je Sud već proglasio da jeste u skladu sa Ustavom i ostavio ju je na snazi.

217. S toga, na osnovu gore datih objašnjenja, sud konstatuje da je donošenjem odluke o proglašavanju opštine Prizren *„zonom karantina",* i shodno tome stavljanje u karantin svih građana jedne opštine, Ministarstvo zdravlja, prekoračilo ovlašćenja koja su određena preko Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti i shodno tome *„intervencija"* u pravo slobode kretanja građana opštine Prizren, nije *„određena zakonom*".

218. Imajući u vidu da *„intervencije"* u osnovna prava i slobode dotičnih građana nisu *„određene zakonom"*, na osnovu objašnjenja datih u presudi KO54/20 i ovoj presudi, sud neće dalje nastaviti sa ocenom toga da li su *„intervencije"* određene preko ove sporne odluke takođe pratile *„legitimni cilj"* ili i to da li su *„neophodne u demokratskom društvu".*

219. Kao posledica, odluka [br.214/IV/2020], od 12. aprila 2020. godine Ministarstva zdravlja ne ispunjava kriterijum *„propisnosti zakonom",* i kao takva, doneta je u suprotnosti sa članom 55 Ustava, a u vezi sa članom 35 Ustava i članom 2, Protokola br. 4 EKLJP-a.

(iv) Zaključak o saglasnosti osporenih odluka sa članovima 35. i 55. Ustava

220. Sud je ocenio usklađenost osporenih odluka sa članovima 35 i 55 Ustava, na osnovu sudske prakse ESLJP-a u vezi sa slobodom kretanja utvrđenom članom 2. Protokola br. 4 EKLJP i utvrdio:

(i) Odluka [br. 229/IV/2020] Ministarstva zdravlja od 14. aprila 2020. godine o "*sprečavanju, suzbijanju i eliminisanju zarazne bolesti COVID-19"* u Opštini Prizren (tačke I, II, III, IV, VI, VII i VIII); i odluke [br. 238/IV/2020] i [br. 239/IV/2020] Ministarstva zdravlja od 14. aprila 2020. godine "*o sprečavanju, suzbijanju i eliminisanju zarazne bolesti COVID-19*" u opštinama Dragaš i Istog (tačke I, II, III, V, VI i VII) **su u saglasnosti** sa članom 55. Ustava u vezi sa članom 35. Ustava i članom 2. Protokola br. 4 EKLJP. Shodno tome, Sud je sve navedene tačke gore navedenih odluka proglasio ustavnim.

(ii) Sud je utvrdio da je prilikom donošenja gore navedenih odluka, Ministarstvo zdravlja postupilo u skladu sa

ovlašćenjima utvrđenim Zakonom o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, i sledstveno „mešanja“ u pravo na slobodu kretanja građana opština Prizren, Dragaš i Istok, putem gore navedenih tačaka su bila “propisana zakonom”. Sud je takođe utvrdio da ista slede „legitimni cilj”, odnosno cilj zaštite “javnog zdravlja”, kao što određeno stavom 3 člana 2 Protokola br. 4 EKLJP-a; proporcionalna su u odnosu na legitimni cilj koji je bio sleđen; i ona su “neophodne u demokratskom društvu ”.

(iii) Tačka V Odluke [br. 229/IV/2020] od 14 aprila 2020. godine Ministarstva zdravlja “o sprečavanju, suzbijanju i eliminisanju zarazne bolesti COVID-19”, za Opštinu Prizren; i tačka IV Odluka [br. 238/IV/2020] i [br. 239/IV/2020] od 14 aprila 2020. godine Ministarstva zdravlja “*o sprečavanju, suzbijanju i eliminisanju zarazne bolesti COVID-19*”, za opštine Dragaš i Istok, u kojima su određeni administrativni prekršaji i odgovarajuće sankcije, **nisu u saglasnosti** sa članom 55 Ustava u vezi sa članom 35 Ustava i članom 2 Protokola br. 4 EKLJP-a. Sud je obrazložio da određivanjem nepoštovanja mera predviđenih kroz gorenavedene Odluke kao „*upravni prekršaj*“, Ministarstvo zdravlja je prekoračila zakonska ovlašćenja određena Zakonom o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti. Sud je naglasio da na osnovu Zakona o Prekršajima, prekršaji i odgovarajuće sankcije mogu da se odrede samo zakonom Skupštine Republike ili aktima Skupštine jedne Opštine, i da ovo ovlašćenje ne može se preneti na druge organe. Sledstveno, administrativni prekršaji koji su određeni kroz ove tri osporene odluke, nisu „*propisani zakonom*“ i kao rezultat toga, proglašeni su neustavnim.

(iv) Odluka [br. 214/IV/2020] od 12. aprila 2020. godine Ministarstva zdravlja o proglašenju opštine Prizren “*zonom karantina*”, **nije u saglasnosti** sa članovima 35. i 55. i članom 2 Protokola br. 4 EKLJP. Sud je utvrdio da donošenjem ove Odluke, Ministarstva zdravlja je prekoračilo nadležnosti određene kroz Zakon o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, i sledstveno “*mešanja*” u pravo slobode kretanja, putem stavljanja u karantini svih građana opštine Prizren, nisu“ *propisana zakonom*”. Sud je razjasnio da “*karantina*” prema Zakonu o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti može da se naloži od strane Ministarstva zdravlja, nakon preporuke NIJZK, samo za fizička lica za koje se potvrđuje ili se sumnja da su bila u neposrednom kontaktu

sa osobama koje su bolesne ili postoji sumnja da imaju zaraznu bolest, uvek pod uslovom ispunjenja i drugih uslova koji su određeni članom 33. i tačkom c) člana 49 navedenog Zakona.

221. Sud ponovo ističe nalaze presude KO54/20, da Vlada na osnovu članova 92. i 93. Ustava vrši izvršnu vlast u skladu sa Ustavom i zakonom. Ona sprovodi zakone i ostale akte koje je usvojila Skupština i donosi odluke u skladu sa Ustavom, koje su neophodne za sprovođenje zakona Skupštine. U tom kontekstu, Vlada, ali i ostali organi ili autoriteti koji sprovode zakone, mogu da preduzmu, primene i sprovode mere ograničenja, samo u meri koju joj utvrđuje i dozvoljava zakon Skupštine. Ovo tumačenje je u potpunom skladu sa sistemom kontrola i ravnoteža u smislu podele vlasti, gde zakonodavna vlast za izradu zakona u zemlji pripada samo Skupštini; dok izvršna vlast za sprovođenje zakona Skupštine, pripada Vladi. Sudstvo u ovom trouglu vlasti ima svoju ulogu da kontroliše, između ostalog, i ustavnost zakona koje donosi Skupština, ali i ustavnost odluka Vlade, putem kojih se sprovode zakoni Skupštine (vidi, takođe, stavove 293-295 presude KO54/20).

222. Sud, na samom kraju, takođe ističe da uprkos činjenici da se ne samo Republika Kosovo, već ceo svet suočava sa borbom protiv pandemije COVID-19, koja neminovno onemogućava *„normalno funkcionisanje društva“,* kako ističe i Savet Evrope u Informativnom dokumentu, vladavina prava treba da prevlada, i u tom kontekstu, sve institucije Republike su dužne da postupaju u potpunom skladu sa relevantnim ustavnim i zakonskim nadležnostima.

223. Naime, i u nastavku, Sud će se takođe baviti i sa tri preostala pitanja. Prvo se odnosi na (i) izvršenje presude Suda u slučaju n sudijama suda, od 23. aprila 2020. godine. Drugo se odnosi na (ii) podnesak premijera upućenom sudijama Suda dana 23. aprila 2020. godine. Dok treće ima veze sa (iii) zahtevom podnosilaca zahteva za privremenom merom u vezi sa osporenim odlukama. Na samom kraju, Sud će predstaviti svoje zaključke i operativni deo ove presude.

III. U vezi sa izvršenjem Presude Suda u slučaju KO54/20

224. U Presudi KO54/20, Sud je ocenio ustavnost Odluke Vlade [br. 01/15] od 23. marta 2020. godine, nakon što je predsednik podneo zahtev 24. marta 2020. godine.

225. Dana 31. marta 2020. godine, Sud je odlučio o slučaju KO54/20 i utvrdio da gorenavedena Odluka Vlade nije bila u skladu sa članom 55

[Ograničenje Prava i Osnovnih Sloboda] Ustava u vezi sa članovima 35 [Sloboda Kretanja], 36 [Pravo na privatnost] i 43 [Sloboda Okupljanja] Ustava i ekvivalentnim članovima EKLJP-a, odnosno, članovima 8 (Pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života) i 11 (Sloboda okupljanja i udruživanja) EKLJP-a i članom 2 (Sloboda kretanja) Protokola br. 4 EKLJP-a.

226. Sud je takođe utvrdio da prema članu 55 Ustava, ograničenje osnovnih prava i sloboda se može izvršiti *„samo zakonom“* Skupštine; i da član 56 Ustava nije bio primenjiv u okolnostima slučaja KO54/20. Potpuna Presuda Suda je objavljena 6. aprila 2020. godine; dok je 31. marta 2020. godine Sud već objavio izreku Presude i zaključke Suda.

227. Sud je odlučio da Presuda u slučaju KO54/20 će stupiti na snagu 13. aprila 2020. godine. (Vidi izreku dotične presude, gore citirane, kao i zaključke Suda u tom slučaju, paragrafovi 310-325). U delu gde je elaborisano opravdanost stupanja na snagu Presude Suda na neki drugi datum od objavljivanja Presude, Sud, između ostalog, takođe je predstavio ulogu i institucionalne odgovornosti Skupštine u svetlu potrebe suočavanja sa pandemijom COVID-19 u Republici Kosovo, naglašavajući sledeće: *“[...] Sud konstatuje da do datuma ukidanja osporene Odluke, nadležne institucije Republike Kosovo,* ***a pre svega Skupština, treba da preduzimaju akcije****, u skladu sa Ustavom i ovom Presudom, za koje smatraju da su potrebne i adekvatne za nastavak sprečavanja i suzbijanja pandemije COVID-19 – koja samo po sebi predstavlja visok interes javnog zdravlja za sve državljane i lica koja žive u Republici Kosovo“.*

228. Između 12. i 14. aprila 2020. godine, Ministarstvo zdravlja je donelo nekoliko odluka. Dana 17. aprila 2020. godine, u Sudu je podnet slučaj KO61/20 od strane podnosilaca koji osporavaju četiri (4) Odluke odlazećeg Ministra zdravlja, donete tokom borbe sa pandemijom COVID-19, ocena ustavnosti kojih je vršena putem ove Presude. Među ključnim tvrdnjama podnosilaca zahteva je i činjenica da Presuda Suda u slučaju KO54/20, nije izvršena i ispoštovana. Isti stav je imao i Ombudsman.

229. Šta se desilo od stupanja na snagu Presude Suda do sada, na nivou Skupštine, Sud nije informisan. To zbog činjenice da uprkos specifičnog zahteva Suda upućenom Skupštini 20. aprila 2020. godine, da obavesti Sud o koracima *“koje je preduzela Skupština Republike Kosovo nakon objavljivanja Presude KO54/20, od 31. marta 2020. godine”,* Sud nije primio ikakav odgovor, dokumenat ili informaciju. Prema tome, Sudu još nije jasno kako je Skupština postupala sa Presudom KO54/20 od trenutka njenog objavljivanja.

Ono što je javno poznato na osnovu ažuriranih informacija u Službenom listu, je da Skupština nije usvojila neku dopunu-izmenu postojećih zakona koji adresiraju zarazne bolesti, niti je usvojila neki novi zakon u kome bi se uzeli u obzir nalazi Suda u Presudi KO54/20.

230. Sud, povodom nedostavljanja odgovora traženog od Skupštine u vezi sa izvršenjem Presude u slučaju KO54/20, naglašava da, prema članu 26 [Saradnja sa drugim organima] Zakona o Ustavnom sudu, *"Svi sudovi i javni organi Republike Kosovo su dužni da podrže rad Ustavnog suda i na zahtev istog pruže svoju saradnju"*. Štaviše, pravilo 66 [Izvršenje odluka] Poslovnika o radu predviđa da *"Odluke Ustavnog suda su obavezujuće [...] za institucije u Republici Kosovo"* i da sva fizička i pravna lica *"su dužna da poštuju u da se pridržavaju odluka Ustavnog suda."*

231. Štaviše, na kraju, u vezi sa izvršenjem Presude KO54/20, Sud stavlja poseban naglasak na član 116 [Pravni efekat odluka] Ustava, na osnovu kojeg, *"Odluke Ustavnog suda su obavezne za pravosuđe i sva lica i institucije Republike Kosovo."*

IV. U vezi sa podneskom premijera upućenom sudijama Suda

232. U postupku pred sudom, ovaj poslednji je obavestio javnost da je tokom postupaka razmatranja slučaja KO61/20, primio podnesak od premijera , u ime Vlade na dužnosti, koji je upućen sudijama suda, koji je naslovljen kao: *„Podnesak u vezi sa nepoštovanjem zakonskog roka i Poslovnika o radu Ustavnog suda od strane Ustavnog suda u slučaju KO61/20"*.

233. O ovom podnesku i njegovom sadržaju, kao i u slučaju svih ostalih podnesaka, obaveštene su sudije suda, kao i sve zainteresovane strane u ovom slučaju, odnosno: podnosilac zahteva; predsednica i poslanici Skupštine: predsednik, Narodni advokat i ministar zdravlja. Sud je obavestio pošaljioca ovog podneska, odnosno premijera, o njegovom prijemu i obavestio je da će na podnesak o kojem je reč Sud odgovoriti u skladu sa odredbama Ustava, Zakona i Poslovnika o radu.

234. Sud je objavio sadržaj podneska koji je poslao premijer u paragrafu 28 ove Presude. Sud je takođe već dao odgovor u vezi sa *„zabrinutošću"* Vlade o *„povredama od suštinskog značaja u ustavnosudskom postupku"* u vezi sa pravilom 35 (5) Poslovnika o radu, u paragrafima 108-112 Presude. U nastavku će se Sud takođe baviti sa istim „zabrinutostima" i u odnosu na član 22.2 Zakona o Ustavnom sudu.

235. Sud u kontekstu člana 22 Zakona o Ustavnom sudu, prvo naglašava da je tačna činjenica da navedena odredba od strane premijera, odnosno stav 2, člana 22 Zakona predviđa da: *„Sekretarijat prosleđuje po jednu kopiju podneska suprotnoj stranki i ostalim učesnicima u postupku. Suprotnoj stranki na raspolaganju stoji četrdeset (45) dana od dana prijema."*

236. Međutim, Sud naglašava i pojašnjava da je određeni rok od četrdeset i pet (45) dana iz gore navedene odredbe samo jedan od primenjivih rokova preko kojih sud vrši svoju funkciju. Isti je i opšti rok koji je određen stavom 2, člana 22, I dela, II Poglavlja Zakona o Ustavnom sudu u vezi sa opštim proceduralnim odredbama. Isti Zakon, u III Poglavlju takođe određuje posebne procedure. U ovim poslednjim, određuje i rokove od dvadeset i četiri (24) sata do šezdeset (60) dana, u okviru kojih je sud obavezan da donese odluku u vezi sa dotičnim zahtevom. Upravo kako bi sud uskladio donošenje svojih odluka sa prirodom, specifikacijama i urgencijom koju uključuje jedan slučaj pred njim, obuhvatajući zahteve o privremenim merama, pravilo 33 Poslovnika o radu, i tačnije stav 3 tog člana, između ostalog određuje nadležnost suda da naloži kraći rok u vezi sa predajom dotičnih spisa u određenom slučaju, ukoliko je jednom zahtevu, prema oceni suda *„potreban ubrzani postupak"*. Ovo pravilo, specifično određuje sledeće: *„Sud može da naloži kraći rok kada je za podnesak potreban ubrzani postupak."*

237. U tom kontekstu, Sud ističe da generalno pravilo roka od četrdeset i pet (45) dana, na osnovu člana 22 Zakona o Ustavnom sudu, podleže izuzecima određenim u ovom Zakonu i Poslovniku o radu, i da na osnovu specifikacija slučaja pred njim i ocene *„da li je nekom zahtevu potreban ubrzani postupak",* sud određuje druge rokove koji su pogodni za okolnosti slučaja pred njim.

238. Sud smatra da zahtevi za ocenu usklađenosti akata u okolnostima konkretnog slučaja, odluke Ministarstva zdravlja, sa osnovnim pravima u slobodama građana, koje su zagarantovane preko Poglavlja II Ustava, u okolnostima pandemije COVID-19, predstavljaju *„zahtev kojem je potreban ubrzani postupak"* i da je neophodnost za takav pristup nije sporna. Sud je isto postupio i u prethodnom slučaju, odnosno u oceni ustavnosti odluke br. 01/15 Vlade Republike Kosovo, od 23. marta 2020. godine, koji je rezultirao presudom KO54/20, koja je objavljena 6. aprila 2020. godine, u roku od 13 dana od datuma njegovog upisa. Sa istom hitnošću su postupali i ustavni sudovi u regionu, a i šire. Takav pristup je zatražio i Savet Evrope u svom Informativnom dokumentu koji je objavljen 7. aprila 2020. godine, u vezi sa poštovanjem demokratije, pravne države i ljudskih prava u

okviru sanitarne krize COVID-19, koji između ostalog ističe bitnost donošenja brzih odluka od strane sudova, a posebno ustavnih sudova u oceni usklađenosti ograničenja osnovnih ljudskih prava i sloboda sa dotičnim Ustavima. Zapravo, u podnesku koji je predao Sudu premijer i sam ističe da *„očekuje da će sud, isto kao i njemu ekvivalente institucije u zapadnim državama, pokazati posebnu pažnju prema životu i zdravlju građana“,* nasuprot činjenici što određivanje *„očekivanja“* od suda nije u nadležnosti izvršne vlasti.

239. Sud takođe podseća da tri (3) od četiri (4) odluke koje su osporene pred sudom, jesu na snazi do 4. maja 2020. godine. Zahtev pred sudom uključuje pitanje ocene ustavnosti ograničenja osnovnih prava i sloboda zagarantovanih Ustavom u okolnostima pandemije COVID-19. Prema mišljenju premijera, sud bi trebalo da da mogućnost ovom poslednjem i ostalim strankama da predaju svoje komentare roku od četrdeset i pet (45) dana, odnosno do 1. juna 2020. godine, to jest dvadeset i osam (28) dana nakon isteka osporenih odluka.

240. U tom aspektu, Sud ističe, da nijedna stranka u postupku, kao ni Vlada, nemaju ovlašćenje da samostalno određuju zakonske rokove u okviru kojih treba da odgovori sudu. Samo ovaj poslednji može da određuje rokove za stranke, na osnovu Ustava, Zakona i Poslovnika o radu. Šta više, kako je gore već pojašnjeno, davanje roka od četrdeset i pet (45) dana strankama da predaju njihove spise, u okolnostima slučaja pred sudom, rezultiralo bi potpunom nemarnošću Suda ako ne bi tretirao slučaj od takve ustavne važnosti *„ubrzanim postupkom“*. To bi u potpunosti bilo suprotno sa njegovim ustavnim mandatom za tumačenje Ustava radi zaštite osnovnih ljudskih prava i sloboda i vrednosti Republike.

241. Na kraju, u vezi sa pristupom koji odražava podnesak premijera u ime Vladeprema Sudu, i koji između ostalog, izražava (i) *„njenu zabrinutost o povredama bitnih odredbi u vezi sa procedurom i rokovima koje treba pratiti“:* (ii) *„njenu zabrinutost u vezi sa povredom zakonskih odredbi u vezi sa rokovima koje je odredio zakonodavac“;* (iii) *„ozbiljnu zabrinutost u vezi sa profesionalizmom i nepristrasnošću suda“;* konstatuje da (iv) *„je sud izbegao proceduru koju je trebalo da prati u slučaju br. KO61/20“;* (v) *„dve zakonske povrede od izuzetne bitnosti u ustavnom sudskom postupku“;* ističe da (vi) *„stavljanje Vlade pod pritisak nezakonitim obaveštenjima je neprihvatljivo“* i na samom kraju, najavljuje da će (vii) *„Vlada pažljivo razmotriti dosadašnje zakonske povrede i u zavisnosti od njihove pravne kvalifikacije će preduzeti neophodne postupke zasnovane na zakonodavstvu na snazi.“* Sud odlučuje samo da snažno naglasi da je

pristup Vlade prema Sudu koji odražava ovaj podnesak neprihvatljiv i u suprotnosti sa osnovnim vrednostima Ustava Republike.

242. Sud u ovom kontekstu ponovo naglašava da je on nezavisan organ u zaštiti Ustava i konačni tumač Ustava. Sud takođe podseća da mu Ustav pripisuje punu nezavisnost u obavljanju svojih odgovornosti. Štaviše, ustavna je obaveza Vlade i svih institucija Republike da poštuju i da se ne mešaju u ovu nezavisnost. Sud takođe podseća Vladu da njoj Ustav ne prepisuje nijednu nadležnost u vezi sa odlučivanjem sudske vlasti. Poštovanje osnovnih ustavnih vrednosti u vezi sa podelom vlasti, nezavisnošću sudske vlasti, nezavisnošću i autoritetom Ustavnog suda i očuvanjem vladavine zakona je ustavna obaveza svih grana vlasti Republike Kosovo.

V. U vezi sa zahtevom za privremenom merom

243. Sud podseća da putem zahteva koji je podnet 17. aprila 2020. godine, podnosioci zahteva su zahtevali uvođenje privremene mere putem koje bi se obustavilo sprovođenje osporenih Odluka Ministra zdravlja, do odlučivanja o meritumu slučaja od strane Suda.

244. Dana 20. aprila 2020. godine, Sud je dao mogućnost Vlade na odlasku, Skupštini sa zahtevom da bi se ista mogućnost pružila svim poslanicima, predsedniku i Ombudsmanu, da do 21. aprila 2020. godine u 16:00 časova, komentarišu u vezi sa zahtevom podnosilaca za uvođenje privremene mere. U određenom roku, Sud je primio komentare samo od Vlade na odlasku. Ova poslednja se usprotivila zahtevu podnosilaca za uvođenje privremene mere sa navodom da nije ispunjen nijedan uslov predviđen Zakonom ili Poslovnikom o radu za uvođenje privremene mere. (Vidi paragrafove 60-67 ove Presude, gde se odražavaju zahtevi podnosilaca za privremenu meru; i komentari dostavljeni Sudu od strane Vlade na odlasku u vezi sa zahtevom za privremenom merom).

245. Pošto je Sud, ovom Presudom, već odlučio o meritumu slučaja, u celosti, zahtev za privremenu meru ostaje bespredmetan.

VI. Zaključci

246. Dana 31. marta 2020. godine, Sud je odlučio o slučaju KO54/20 kojom Presudom, proglasio nevažećom Odluku br.01/15 Vlade, gde je utvrdio da je ista u suprotnosti sa članom 55 [Ograničenje Prava i Osnovnih Sloboda] Ustava u vezi sa članovima 35 [Sloboda Kretanja], 36 [Pravo na privatnost], 43 [Sloboda Okupljanja] Ustava i ekvivalentnim članovima EKLJP-a, odnosno članovima 8 (Pravo na poštovanje

privatnog i porodičnog života), 11 (Sloboda okupljanja i udruživanja) EKLJP-a i članom 2 (Sloboda kretanja) Protokola br. 4 EKLJP-a.

247. U gorenavedenoj presudi, Sud je naglasio da (i) Vlada samo može sprovesti jedan zakon Skupštine koji ograničava neko osnovno pravo ili slobodu i to samo do specifične mere koju je ovlastila Skupština putem odgovarajućeg zakona, i da (ii) je Ministarstvo zdravlja, odnosno Vlada ovlašćena da donosi odluke u cilju sprečavanja i borbe protiv pandemije, samo onoliko koliko je ovlašćena Zakonom br. 02/L-109 o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti i Zakonom br. 04/L-125 o zdravstvu. Sud je takođe naglasio da ova dva zakona, ne ovlašćuju Ministarstvo zdravlja, odnosno Vladu, da ograničava Ustavom zagarantova prava i slobode na nivou cele Republike Kosovo i za sve građane Republike Kosovo bez izuzetka.

248. Nakon Presude KO54/20, dana 14. aprila 2020. godine, kroz trideset i osam (38) odluka o *"sprečavanju, suzbijanju i eliminisanju zarazne bolesti COVID-19"*, Ministarstvo zdravlja je uvelo ograničenja u svim opštinama Kosova i za sve građane Republike Kosovo. Sud u ovom slučaju KO61/20, ne ocenjuje ustavnost svih trideset osam (38) gore navedenih odluka iz razloga što podnosioci zahteva nisu osporili sve te odluke.

249. Pred Sudom su osporene samo tri (3) od njih, i to odluke [br. 229/IV/2020]; [br. 238/IV/2020] i [br. 239/IV/2020] od 14. aprila 2020. godine, za opštine Prizren, Dragaš i Istok. Pred Sudom je takođe osporena i odluka [br. 214/IV/2020] Ministarstva zdravlja od 12. aprila 2020. godine o proglašenju opštine Prizren "*zonom karantina*".

250. Prema tome, ustavno pitanje koje sadrži presuda KO61/20, je saglasnost četiri (4) osporene odluke Ministarstva zdravlja sa članovima 35. i 55. Ustava. Sud je prilikom njihove ocene, na osnovu člana 55. Ustava, sudske prakse Suda, uključujući i presudu KO54/20, i sudske prakse ESLJP-a u vezi sa članom 2 Protokola br. 4 EKLJP-a, procenio da li su "*mešanja*", odnosno ograničenja slobode kretanja građana opština Prizren, Dragaš i Istok, (i) "*propisana zakonom*", odnosno Zakonom br.02/L-109 o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti; (ii) da li slede *„legitimni cilj"*; i (iii) i da li su "*neophodne u demokratskom društvu* ".

251. Na osnovu razmatranja i procene spisa podnetih pred Sudom i na osnovu svoje sudske prakse, Sud je jednoglasno odlučio da proglasi zahtev KO61/20 prihvatljivim za razmatranje merituma, pošto su bili ispunjeni svi uslovi prihvatljivosti utvrđeni Ustavom, Zakonom o Ustavnom sudu i Poslovnikom o radu.

252. Sud je takođe odlučio da odluke *"o sprečavanju, suzbijanju i eliminisanju zarazne bolesti COVID-19"*, u opštinama Prizren, Dragaš i Istok su u saglasnosti sa Ustavom, sa izuzetkom odnosnih tačaka u izreci koje određuju upravne prekršaje, dok je za odluku o proglašenju "*zone karantine*" u opštini Prizren proglasio da je u suprotnosti sa Ustavom.

253. Tačnije, Sud je, jednoglasno, odlučio da su (i) odluka [br. 229/IV/2020] Ministarstva zdravlja od 14. aprila 2020. godine o *"sprečavanju, suzbijanju i eliminisanju zarazne bolesti COVID-19"* u Opštini Prizren (tačke I, II, III, IV, VI, VII i VIII); i (ii) odluke [br. 238/IV/2020] i [br. 239/IV/2020] Ministarstva zdravlja od 14. aprila 2020. godine "*o sprečavanju, suzbijanju i eliminisanju zarazne bolesti COVID-19*" u opštinama Dragaš i Istog (tačke I, II, III, V, VI i VII) **u saglasnosti** sa članom 55. Ustava u vezi sa članom 35. Ustava i članom 2. Protokola br. 4 EKLJP. Shodno tome, Sud je sve navedene tačke gore navedenih odluka proglasio ustavnim.

254. Sud je utvrdio da je prilikom donošenja gore navedenih odluka, Ministarstvo zdravlja postupilo u skladu sa ovlašćenjima utvrđenim Zakonom br. 02/L-109 o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, i sledstveno „*mešanja*" u pravo na slobodu kretanja građana opština Prizren, Dragaš i Istok, putem gore navedenih tačaka su bila *"propisana zakonom*". Sud je takođe utvrdio da ista slede *„legitimni cilj*", odnosno cilj zaštite "*javnog zdravlja*", kao što određeno stavom 3 člana 2 Protokola br. 4 EKLJP-a; proporcionalna su u odnosu na legitimni cilj koji je bio sleđen; i ona su "neophodne u *demokratskom društvu* ".

255. Međutim, Sud je, većinom glasova, odlučio da: (i) tačka V Odluke [br. 229/IV/2020] od 14 aprila 2020. godine Ministarstva zdravlja *"o sprečavanju, suzbijanju i eliminisanju zarazne bolesti COVID-19"*, za Opštinu Prizren; i (ii) tačka IV Odluka [br. 238/IV/2020] i [br. 239/IV/2020] od 14 aprila 2020. godine Ministarstva zdravlja *"o sprečavanju, suzbijanju i eliminisanju zarazne bolesti COVID-19"*, u Opštinama Dragaš i Istok, u kojima su određeni administrativni prekršaji i odgovarajuće sankcije, **nisu u saglasnosti** sa članom 55 Ustava u vezi sa članom 35 Ustava i članom 2 Protokola br. 4 EKLJP-a. Sud je obrazložio da određivanjem nepoštovanja mera predviđenih kroz gorenavedene Odluke kao „*upravni prekršaj*", Ministarstvo zdravlja je prekoračilo zakonska ovlašćenja određena Zakonom br. 02/L-109 o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti. Sud je naglasio da na osnovu Zakona br. 05/L-087 o Prekršajima, prekršaji i odgovarajuće sankcije mogu da se odrede samo zakonom Skupštine

Republike ili aktima Skupštine jedne Opštine, i da ovo ovlašćenje ne može se preneti na druge organe. Sledstveno, administrativni prekršaji koji su određeni kroz ove tri osporene odluke, nisu *„propisani zakonom“* i kao rezultat toga, proglašeni su neustavnim.

256. Sud je s druge strane većinom glasova odlučio da Odluka [br. 214/IV/2020] od 12. aprila 2020. godine Ministarstva zdravlja o proglašenju opštine Prizren "*zonom karantina*", **nije u saglasnosti** sa članovima 35. i 55. i članom 2 Protokola br. 4 EKLJP. Sud je utvrdio da donošenjem ove Odluke, Ministarstva zdravlja je prekoračila nadležnosti određene kroz Zakon br. 02/L-109 o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, i sledstveno "*mešanja*" u pravo slobode kretanja, putem stavljanja u karantin svih građana opštine Prizren, nisu *"propisana zakonom*". Sud je razjasnio da "*karantin*" prema Zakonu br. 02/L-109 o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti može da se naloži od strane Ministarstva zdravlja, nakon preporuke NIJZK, samo za fizička lica za koje se potvrđuje ili se sumnja da su bila u neposrednom kontaktu sa osobama koje su bolesne ili postoji sumnja da imaju zaraznu bolest. Sledstveno, odluka o proglašenju opštine Prizren "*zonom karantina*" je u celosti proglašena neustavnom.

257. Što se tiče zahteva za privremenu meru, Sud je utvrdio da, nakon odluke sudija da odluče o meritumu slučaja u celosti i donesu ovu Presudu, isti je ostao bespredmetan.

258. Sud je takođe podsetio da je Presudom KO54/20 odredio jedan drugi datum stupanja na snagu svoje presude, odnosno 13. april 2020. godine, naglasivši da do tog datuma, relevantne institucije Republike Kosovo, i u prvom redu, Skupština treba da preduzmu potrebne mere da bi osigurali da su potrebna ograničenja osnovnih prava i sloboda u cilju očuvanja javnog zdravlja, izvršena u saglasnosti sa Ustavom i Presudom KO54/20.

259. Sud ističe činjenicu da uprkos specifičnom zahtevu upućenom Skupštini da obavesti Sud *„u vezi sa pitanjem Suda o koracima preduzetim nakon objavljivanja Presude u slučaju KO54/20 od 31. marta 2020. godine“*, Sud nije primio odgovor od Skupštine. U ovom pogledu, Sud pre svega naglašava činjenicu da je zakonska obaveza svih javnih organa da "*podrže rad Ustavnog suda i na zahtev istog pruže svoju saradnju“*. Pored toga, Sud naglašava činjenicu da je na osnovu presude KO54/20, Skupština dužna da ili putem izmena i dopuna postojećeg primenljivog zakonodavstva ili putem donošenja nekog novog zakona, utvrdi prikladnije mehanizme i ovlašćenja kako bi nadležni organi, uključujući i Ministarstvo zdravlja, odnosno Vladu, preduzeli odgovarajuće mere, potrebne za suzbijanje i sprečavanje

pandemije COVID-19 u saglasnosti sa Ustavom i presudom KO54/20. U tom kontekstu, Sud takođe stavlja naglasak na član 116. [Pravni efekat odluka] Ustava, na osnovu kojeg, odluke Ustavnog suda su obavezne za pravosuđe i sva lica i institucije Republike Kosovo.

260. Sud je u Presudi KO61/20 takođe adresirao podnesak od 23. aprila 2020. godine Premijera na dužnosti upućen Sudu u ime Vlade, pod nazivom *" Podnesak u vezi sa nepoštovanjem zakonskog roka i Poslovnika o radu Ustavnog suda od strane Ustavnog suda u slučaju KO 61/20"*. kojim su izražena "*zabrinutosti*" u vezi sa " *povredama suštinskih odredbi koje se odnose na postupak i rokove koji se moraju poštovati*" od strane Suda naglasivši da će "*Vlada pažljivo razmotriti dosadašnje zakonske povrede i u zavisnosti od njihove pravne kvalifikacije* preduzeti *potrebne postupke utemeljene na zakonodavstvu na snazi*."

261. Sud je ovaj podnesak kao i sve druge, podelio sa zainteresovanim stranama u ovom slučaju. Isti je objavljen u celini zajedno sa presudom KO61/20, koja sadrži i potrebna razjašnjenja u vezi sa ovim podneskom. Međutim, Sud snažno naglašava da je pristup Vlade prema Sudu koji odražava ovaj podnesak neprihvatljiv i u suprotnosti sa osnovnim vrednostima Ustava Republike.

262. Sud ponovo naglašava da je on nezavisan organ u zaštiti Ustava i konačni tumač Ustava. Sud takođe podseća da mu Ustav pripisuje punu nezavisnost u obavljanju svojih odgovornosti. Štaviše, ustavna je obaveza Vlade i svih institucija Republike da poštuju i da se ne mešaju u ovu nezavisnost. Sud takođe podseća Vladu da njoj Ustav ne prepisuje nijednu nadležnost u vezi sa odlučivanjem sudske vlasti. Poštovanje osnovnih ustavnih vrednosti u vezi sa podelom vlasti, nezavisnošću sudske vlasti, nezavisnošću i autoritetom Ustavnog suda i očuvanjem vladavine zakona je ustavna obaveza svih grana vlasti Republike Kosovo.

263. Sud na kraju naglašava činjenicu da bez obzira na situaciju nastale usled pandemije COVID-19, i koja je pogađala ceo svet, vladavina zakona i pravna država mora da prevladaju. To je naglasio i Savet Evrope u Informativnom Dokumentu SG/Inf(2020)11, od 7 aprila 2020. godine o Poštovanju demokratije, pravne države i ljudskih prava u kontekstu zdravstvene krize izazvane COVID-om 19, ali i u Mišljenima Venecijanske komisije, uključujući ono o zaštiti ljudskih prava u vanrednim situacijama i Kontrolnu listu o pravnoj državi. Sve institucije Republike su obavezne da postupaju u potpunoj saglasnosti sa odgovarajućim ustavnim i zakonskim nadležnostima kao i u saglasnosti sa Presudama Suda.

IZ TIH RAZLOGA

Ustavni sud Republike Kosovo, u skladu sa članovima 113.2 (1) i 116. Ustava, članom 20. Zakona o Ustavnom sudu i pravilom 59 (2) Poslovnika o radu, dana 1. maja 2020. godine,

ODLUČUJE

I. DA PROGLASI, jednoglasno, zahtev prihvatljivim;

II. DA PROGLASI, jednoglasno, da je odluka [br. 229/IV/2020] Ministarstva zdravlja od 14. aprila 2020. godine *"o sprečavanju, suzbijanju i eliminisanju zarazne bolesti COVID-19"*, na teritoriji opštine Prizren (tačke I, II, III, IV, VI, VII i VIII) **u saglasnosti** sa članom 55. [Ograničenje prava i osnovnih sloboda] Ustava u vezi sa članom 35. [Sloboda kretanja] Ustava i članom 2. (Sloboda kretanja) Protokola br. 4 EKLJP;

III. DA PROGLASI, jednoglasno, da su odluke [br. 238/IV/2020] i [br. 239/IV/2020] Ministarstva zdravlja od 14. aprila 2020. godine "*o sprečavanju, suzbijanju i eliminisanju zarazne bolesti COVID-19"* u opštinama Dragaš i Istok (tačke I, II, III, V, VI i VII) **u saglasnosti** sa članom 55. [Ograničenje prava i osnovnih sloboda] Ustava u vezi sa članom 35. [Sloboda kretanja] Ustava i članom 2. (Sloboda kretanja) Protokola br. 4 EKLJP;

IV. DA PROGLASI, većinom glasova, da tačka V odluke [br. 229/IV/2020] Ministarstva zdravlja od 14. aprila 2020. godine *"o sprečavanju, suzbijanju i eliminisanju zarazne bolesti COVID-19"* u opštini Prizren i tačka IV odluka [br. 238/IV/2020] i [br. 239/IV/2020] Ministarstva zdravlja od 14. aprila 2020. godine "*o sprečavanju, suzbijanju i eliminisanju zarazne bolesti COVID-19*" u opštinama Dragaš i Istok, u pogledu upravnih prekršaja, **nisu u saglasnosti** sa članom 55. [Ograničenje prava i osnovnih sloboda] Ustava u vezi sa članom 35. [Sloboda kretanja] Ustava i članom 2. (Sloboda kretanja) Protokola br. 4 EKLJP;

V. DA PROGLASI, većinom glasova, da odluka [br. 214/IV/2020] Ministarstva zdravlja od 12. aprila 2020. godine o proglašenju opštine Prizren "*zonom karantina*", **nije u saglasnosti** sa članom 55. [Ograničenje prava i

osnovnih sloboda] Ustava u vezi sa članom 35. [Sloboda kretanja] Ustava i članom 2. (Sloboda kretanja) Protokola br. 4 EKLJP;

VI. DA PROGLASI nevažećim, u skladu sa članom 116.3 Ustava, tačku V odluke [br. 229/IV/2020] i tačku IV odluka [br. 238/IV/2020] i [br. 239/IV/2020] navedenih u tački IV ove izreke, od dana stupanja na snagu ove presude;

VII. DA PROGLASI nevažećom, u skladu sa članom 116.3 Ustava, odluku [br. 214/IV/2020] navedenu u tački V ove izreke, od dana stupanja na snagu ove presude;

VIII. DA DOSTAVI ovu presudu stranama;

IX. DA OBJAVI ovu presudu u Službenom listu, u skladu sa članom 20.4 Zakona; i

X. Ova presuda stupa na snagu odmah.

Sudija izvestilac	**Predsednica Ustavnog suda**
Gresa Caka-Nimani	Arta Rama-Hajrizi

SUPROTNO MIŠLJENJE O PRESUDI KO61/20 USTAVNOG SUDA REPUBLIKE KOSOVO

Bekim Sejdiu, sudija

Iskazujući na početku svoje poštovanje prema mišljenju većine sudija u ovom slučaju, moram da izrazim svoje neslaganje sa nalazom Ustavnog suda da odluka Ministarstva zdravstva br. 214/IV/2020 od 12. aprila 2020. godine, o proglašenju opštine Prizren *"zonom karantina"*, **nije u saglasnosti** sa članom 55. [Ograničenje prava i osnovnih sloboda] Ustava u vezi sa članom 35. [Sloboda kretanja] Ustava i članom 2. (Sloboda kretanja) Protokola br. 4 EKLJP.

Moje neslaganje sa ovim nalazom Ustavnog suda (u daljem tekstu: Sud) zasnovano je na dva osnovna argumenta: prvo, nisam se složio sa tim što Sud nije razmotrio predmetnu odluku Ministarstva zdravstva kroz prizmu pozitivnih obaveza države, u odnosu na pravo na život. Drugo, ne slažem se sa pristupom kojeg se pridržavao Sud prilikom tumačenja te odluke, u svetlu relevantnih članova Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti.

1. Vezano za nerazmatranje pozitivnih obaveza države u odnosu na pravo na život u okolnostima pandemije COVID-19 od strane Suda

- Sud je izbegao razmatranje zahteva KO 61/20 kroz prizmu pozitivnih obaveza države u odnosu na pravo na život (član 25. Ustava i 2. EKLJP). Mišljenja sam da se glavno pitanje koje je trebalo da razmotri Sud u ovom slučaju odnosi na ravnotežu između pozitivne obaveze države da zaštiti pravo na život, koji je ugrožen pandemijom COVID-19, u odnosu na negativnu obavezu da se ne povredi sloboda kretanja (član 35.) i, potencijalno, nekoliko drugih prava (kao što je sloboda okupljanja ili pravo na privatnost).

- U okviru ove normativne pozadine, Sud je morao da pođe od osnovne pretpostavke da su osporene odluke (odnosno četiri odluke Ministarstva zdravstva) povezane sa obavezom države da preduzima mere za zaštitu zdravlja građana ugroženog u situaciji ozbiljne globalne pandemije, koja je ugrozila i život i zdravlje stanovništva Republike Kosovo.

- Po mom tumačenju, presuda Suda u slučaju KO54/20 od 23. marta 2020. godine (proglašenje neustavnom odluke Vlade Republike Kosovo br. 01/15) je s pravom iznela na videlo da se ne osporava potreba za preduzimanjem mera radi zaštite zdravlja građana od pandemije.

Međutim, odluka Vlade koja je ograničavala ljudska prava na nivou zemlje nije imala nikakav zakonski oslonac. Naime, uvek po mom tumačenju, Sud se u toj presudi (KO54/20) pozvao na Zakon o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti kao na glavni zakonski okvir za ovu situaciju, kao i na Ministarstvo zdravstva kao glavni vladin resor kojem pomenuti Zakon pripisuje ovlašćenja za njegovu primenu (u situaciji pandemije COVID-19).

- Smatram da je veoma važno da naglasim da su najviši institucionalni organi u oblasti ljudskih prava, na evropskom nivou i šire, istakli da je situacija sa pandemijom COVID-19 imala duboke efekte na garantovanje ljudskih prava. Ova situacija je iznela na videlo krhku ravnotežu između pozitivnih obaveza država da preduzimaju proaktivne radnje radi zaštite prava na život, u odnosu na negativnu obavezu da se uzdrže, odnosno da se ne mešaju u slobodu kretanje i niz drugih relativnih prava.

- Napominjem da je s tim u vezi, predsednik Evropskog suda za ljudska prava (u daljem tekstu: ESLJP), Linos-Alexandre Sicilianos, izjavio da je: "delotvoran odgovor država na rizik po život i lični integritet koji je izazvan pandemijom COVID-19 deo pozitivnih obaveza država da zaštite pravo na život".[1]

- Dobro je poznato da sudska praksa ESLJP-a, isto kao i praksa zemalja članica Saveta Evrope, pripisuje pravu na život (član 2. EKLJP) status jednog od najosnovnijih prava u hijerarhiji ljudskih prava. Od ovog prava se kao takvog ne može odstupiti (derogacija) nikada u mirnodopskim okolnostima, uključujući i vanredna stanja. Takvu zabranu utvrđuje i Ustav Republike Kosovo, odnosno član 56, koji propisuje, citiram: "*odstupanje od prava i osnovnih sloboda garantovanih članovima 23, 24,* ***25****, 27, 28, 29, 31, 33, 34, 37 i 38 ovog Ustava, nije dozvoljeno pod nikakvim okolnostima*".

- ESLJP ima nekoliko odluka koje se odnose na pozitivne obaveze država da zaštite pravo na život u slučaju različitih prirodnih nesreća (vidi, na primer, odluke ESLJP-a u slučajevima: *Budayeva i drugi protiv Rusije*; *Oneryidiz protiv Turske*). Ovo tumačenje ESLJP-a verno odražava njegov nepokolebljiv stav da član 2. EKLJP obavezuje države da zaštite pravo na život lica koja se nalaze pod njihovom nadležnošću (*LCB protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, stav 38). Ovo podrazumeva i pozitivne obaveze, koje, u praktičnom smislu, obuhvataju posebno obavezu preduzimanja preventivnih mera *vis-à-vis* rizika po život i prava na život.

---

[1]Govor predsednika ESLJP-a, Linos-Alexandra Sicilianosa od 11. aprila 2020. godine, dostupan na: https://www.youtube.com/watch?v=HE8IZSgz8Uw

- Ova suštinska činjenica prikazana je i u komentarima i izjavama Institucije ombudsmana, kao i međunarodnih institucija navedenih u ovoj presudi Ustavnog suda. Tako, *Informativni dokument SG/Inf(2020)11 od 7. aprila 2020. godine,* Saveta Evrope za države članice, navodi, citiram: *"Trebalo bi da izvršni organi budu u stanju da deluju brzo i efikasno. To može da zahteva usvajanje jednostavnijeg postupka odlučivanja i ublažavanje određenih kontrola i ravnoteža. To može da uključuje, u meri u kojoj je to dozvoljeno ustavom, zaobilaženje standardne podele nadležnosti između organa na lokalnom, regionalnom i centralnom nivou [...]. Parlamenti, međutim, moraju da zadrže ovlašćenje da kontrolišu rad izvršne vlasti, naročito u smislu provere, u razumnim vremenskim intervalima, da li su vanredna ovlašćenja izvršne vlasti i dalje opravdana, ili kroz intervenisanje na ad hoc osnovi radi izmene ili poništavanja odluka izvršne vlasti".*[2]

- Kao što se može videti iz smernica i izjava koje su dali Savet Evrope i nadležne institucije za ljudska prava, pristup koji treba da prigrle sudovi u ovim okolnostima je izbegavanje krutih tumačenja relevantnih zakonskih odredbi, kako bi se državama/vladama omogućilo da efikasno postupaju kako bi zaštitile javno zdravlje.

- Ovo ni na koji način ne znači odstupanje od ustavne norme koja se garantuje naglašavanjem nadzorne/kontrolne uloge koju bi trebalo da vrše, čak i u takvoj hitnoj situaciji, zakonodavni i sudski organi.

2. Vezano za pogrešno tumačenje odluke Ministarstva zdravstva o proglašenju opštine Prizren "zonom karantina" od strane Suda

- U doktrinarnom diskursu ustavnog pravosuđa, isto kao i u sudskoj praksi, poznato je nekoliko tehnika tumačenja ustavnih tekstova i zakonskih tekstova (originalizam, tekstualizam, intencionalno tumačenje, pragmatsko tumačenje, itd.).

- U konkretnom slučaju, Sud je u pokušaju da se pridržava tekstualnog tumačenja predmetne odluke Ministarstva zdravstva, u odnosu na

[2]Poštovanje demokratije, vladavine zakona i ljudskih prava u kontekstu zdravstvene krize izazvane COVID-om 19, Savet Evrope, Informativni dokument SG/Inf(2020)11, 7. april 2020. godine.

relevantne zakonske odredbe o proglašenju "zona karantina", obavio kruto i protivrečno tumačenje.

- Odluka [br. 214/IV/2020] Ministarstva zdravstva od 12. aprila 2020. godine o proglašenju opštine Prizren *"zonom karantina"*, ima sledeći sadržaj:

  "I. Opština Prizren se proglašava zonom u karantinu zato što se za stanovnike ove opštine sumnja da su imali direktan kontakt sa osobama koje su zaražene virusom COVID 19;II. Selo Skorobišta u opštini Prizren se proglašava žarištem zaraze; III. Zabranjuju se svi ulasci i izlasci iz opštine Prizren; IV. Obavezuju se svi građani Prizrena da poštuju mere prema uputstvima Nacionalnog instituta za javno zdravlje Kosova (NIJZK); V. Ova odluka stupa na snagu danom potpisivanja i važeća je do donošenja naredne odluke".
- Član 33. Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti propisuje:

  "(i) lica za koja se utvrdi ili sumnja da su bila u neposrednom doticaju sa obolelima ili osumnjičenima da boluju od kuge, velikih boginja ili hemoragijske groznice stavljaju se u karantin; (ii) trajanje držanja u karantinu lica iz stava 1. ovog člana zavisi od maksimalnog perioda inkubacije odgovarajuće bolesti; (iii) lica iz stava 1. ovog člana, podvrgavaju [se] stalnim lekarskim pregledima za sve vreme karantina; (iv) Ministarstvo zdravstva, na predlog NIJZK, donosi rešenje o stavljanju u karantin lica iz stava 1. ovog člana, i (v) izvršenje rešenja o stavljanju u karantin lica iz stava 1. ovog člana, obezbeđuju nadležni organi na nivou zemlje".
- U svetlu ovih odredbi, Sud je većinom glasova utvrdio da je donošenjem odluke o proglašenju opštine Prizren "*zonom karantina*", ministar zdravstva prekoračio ovlašćenja utvrđena Zakonom o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti i da shodno tome, "*mešanje*" u pravo na slobodu kretanja građana opštine Prizren nije "*propisano zakonom*". Prema tome, Sud je došao do zaključka da su predmetnom odlukom povređeni članovi 35. i 55. Ustava.

- Sud je većinom glasova prihvatio argument da: "karantiniranje" svih građana Prizrena ne ispunjava zakonske uslove iz razloga što se, citiram: *"(i) ne primenjuje na individualno određena fizička lica, već na sve građana opštine Prizren; (ii) za sve ove poslednje navedene, za potrebe člana 33. Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, nije 'utvrđeno' niti se može 'sumnjati' da su bili u neposrednom kontaktu sa bolesnim licima ili licima za koja se sumnja da su bolesna; (iii) predmetna odluka ne određuje nijedan vremenski rok u kojem će se preispitati trajanje karantina, u suprotnosti sa stavom 2. člana 33. pomenutog zakona, zbog toga što*

isti jasno određuje rok u kojem je dozvoljen karantin, a on je povezan sa maksimalnim periodom inkubacije odgovarajuće bolesti; i (iv) građani opštine Prizren koji su stavljeni u karantin nisu se podvrgavali stalnim lekarskim pregledima što je osnovni uslov u slučaju karantina, kao što je utvrđeno u stavu 3. gore navedenog člana".

- Prema tumačenju Suda "*karantin*", na osnovu Zakona br. 02/L-109 o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti, može naložiti Ministarstvo/ministar zdravstva, nakon preporuke NIJZK-a, samo za fizička lica za koja se utvrdi ili sumnja da su bila u neposrednom kontaktu sa obolelima ili osumnjičenima da boluju od zarazne bolesti.

- Gore navedeno tumačenje Suda, uzimajući u obzir kao referentnu tačku isključivo i jedino izraz "karantin", koji se u odluci pominje dva puta (u naslovu i stavu I), a ne sadržaj i efekte te odluke, dovelo je do pogrešnog tumačenja da je član 33. Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti jedini zakonski okvir za utvrđivanje da li predmetna odluka ima pravni oslonac ili ne.

- Smatram da takvo vankontekstualno tumačenje ne vrši integralno povezivanje svih odredaba predmetne odluke Ministarstva zdravlja a, povrh svega, ne uzima u obzir sadržaj i efekt odluke, već njen naziv.

- To zbog činjenice da stavovi III i IV predmetne odluke utvrđuju način njenog izvršenja, ali i efekt i značenje koje ima izraz "karantiniranje" opštine Prizren za potrebe ove odluke. U ovom kontekstu, stav III razjašnjava da je efekt proglašenja Prizrena zonom karantina "zabrana ulazaka i izlazaka iz opštine Prizren". Stav IV, pak, opisuje drugi efekt proglašenja Prizrena zonom karantina, utvrđujući drugu obavezu stanovnika Prizrena da poštuju mere prema uputstvima NIJZK-a.

- Dakle, da je Sud obavio integrisano tumačenje svih stavova odluke, došao bi do zaključka da, bez obzira na pogrešan naziv (korišćenje izraza "karantiniranje"), zapravo njeno realno dejstvo NIJE nikako povezano sa "karantiniranje" lica u određenim objektima ili fizičkom prostoru, kao što je utvrđeno zakonom. U suštini, jedino dejstvo odluke je ograničavanje slobode kretanja iz i u opštinu Prizren.

- U tom smislu, odluka Ministarstva zdravstva o proglašenju opštine Prizren "zonom karantina" predstavlja dopunu drugih mera ograničenja koje je ministar zdravstva preduzeo odlukom "*o sprečavanju, suzbijanju i eliminisanju zarazne bolesti COVID-19 na*

teritoriji opštine" Prizren – odlukom koju Sud nije proglasio neustavnom. Čak i sam Sud u presudi površno navodi, citiram: "*Osporena odluka o proglašenju opštine Prizren 'zonom karantina', osim proglašenja sela Skorobište žarištem širenja zaraze, nema nikakav drugi efekat na građane Prizrena. To stoga što ista ne precizira nijednu drugu obavezu za njih, osim što zabranjuje 'ulaske i izlaske' u ovoj opštini*".

- Takvo tumačenje Ustavnog suda dovodi do jedne nelogične situacije, u pravnom smislu, u kojoj bi Ministarstvo zdravstva moglo da zadrži na snazi istu odluku koju Ustavni sud proglasi neustavnom, sa istim sadržajem, tako što bi joj samo izmenio naziv, ili samo uklonio izraz "karantin" iz njenog teksta.

- Smatram da Ustavni sud, svojim odlukama, treba da izbegava stvaranje takvih situacija u kojima terminološka improvizacija kamuflira sadržaj i normativni efekat akata javnih institucija.

- Pridržavajući se terminološkog tumačenja odluke [br. 214/IV/2020] Ministarstva zdravstva, Sud je zapao u kontradikciju i sa svojim već konsolidovanim pristupom tumačenju ustavnih i zakonskih normi. Sud već ima konzistentnu praksu, posebno u pogledu tumačenja akata predviđenih u članu 113.2 (1) Ustava (vidi odluke Suda u slučajevima KO73/16; KO12/18; i KO54/20). U ovim odlukama, Sud je naglasio da se "akti ne kvalifikuju po nazivu, već po svom ustavnom efektu".

- Ovog pristupa se Sud pridržavao i za proglašavanje prihvatljivosti zahteva podnosilaca u ovom slučaju (KO 61/20), kada je naglasio, citiram: *"Sud, u ovom kontekstu, podseća da je u vezi sa ocenom ustavnosti "dekreta premijera" i "uredbi Vlade", svojom sudskom praksom, utvrdio da su izvan terminologije navedene u Ustavu, 'akta' premijera i Vlade, respektivno, ta koja mogu biti predmet razmatranja pred Sudom, u slučaju kada se njihova usaglašenost sa Ustavom pred Sudom pokrene preko ovlašćene strane kao što je utvrđeno u Ustavu [...]. Kao rezultat toga, ocena ustavnosti akata premijera i Vlade podleže oceni ustavnosti Suda ukoliko su isti izneti pred Sud na način utvrđen Ustavom i zakonom i na osnovu ocene Suda, u skladu sa njegovom sudskom praksom u vezi sa njihovim 'efektima' i ukoliko isti pokreću 'važna ustavna pitanja'"*.

- U svetlu tumačenja ESLJP-a i drugih autoritativnih instanci u oblasti sudske zaštite ljudskih prava, sudovi ne bi trebalo da se pridržavaju krutog pristupa u pogledu tumačenja zakonskih normi. Ovo radi toga

da odluke sudova ne postanu prepreka za sprovođenje pozitivnih obaveza države da zaštite pravo na život i niz drugih prava koja su povezana sa situacijom pandemije.

- S tim u vezi, a kao što je i sam Sud naglasio u presudi KO54/20, ispostavlja se da zajednički imenitelj potrebnih kriterijuma za ocenu "*propisanosti zakonom*" određenog akta Vlade, na osnovu sudske prakse ESLJP-a, sadrži najmanje sledeće elemente: (i) "*mešanje*" u osnovno pravo i slobodu mora imati zakonski osnov; (ii) dati zakon mora imati odgovarajući kvalitet, odnosno, i u principu, mora biti formulisan dovoljno precizno da građanima omogući da regulišu svoje ponašanje; a građani moraju biti u mogućnosti, ako je potrebno i uz adekvatne savete, da predvide, do mere koja je razumna u datim okolnostima, posledice koja određena radnja može za sobom povući; (iii) tačnost i preciznost zakona je potrebna, ali takođe može dovesti do "*preterane krutosti*". Stoga isti mora biti u mogućnosti da se prilagodi okolnostima koje se menjaju, a na nadležnim institucijama, odnosno sudovima je da vrše njegovo tumačenje.

- Takav stav, po pitanju potrebe da sudovi imaju elastičan pristup tumačenju zakonskih tekstova, ESLJP je naglasio u nekoliko slučajeva. Tako je u predmetu *Olivieira protiv Holandije* (u kojem je jednom licu ograničena sloboda kretanja aktom lokalnih vlasti), Sud u Strazburu primetio da, prema njegovoj konzistentnoj praksi, mera izvršne vlasti koja ograničava ljudska prava mora biti zasnovana na zakonu, imati legitiman cilj, biti srazmerna i biti neophodna u demokratskom društvu. Što se tiče uslova "propisanosti zakonom", ESLJP je prihvatio argument da se "zakonom", u tom slučaju, može smatrati i opštinski akt ("Municipality Act"). Pored toga, ESLJP je istakao da su situacije koje nameću potrebu da lokalne vlasti izdaju naloge koji se odnose na javnu bezbednost toliko različite da ih je nemoguće [tačno] propisati zakonom (vidi stav 54 odluke ESLJP-a u predmetu *Olivieira protiv Holandije*). Takav stav, ESLJP je ponovio i u predmetu *Leyla Sahin protiv Turske*. U svojoj odluci, ESLJP je podvukao da, "što se tiče reči 'u skladu sa zakonom' i 'propisano zakonom', koje se pojavljuju u članovima 8 do 11 Konvencije, Sud primećuje da je izraz 'zakon' uvek shvatao u njegovom 'supstancijalnom', a ne 'formalnom' smislu (vidi stav 88 odluke ESLJP-a u predmetu *Leyla Sahin protiv Turske*).

Vezano za efekat presude Suda

- Na kraju, želeo bih da naglasim da sam se složio sa nalazima Suda kako o prihvatljivosti zahteva, tako i sa nalazom da su odluke *"o sprečavanju,*

suzbijanju i eliminisanju zarazne bolesti COVID-19" u opštini Prizren, Dragaš i Istok u saglasnosti sa Ustavom, sa izuzetkom relevantnih tačaka izreka tih odluka kojima se određuju administrativni prekršaji. Međutim, smatram da u obe ove tačke, presudi Suda nedostaje dovoljno i jasno obrazloženje kako bi se izbegao bilo kakav zastoj u pogledu praktičnih efekata ove presude.

- Kao posledica nejasnoće koju su prouzrokovali sami podnosioci u zahtevu, Sud je utvrdio da podnosioci zahteva osporavaju samo četiri od ukupno 38 odluka koje je Ministarstvo zdravstva donelo istovremeno i sa manje-više istim sadržajem. Smatram da je presuda Suda, koja obuhvata samo 4 od ukupno 38 odluka, proizvela paradoksalnu situaciju u pravnom smislu. To stoga što se one, čak i nakon što je Sud utvrdio da je jedan deo mera Ministarstva zdravstva neustavan, stavljaju van snage samo u 3 od 38 kosovskih opština (osim ako ih samo Ministarstvo/ministar zdravstva ne ukine). Dakle, građanin Kosova koji živi u bilo kojem od drugih gradova, osim Prizrena, Dragaša i Istoka, može se i dalje podvrgavati istim merama Ministarstva zdravstva koje je Ustavni sud proglasio neustavnim.

- Pored toga, mišljenja sam da je Sud, s obzirom na pozadinu ovog slučaja, morao da temeljnije razradi nalaz da su izreke predmetnih odluka Ministarstva zdravstva, koje se odnose na izricanje administrativnog prekršaja, u suprotnosti sa Ustavom. Smatram da je Sud morao da razjasni uzajamno dejstvo, po ovom pitanju, između Zakona o prekršajima, Zakona o sprečavanju i suzbijanju zaraznih bolesti i Krivičnog zakonika (čiji član 250. sankcioniše "nepostupanje po zdravstvenim propisima tokom epidemije"). Ukidanjem relevantnih tačaka izreke odluka Ministarstva zdravstva kojima se određuju administrativni prekršaji od strane Suda, faktički se tim odlukama Ministarstva zdravstva oduzimaju obavezujući atributi, a daje preporučujuća priroda.

- Smatram da ustavni sudovi, u svakom slučaju, a posebno u ovakvim situacijama u kojima su život i zdravlje građana ugroženi, moraju pažljivo analizirati efekte svojih odluka. Te odluke, u svakoj situaciji i u meri u kojoj je to moguće, moraju biti opravdane, ali i razumne.

Bekim Sejdiu

Sudija

ODLUKA O PRIVREMENOJ MERI

u

slučaju br. KO72/20

Podnosilac

Rexhep Selimi i 29 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo Ocena ustavnosti dekreta predsednika Republike Kosovo br. 24/2020 od 30. aprila 2020. godine

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

Podnosioci zahteva

1. Zahtev su podneli: Rexhep Selimi, Yllza Hoti, Liburn Aliu, Fatmire Mulhaxha Kollçaku, Arbërie Nagavci, Hekuran Murati, Fitore Pacolli, Hajrullah Çeku, Saranda Bogujevci, Jahja Koka, Mefail Bajçinovci, Valon Ramadani, Mimoza Kusari Lila, Fitim Uka, Shpejtim Bulliqi, Artan Abrashi, Arbër Rexhaj, Arbëresha Kryeziu Hyseni, Labinotë Demi Murtezi, Alban Hyseni, Gazmend Gjyshinca, Arta Bajraliu, Enver Haliti, Agon Batusha, Dimal Basha, Fjolla Ujkani, Fitim Haziri, Elbert Krasniqi, Eman Rrahmani, Salih Zyba (u daljem tekstu: podnosioci zahteva), svi poslanici Skupštine Republike Kosovo (u daljem tekstu: Skupština).

Osporeni akt

2. Podnosioci zahteva osporavaju dekret predsednika Republike Kosovo br. 24/2020 od 30. aprila 2020. godine (u daljem tekstu: dekret),

kojim se g. Avdullah Hoti predlaže Skupštini Republike Kosovo kao kandidat za premijera za formiranje Vlade Republike Kosovo.

Predmetna stvar

3. Predmetna stvar zahteva je ocena ustavnosti osporenog akta, koji, prema navodima podnosilac zahteva, nije u saglasnosti sa stavom 1. člana 4. [Oblik vladanja i podela vlasti], stavom 2. člana 82. [Raspuštanje Skupštine], stavom 14. člana 84. [Nadležnosti predsednika] i članom 95. [Izbor Vlade] Ustava Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ustav).

4. Podnosioci zahteva traže od Ustavnog suda Republike Kosovo (u daljem tekstu: Sud) da uvede privremenu meru *"na dekret kako bi se sprečile nenadoknadive štete po stranku i instituciju"*.

5. Podnosioci zahteva takođe traže da se održi javna rasprava.

Pravni osnov

6. Zahtev je zasnovan na članu 113. stav 2. podstav 1 [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava, članovima 29. [Tačnost podneska] i 30. [Rok] Zakona o Ustavnom sudu Republike Kosovo br. 03/L-121 (u daljem tekstu: Zakon) i pravilu 32. [Podnošenje podnesaka i odgovora] i 67. [Podnesak u skladu sa članom 113.2 (1) i (2) Ustava i članovima 29. i 30. Zakon] Poslovnika o radu Ustavnog suda Republike Kosovo br. 01/2018 (u daljem tekstu: Poslovnik).

Postupak pred Sudom

7. Dana 30. aprila 2020. godine, oko 17:00 sati, podnosioci zahteva su dostavili zahtev Suda.

8. Istog dana, predsednica Suda je imenovala sudiju Nexhmija Rexhepija za sudiju izvestioca i Veće za razmatranje, sastavljeno od sudija: Bekim Sejdiu (predsedavajući), Gresa Caka-Nimani i Radomir Laban (članovi).

9. Istog dana, Sud je putem elektronske pošte obavestio podnosioce o registraciji zahteva.

10. Istog dana, Sud je o registraciji zahteva obavestio predsednika Republike Kosovo (u daljem tekstu: predsednik); predsednicu Skupštine Republike Kosovo (u daljem tekstu: predsednica Skupštine), od koje je tražio da se po jedna kopija zahteva dostavi svim

poslanicima Skupštine; vršioca dužnosti premijera Republike Kosovo (u daljem tekstu: premijer) kao i ombudsmana.

11. Sud je sve gore navedene zainteresovane strane obavestio da svoje komentare: (i) u vezi sa zahtevom za određivanje privremene mere, ako ih imaju s obzirom na hitnost slučaja, dostave Sudu do 1. maja 2020. godine u 12:00 sati; kao i da (ii) komentare u vezi sa meritumom zahteva, ako ih imaju, dostave Sudu najkasnije do 8. maja 2020. godine, u 16:00 sati.

12. Dana 1. maja 2020. godine, pre 12:00 sati, Sud je primio dopis od šefa Parlamentarne grupe Srpske liste, poslanika Slavka Simića, kojim je od Suda traženo da im se ostavi dodatni rok za dostavljanje komentara u vezi sa privremenom merom iz razloga što su zahtev KO72/20 primili samo na albanskom jeziku.

13. Istog dana, Sud je odgovorio poslaniku Slavku Simiću i obavestio ga da je zahtev KO72/20 primljen u Sudu samo na albanskom jeziku i da je Sud poslao isti odmah po njegovom prijemu poslao na hitan prevod. Sud mu dotičnim poslanicima poslao kompletan primerak zahteva na srpskom jeziku. Sud je takođe usvojio njihov zahtev da se odloži rok za dostavljanje komentara o privremenoj meri do 1. maja 2020. godine u 16:00 sati.

14. Dana 1. maja 2020. godine, u određenom roku, Sud je primio komentare u vezi sa privremenom merom od sledećih stranaka: predsednika, predsednice Skupštine, premijera, Parlamentarne grupe Demokratskog saveza Kosova, poslanika Arbana Abrashija i poslanika Shkëmba Manaja.

15. Dana 1. maja 2020. godine, sudija izvestilac je izneo preporuku sudu o odobrenju privremene mere. Istog dana, Sud je većinom glasova odlučio da odobri privremenu meru do 29. maja 2020. godine, odnosno da suspenduje dalju primenu osporenog dekreta predsednika.

Pregled činjenica

16. Dana 6. oktobra 2019. godine, održani su prevremeni izbori za Skupštinu.

17. Dana 27. novembra 2019. godine, CIK je potvrdila rezultate izbora za Skupštinu, na osnovu sledeće liste izbornih rezultata:

    a. Pokret SAMOOPREDELJENJE!, 29 poslanika;

b. Demokratski savez Kosova, 28 poslanika;
c. Demokratska partija Kosova, 24 poslanika;
d. AAK-PSD Koalicija 100% Kosovo, 13 poslanika;
e. Srpska lista, 10 poslanika;
f. Socijaldemokratska inicijativa – Alijansa Novo Kosovo, Stranka za pravdu, 6 poslanika;
g. Koalicija "Vakat", 2 poslanika;
h. Kosova Demokratik Tyrk Partisi, 2 poslanika;
i. Liberalna partija Egipćana, 1 poslanik;
j. Nova demokratska stranka, 1 poslanik;
k. Aškalijska partija za integraciju, 1 poslanik;
l. Nova demokratska inicijativa Kosova, 1 poslanik;
m. Jedinstvena goranska partija, 1 poslanik;
n. Ujedinjena romska partija Kosova, 1 poslanik.

18. Dana 26. decembra 2019. godine, konstituisana je Skupština.

19. Dana 20. januara 2020. godine, predsednik je doneo dekret kojim je g. Albin Kurti predložen Skupštini kao kandidat za premijera za formiranje Vlade.

20. Dana 3. februara 2020. godine, Skupština je izabrala Vladu sa premijerom g. Albinom Kurtijem.

21. Dana 20. marta 2020. godine, određeni broj poslanika Skupštine podneo je Predsedništvu Skupštine predlog za glasanje o nepoverenju Vladi.

22. Dana 25. marta 2020. godine, Skupština je usvojila nepoverenje Vladi.

23. Nakon tog datuma, Sud primećuje da je bilo razmene komuniciranja oko imenovanja kandidata za premijera za formiranje Vlade [*Objašnjenje Suda*: sva navedena komuniciranja i razmene pisama će biti prikazana u konačnoj odluci Suda].

24. Dana 30. aprila 2020. godine, predsednik je doneo osporeni dekret koji sadrži sledeće tri tačke:

"*1. G. Avdullah Hoti se predlaže Skupštini Republike Kosovo kao kandidat za premijera za formiranje Vlade Republike Kosovo*".

2. Kandidat iz tačke I ovog dekreta, najkasnije petnaest (15) dana nakon imenovanja predstavlja sastav Vlade pred

Skupštinom Republike Kosovo i traži usvajanje od strane Skupštine.

3. Dekret stupa na snagu danom potpisivanja".

25. Navodi se da je gore navedeni dekret predsednika donet na osnovu:

(i) stavova (4) i (18) člana 84. [Nadležnosti predsednika] Ustava i člana 95. [Izbor Vlade] Ustava;
(ii) člana 6. Zakona br. 03/L-094 o predsedniku Republike Kosovo;
(iii) presude Ustavnog suda u slučaju KO103/14 od 1. jula 2014. godine; i
(iv) u sledu predloga Demokratskog saveza Kosova koji je Kancelarija predsednika primila 30. aprila 2020. godine.

Navodi podnosilaca zahteva

26. Podnosioci zahteva tvrde da osporeni Dekret Predsednika nije u skladu sa stavom 1 člana 4 [Oblik Vladanja i Podela Vlasti], stavom 2 člana 82 [Raspuštanje Skupštine], stavom 14 člana 84 [Nadležnosti Predsednika] kao i članom 95 [Izbor Vlade] Ustava. Podnosioci zahteva osporavaju u potpunosti osporeni Dekret. [*Objašnjenje Suda:* svi navodi podnosilaca zahteva u vezi sa prihvatljivošću zahteva i merituma istog će biti detaljno predstavljeni u konačnoj odluci Suda. U ovoj Odluci u vezi sa privremenom merom, Sud je bio fokusiran samo na zahtev za privremenu meru].

U vezi sa zahtevom za određivanje privremene mere

27. U vezi sa privremenom merom, podnosioci zahteva naglašavaju da *"privremena mera [...] je u javnom interesu, jer neka radnja Skupštine koja je zasnovana na dekretu Predsednika koji nije ustavan [...] će prouzrokovati nepopravljivu štetu strani, zato što: a) Vlada koja će biti glasana na osnovu ovog dekreta treba da donosi odluke koje će se ticati javnog interesa a koje će se nakon toga proglasiti ništavnim ukoliko je dekret protivustavan; b) Vlada će trebati da koristi javne resurse/budžet, a ovo korišćenje će biti nezakonito; c) Vlada će moći preduzimati radnje i mere koje će se ticati ustavnih prava građana, a zbog pandemije; d) Ukoliko se po scenariju da se glasa vlada na osnovu ovog dekreta br. 24/2020 i onda se nakon mesec-dva ili tri meseca, npr. Proglasi neustavnim izbor Vlade, od tog momenta ta vlada treba da prekine sa bilo kakvom aktivnošću. U toj situaciji, nijedna Vlada ne bi bila na dužnosti, a Kosovo ne može da ostane tako sve do novih izbora bez*

dežurne Vlade, stoga je preko potrebno da pre glasanja za Vladu, da se zna saglasnost sa Ustavom tog postupka" naglašavajući dalje i moguće ekonomske i međunarodne implikacije kao i štetu javnom interesu.

28. Da bi podržali svoje argumente, oni su se pozvali i na slučaj Suda KO119/14 gde je Sud doneo privremenu meru i obustavio je odluku o izboru Predsednika Skupštine argumentujući da je prilikom izbora Vlade rizik za prouzrokovanje štete i javnog interesa još i veći.

29. Dakle, podnosioci smatraju da je zahtev ispunio kriterijum koji je propisan u ustavnim i zakonskim odredbama koje su bile materijalizovane putem Sudskih odluka da se njihov zahtev smatra *prima facie* prihvatljiv i da Sud odredi privremenu meru.

30. Samim tim, uzimajući u obzir argumente koji su predstavljeni u sadržaju ovog zahteva kao i na osnovu člana 27 stav 1 Zakona o Ustavnom Sudu, podnosioci zahteva traže od Ustavnog Suda da donese odluku o određivanju privremen mere radi obustavljanja pravnog efekta osporenog Dekreta na način na koji bi se sprečila nepopravljiva šteta za stranu i za instituciju, kao i da bi se zaštitio javni interes.

Primljeni komentari u vezi sa privremenom merom

31. Unutar roka koji je određen od strane Suda, odnosno do 1. maja 2020. godine u 12:00 sati, komentare u vezi sa zahtevom podnosilaca zahteva o određivanju privremen mere u vezi sa osporenim aktom, su podneli: Predsednik, Predsednica Skupštine, Premijer, Parlamentarna grupa Demokratskog Saveza Kosova, poslanik Arban Abrashi i poslanik Shkëmb Manaj. Njihove stavove će Sud predstaviti u nastavku u sažetom izdanju.

32. Predsednik je, u svojim komentarima u vezi sa zahtevom obrazložio, između ostalog, da zahtev podnosilaca zahteva u vezi sa određivanjem privremene mere ne ispunjava zakonske uslove koji su predviđeni za određivanje privremene mere, odnosno da podnosioci zahteva nisu pokazali da je zahtev *prima facie* prihvatljiv, nisu dokazali da će primenom osporenog akta doći do nepopravljivim šteta i da li bi određivanje privremen mere bilo u javnom interesu. Predsednik je izneo njegov stav da zahtev podnosilaca ne pruža argumente koje dokazuju da osporeni Dekret nije u saglasnosti sa Ustavom. Takođe, naglasio je da formiranje *„jedne Vlade koja ima legitimitet za donošenje važnih odluka za upravljanje zemljom [...] bilo bi u javnom interesu."* Ovo, prema njemu, uzimajući za osnov mere koje treba

preduzeti hitno u vezi sa pandemijom COVID-19 ali uzimajući u obzir i činjenicu da u oblasti međunarodnih odnosa *„samo jedna Vlada sa legitimitetom od Skupštine može zastupati interese Republike Kosovo unutar i van zemlje […]”*. Stoga, Predsednik traži da se odbije zahtev za privremenom merom.

33. Predsednica Skupštine je u svojim komentarima u vezi sa zahtevom za privremenu meru obrazložila, između ostalog, da je privremena mera potrebna imajući u obzir kompleksnost ustavnog postupka za formiranje vlade i nejasnoća u vezi sa ovim postupkom. Ona dalje obrazlaže određivanje privremene mere time da se samo na taj način može garantovati da Skupština Kosova, kao najviša institucija u našem političkom sistemu, neće doneti neke odluke koje kasnije mogu da budu protivustavne, a što bi za posledicu teško oštetilo verovanje javnosti kao i sam integritet ove institucije.

34. Premijer je u svom odgovoru u vezi sa zahtevom za privremenu meru naglasio da Vlada ceni da Sud treba da odobri privremenu meru zato što su ispunjeni zakonski uslovi, između ostalog, zato što su podnosioci zahteva potvrdili da je slučaj *prima facie* prihvatljiv, i takođe su potvrdili da je određivanje privremene mere u javnom interesu i da služi vladavini prava, odnosno administraciji slučaja bez vremenskog pritiska. Premijer je dalje dodao da su privremene mere uvek određivane od strane Suda u slučaju kada su pred njim osporavane glavne pozicije državnih institucija.

35. Parlamentarna grupa Demokratskog saveza Kosova u svom odgovoru navodi da zakonski uslovi za uvođenje privremene mere nisu ispunjeni. Oni posebno ističu činjenicu da nije potrebno uvoditi privremenu meru, jer prema praksi Suda, čak i ako bi osporeni akt bio proglašen neustavnim, onda bi Sud mogao da odlučio da će efekat njihove odluke biti za ubuduće, a ne bi bilo retroaktivnog efekta i sledstveno ne bi nastala nepopravljiva šteta.

36. Poslanik Arban Abrashi u svom odgovoru na zahtev za privremenu meru zahteva od Suda da odbaci zahtev za privremenu meru i da otvori put uspostavljanju legitimne Vlade i uz podršku predstavnika naroda, tako da nova Vlada bude u stanju da izvršava funkcije i očekivanja koja privreda zemlje ima u ovim danima urgencije i potreba. Prema njegovim rečima, svako odlaganje roka a istovremeno i formiranja nove Vlade sa punim ustavnim kapacitetima povećava privrednu štetu, prouzrokuje ozbiljne ekonomske posledice i čak nepopravljivu štetu u kosovskoj privredi i društvu.

37. Poslanik Shkëmb Manaj u vezi sa zahtevom podnosilaca za uvođenje privremene mere navodi da uzimajući u obzir činjenicu da je preduzimanje privremene mere neophodno da bi se izbegli nepopravljivi rizici ili štete, ili ako je preduzimanje takvih mera u javnom interesu, u konkretnom slučaju, ne samo da ti zakonski kriterijumi za preduzimanje privremene mere nisu ispunjeni, već naprotiv, primena privremene mere bi nanela nepopravljivu štetu i bila bi u potpunoj suprotnosti sa javnim interesom, zato što, između ostalog, razrešena Vlada nema sposobnost da preduzme pravna pokretanja i kao rezultat toga ne može da upravlja vanrednom situacijom u zemlji zbog pandemije COVID – 19. Stoga, on traži da Sud odbije zahtev za uvođenje privremene mere.

Ocena zahteva za privremenu meru

38. Da bi ocenio zahtev za privremenu meru, Sud prvo ispituje da li je zahtev ispunio određene kriterijume, propisane Ustavom, i dalje specifikovane Zakonom i Poslovnikom o radu.

39. U početku, Sud se poziva na stav 1. člana 113 [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava, koji propisuje da *"Ustavni sud odlučuje samo u slučajevima koje s u ovlašćene strane podnele sudu na zakonit način"*.

40. Pored toga, Sud se poziva na član 113.2 (1) Ustava, koji propisuje da :

> *"2. Skupština Kosova, Predsednik Republike Kosovo, Premijer i Ombudsman su ovlašćeni za podnošenje sledećih pitanja:*
>
> > *(1) saglasnost zakona, dekreta Predsednika i Premijera i uredbi Vlade, sa Ustavom;"*

41. U tom aspektu, Sud se poziva i na članove 29. [Tačnost podneska] i 30. [Rok] Zakona koji predviđaju:

Član 29
Tačnost podneska

1. *Podnesak podnešen u skladu sa članom 113, stav 2 Ustava se pokreće od jedne četvrtine (1/4) poslanika Skupštine Republike Kosovo, [...].*

2. *Podnesak podnešen protiv spornog akta u skladu sa članom 113, stav 2 Ustava treba specifikovati, inter alia,*

da li se čitav sporni akt ili posebni delovi istog smatraju kao oni koji nisu u skladu sa Ustavom.

3. Podnesak će specifikovati sva pitanja koja se tiču neustavnosti spornog akta.

Član 30
Rok

Podnesak pokrenut u skladu sa članom 29 ovog zakona se mora podneti u roku od šest (6) meseci nakon stupanja na snagu spornog akta.“

42. Sud se, takođe, poziva i na pravilo 67 [Podnesak u skladu sa članom 113.2 (1) i (2) Ustava i članovima 29. i 30. Zakona] Poslovnika o radu, koje propisuje:

“(1) Podnesak podnet prema ovog pravilu mora ispuniti uslove utvrđene u članu 113. 2 (1) i (2) Ustava i članovima 29. i 30. Zakona.

(2) Kada se podnesak podnese u skladu sa članom 113. 2 Ustava, ovlašćena strana treba, inter alia, da ukaže da li je čitav sporni akt ili posebni delovi istog i koji delovi navedenog akta smatraju kao oni koji nisu u skladu sa Ustavom.

(3) Podnesak će specifikovati sva pitanja koja se tiču ne ustavnosti spornog akta.

(4) Podnesak prema ovom pravilu mora da se podnese u roku od 6 (šest) meseci nakon stupanja na snagu spornog akta.”

43. Sud se, takođe, poziva i na stav 2. člana 116 [Pravni efekat odluka] Ustava koji propisuje:

“[...]

2. Dok god je procedura u postupku pred Ustavnim sudom, sud moţe privremeno prekinuti primenu spornog postupka ili zakona, dok god se ne donese sudska odluka, ukoliko smatra da je primena takvih spornih zakona može uzrokovati nepopravljivu štetu”.

[...]”

44. Isto tako, Sud se poziva i na član 27. [Privremene mere] Zakona, koji predviđa:

"1. Ustavni sud po službenoj dužnosti ili na zahtev stranke može doneti odluku o primeni privremenim merama u odnosu na neko pitanje koje je predmet postupka, ukoliko su te mere neophodne za otklanjanje rizika ili nepopravljive štete, ili je preuzimanje ovakvih privremenih mera u javnom interesu.

2. Trajanje privremenih mera treba biti opravdano i proporcionalno."

45. Na kraju, Sud podseća na pravilo 57 stavovi (4) i (6) Poslovnika o radu, koji specifikuju da:

Pravilo 57 (4) Poslovnika o radu

[...] Veće za razmatranje pre davanja preporuke za odobrenje zahteva za uvođenje privremenih mera utvrđuje da:

(a) je strana koja zahteva uvođenje privremenih mera pokazala prima facie slučaj o merodavnosti predmeta i, ukoliko prihvatljivost još uvek nije utvrđena, prima facie slučaj o prihvatljivosti predmeta;

(b) je strana koja zahteva uvođenje privremenih mera je dokazala da će pretrpeti nepopravljivu štetu ukoliko se ne dozvoli privremena mera;ili

(c) je privremena mera u javnom interesu.
[...]

Pravilo 57 (6) Poslovnika o radu

"[...] Ukoliko je zahtev za uvođenje privremenih mera učinio to neophodnim, bilo u celosti ili delimično, Sud će odobriti zahtev, davanjem činjenica i pravnih razloga u podršku odluke i vreme tokom kojeg će privremene mere biti na snazi. Odluka o uvođenju privremenih mera ne može stupiti na snagu ukoliko nije određen datum isteka istih, međutim, datum isteka se može produžiti odlukom Suda. [...]"

46. U svetlu gore navedenog normativnog okvira, da bi se postavila privremena mera, podnosilac zahteva treba da prvo pokaže slučaj *prima facie* za meritume zahteva.

47. U vezi sa ovim kriterijumom, Sud smatra da su podnosioci predstavke uspeli da predstave slučaj *prima facie* pred Sudu putem navoda pokrenutih u zahtevu i njihovim obrazloženjem.

48. Pored gore elaborisanog prvog proceduralnog kriterijuma, Zakon i Poslovnik o radu predviđaju još dva razloga na osnovu kojih može da se uvodi privremena mera. Prvi osnov se odnosi na uslov da stranka koja traži privremenu meru bude u stanju da dokaže da je privremena mera neophodna *„da bi se izbegli nepopravljivi rizici ili štete“*. Dok se drugi osnov odnosi na argumentovanje, odnosno na zaključak da je privremena mera od *„javnog interesa“*.

49. S tim u vezi, Sud ocenjuje da zahtev podnosilaca pokriće niz pitanja na ustavnom nivou u vezi sa demokratskim funkcionisanjem ustavnih institucija Republike Kosovo i podelom vlasti. Takva pitanja, bez izricanja privremene mere, imaju potencijala da nanesu nepopravljivu štetu u smislu ustavnog poretka Republike Kosovo i funkcionisanja ključnih institucija u Republici Kosovo - u smislu člana 116., stava 2. Ustava, člana 27. stav 1. Zakona i pravila 57., stav (4) tačka (b) Poslovnika o radu. Sud kao ishod zaključuje da su podnosioci zahteva dokazali da je odobrenje zahteva za privremenu meru neophodno da se izbegnu nepopravljivi rizici ili štete.

50. Štaviše, Sud smatra da su ustavna pitanja pokrenuta u ovom zahtevu u vezi sa poštovanjem i primenom ustavnih odredbi koje regulišu demokratsko funkcionisanje Ustavom osnivanih institucija i podelu vlasti od takvog značaja i prirode da, obustavu primene spornog Ukaza, neizbežno čine pitanjem javnog interesa. Sledstveno tome, Sud smatra da postoje bitni razlozi prirode javnog interesa u smislu člana 27. Zakona i pravila 57., stav 4. tačka (c) Poslovnika o radu, koji opravdavaju usvajanje privremene mere koja se tiče osporenog Ukaza. S tim u vezi, Sud nalazi da je odobrenje zahteva za privremenu meru u javnom interesu Republike Kosovo i njenih građana i neophodno za zaštitu javnog interesa.

51. Prema tome, Sud, bez ikakvog prejudiciranja o prihvatljivosti ili meritumu zahteva, zaključuje da zahtev podnosilaca za privremenu meru u vezi sa spornim Ukazom Predsednika treba da se prihvati kao osnovan u skladu sa obrazloženjem ove Odluke.

IZ TIH RAZLOGA

Ustavni sud Republike Kosovo, u skladu sa članom 116.2 Ustava, članom 27. Zakona i pravilu 57 Poslovnika o radu, dana 1. maja 2020. godine, većinom glasova

ODLUČUJE

I. DA ODOBRI privremenu meru u trajanju do 29. maja 2020. godine, od dana donošenja ove Odluke;

II. DA ODMAH OBUSTAVI primenu Dekreta predsednika Republike Kosovo, br. 24/2020, od 30. aprila 2020. godine, u trajanju određenom u tački I ove izreke;

III. DA DOSTAVI ovu odluku stranama;

IV. DA OBJAVI ovu odluku u Službenom listu u skladu sa članom 20.4 Zakona; i

V. Ova odluka stupa na snagu odmah.

Sudija izvestilac **Predsednica Ustavnog suda**

Nexhmi Rexhepi Arta Rama-Hajrizi

KO72/20, Podnosilac: Rexhep Selimi i 29 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo, Ocena ustavnosti dekreta predsednika Republike Kosovo br. 24/2020 od 30. aprila 2020. godine

KO72/20, presuda doneta 20.maja 2012. godine

Ključne reči: individualni zahtev, izglasavanja nepoverenja, imenovanje mandatara za formiranje Vlade, raspuštanje Skupštine, podela vlasti

Zahtev je podnelo 30 (trideset) poslanika Skupštine Republike Kosova, na osnovu člana 113. stav 2 podstav 1 Ustava. Predmetna stvar zahteva je ocena ustavnosti osporenog akta, koji, prema navodima podnosilaca zahteva, nije u saglasnosti sa stavom 1. člana 4. [Oblik vladanja i podela vlasti], stavom 2. člana 82. [Raspuštanje Skupštine], stavom 14. člana 84. [Nadležnosti predsednika] i članom 95. [Izbor Vlade] Ustava.

Pod naslovom **VIII – ZAKLJUČCI** – ove Presude (vidi paragrafove 546-580) Sud je sažeo suštinu slučaja i naglasio sledeće:

U proceni Dekreta [br. 24/2020] od 30. aprila 2020. godine, Predsednika Republike Kosovo, putem kojeg se „G. Avdullah Hoti predlaže Skupštini Republike Kosovo kao kandidat za Premijera da formira Vladu Republike Kosovo“, Sud je odlučio (i) jednoglasno, da je zahtev podnosilaca zahteva prihvatljiv; (ii) jednoglasno, da je osporeni Dekret predsednika u saglasnosti sa stavom 2. člana 82 [Raspuštanje Skupštine] Ustava, utvrđujući sledstveno da uspešno izglasanje nepoverenja Vladi ne rezultira obaveznim raspuštanjem Skupštine i omogućava izbor nove Vlade u skladu sa članom 95. (Izbor Vlade) Ustava; (iii) većinom glasova, da je osporeni Dekret u saglasnosti sa stavom (14) člana 84. [Nadležnosti Predsednika] u vezi sa stavom 4. člana 95. Ustava; (iv) jednoglasno, da se ukine privremena mera koja je uvođena Odlukom od 1. maja 2020. godine; i (v) jednoglasno, da se odbije zahtev za javnom raspravom.

Sud podseća da ustavno pitanje koje sadrži ova Presuda je usklađenost sa Ustavom osporenog Dekreta Predsednika Republike, kojim je g. Avdullah Hoti predložen Skupštini Kosova kao kandidat za Premijera. U kontekstu ocene ustavnosti gorenavedenog Dekreta, a na osnovu tvrdnji podnosilaca zahteva i argumenata i prigovora drugih zainteresovanih strana, Sud je u početku procenio da li nakon uspešnog predloga o nepoverenju od strane dve trećine (2/3) svih poslanika Skupštine 25. marta 2020. godine, Predsednik Republike, u skladu sa paragrafom 2 člana 82 Ustava, bio je dužan da raspusti Skupštinu Republike i raspiše prevremene izbore. Dalje, Sud je

objasnio postupak koji treba slediti za formiranje nove Vlade nakon uspešnog glasanja nepoverenja u Skupštini, a takođe je dao svoju ocenu, da li je u okolnostima konkretnog slučaja, sleđena procedura za imenovanje mandatara za formiranje nove Vlade rezultirala ustavnim Dekretom.

Da bi konačno protumačio ustavne članove koji se odnose na okolnosti konkretnog slučaja, odnosno članove 82, 95 i 100 Ustava, Sud je uzeo u obzir i: (i) ustavna načela o ulozi Skupštine i Predsednika; (ii) svoju sudsku praksu, uključujući presudu KO103/14 i sve predmete koje su stranke u postupku citirale; (iii) relevantna mišljenja Venecijanske komisije; (iv) komparativnu analizu ustava, uključujući one na koje su se pozvali podnosioci zahteva; (v) odgovore koje smo primili od Ustavnih/Vrhovnih sudova, u okviru Foruma Venecijanske komisije; i (vi) pripremna dokumenta za izradu Ustava.

Sud je u početku podsetio da se Ustav sastoji od jedinstvenog skupa ustavnih načela i vrednosti na osnovu kojih je izgrađena i treba da funkcioniše Republika Kosovo. Norme predviđene Ustavom moraju se čitati uzajamno, jer se samo na taj način može izvesti njihovo tačno značenje. Ustavne norme se ne mogu biti izvučene iz konteksta i tumačiti ih mehanički i nezavisno od ostatka Ustava. To je zbog činjenice da Ustav ima unutrašnju koheziju prema kojoj svaki deo ima vezu sa ostalim delovima. Struktura ustavnih normi koja se odnose na uspostavljanje državnih institucija koja proizilaze iz glasanja naroda mora se tumačiti na način da sprovedu a ne blokiraju uspostavljanje i efikasno vršenje relevantnih funkcija. Svaka nejasnoća normi mora se tumačiti u duhu Ustava i njegovih vrednosti. Nijedna ustavna norma ne može se tumačiti na takav način da blokira efikasno uspostavljanje i funkcionisanje zakonodavne i izvršne vlasti, niti način na koji se isti uravnotežuju u pogledu podele vlasti.

Sud je takođe naglasio da sve vlasti i nosioci javnih funkcija, bez izuzetka, imaju obavezu da obavljaju njihove javne funkcije u usluzi ostvarivanja vrednosti i principa na kojima je izgrađena da funkcionira Republika Kosovo. Prava i obaveze koje potiču iz Ustava treba da se izvršavaju u usluzi uspostavljanja i delotvornog urednog funkcionisanja državnih institucija.

Što se tiče ustavnog uređenja o raspuštanju Skupštine, Sud je naglasio da Ustav predviđa obavezu raspuštanja Skupštine u okolnostima paragrafa 1 člana 82 Ustava i mogućnost raspuštanja Skupštine pod okolnostima paragrafa 2 člana 82 Ustava, nakon uspešnog glasanja predloga za poverenje. Tačnije, Skupština se obavezno raspušta samo u tri slučaja: (i) ako u roku od šezdeset (60) dana od dana imenovanja mandatara za Premijera, Vlada ne može biti formirana; (ii) ako dve trećine (2/3) svih poslanika Skupštine

glasaju za raspuštanje Skupštine; i (iii) ako u roku od šezdeset (60) dana od početka postupka izbora Predsednika, ovaj poslednji ne bude izabran. Dok, u slučaju uspešnog glasanja o nepoverenju Vlade, Predsednik ima mogućnost, ali ne i obavezu da raspusti Skupštinu.

Mogućnost Predsednika da raspusti Skupštinu ne može se ostvariti nezavisno ili protivno volji Skupštine, već se mora vršiti u koordinaciji sa voljom potrebne većine narodnih predstavnika zastupljenih u Skupštini. Upotreba glagola „može“ u kontekstu paragrafa 2 člana 82 Ustava samo odražava mogućnost Predsednika da raspusti Skupštinu, na osnovu konsultacija sa političkim strankama zastupljenim u Skupštini. Takav nalaz u vezi sa predsedničkim ovlašćenjima vezanim za glagol „može“ [„mund“/„may“] u kontekstu raspuštanja Skupštine, potvrđen je mišljenjima Venecijanske komisije koja su uključena u ovoj presudi.

Sud je naglasio da je Skupština jedina institucija u Republici Kosovo koju narod direktno bira na mandat od četiri (4) godine. Osim Ustava, predstavnici naroda ne podležu nikakvoj drugoj vlasti niti obavezujućem mandatu. Ni predsednik koji je izabran od Skupštine nema ovlašćenje da raspušta Skupštinu bez njenog pristanka; niti vršenje nadležnosti Skupštine za izglasavanje nepoverenja Vladi koju je sama izabrala ne može dovesti do prestanka mandata same Skupštine. Skupština ne može biti uslovljena samo-raspuštanjem ukoliko odluči da ne izrazi nepoverenje Vladi koju je izabrala, jer glasanje nepoverenja kao mehanizma ustavne kontrole Vlade od strane Skupštine kao predstavničkog tela naroda ne bi imalo smisla. Takav pristup je u suprotnosti s ustavnim principom parlamentarne kontrole Vlade, sadržanim u paragrafu 4 člana 4, [Oblik Vladanja i Podela Vlasti] paragrafu 8 člana 65 [Nadležnosti Skupštine] i članu 97 [Odgovornosti] Ustava i demokratskim osnovnim načelima.

Visok prag glasanja potreban za raspuštanje Skupštine od strane samih poslanika odražava težinu i važnost koju je Ustav odredio u tu svrhu. Pored većeg praga predviđenog za amandamentiranje Ustava, koja zahteva odobrenje dve trećine (2/3) svih poslanika Skupštine, uključujući dve trećine (2/3) svih poslanika Skupštine koji drže garantovana mesta za predstavnike nevećinskih zajednica u Republici Kosovo, za raspuštanje Skupštine, Ustav je postavio sledeći najviši mogući prag, naime glasanje dve trećine (2/3) svih njenih poslanika, jednako, između ostalog, sa brojem poslanika potrebnim za prenošenje državnog suvereniteta, kako je definisano članom 20. Ustava. Za razliku od toga, Ustav je za uspeh jednog predloga za nepoverenje Vladi postavio niži prag potrebnih glasova, tačnije šezdeset i jednog (61) poslanika.

Kad bi Predsednik mogao jednostrano da raspušta Skupštinu posle predloga o nepoverenju, tada bi Predsednik imao moć jednaku sa dve trećine (2/3)

glasova narodnih predstavnika i proizvoljno bi smanjio potrebnu volju dve trećine (2/3) poslanika za raspuštanje Skupštine sa samo šezdeset i jednim (61) glasom, koliko je potrebno za predlog nepoverenja. Takvu moć, predsednici, na osnovu mišljenja Venecijanske komisije, nemaju čak ni u većini država sa predsedničkom uređenjem.

U stvari, Analiza ostalih ustava odraženih u ovoj presudi, uključujući one koji su navedeni u argumentima podnosilaca zahteva, relevantna mišljenja Venecijanske komisije i odgovori Foruma Venecijanske komisije, preciziraju da nijedan Ustav ne definiše obavezno raspuštanje Skupštine samo zato što je predlog za nepoverenje uspešno izglasan. Naprotiv, uspešno izglasanje predloga za nepoverenje rezultira u tri moguće situacije: (i) neposrednim izborom novog Premijera, u slučajevima kada ustavi predviđaju „konstruktivan predlog"; (ii) još jednu dodatnu mogućnost za izbor Premijera; i (iii) vraćanje nadležnosti relevantnom Predsedniku, da sledi postupke utvrđene za izbor Vlade, u meri u kojoj to odredi isti. U svim tim zemljama, tek kada su iscrpljene sve ustavne mogućnosti za izbor nove Vlade, Skupština se raspušta i raspisuju se vanredni izbori.

Nadležnost Predsednika da raspušta Skupštinu predviđeno je stavom 2 člana 82 Ustava, primenjuje se ispravno, samo kada nakon uspešnog predloga nepoverenja koji je izglasalo najmanje šezdeset i jedan (61) poslanika: (i) nema potrebne većine poslanika za formiranje nove Vlade, a istovremeno (ii) nema ni većine od dve trećine (2/3) poslanika da bi se samo-raspustila. Dakle, ova mogućnost, s jedne strane, predstavlja dodatnu mogućnost za formiranje Vlade u okviru postojećeg saziva i izbegavanje izbora, dok s druge strane, predstavlja i mogućnost deblokiranja u slučajevima kada nema volje niti potrebne većine za formiranje nove Vlade od strane Skupštine u okviru istog saziva.

Do danas se član 82 Ustava uvek primenjivao na ovaj način. Tačnije: (i) treći i peti saziv raspustio je Predsednik u trećoj godini njihovog mandata, 2010. i 2017. godine, kada u Skupštini nije bilo volje ni potrebne većine za formiranje jedne nove Vlade; dok su (ii) četvrti i šesti sazivi, 2014. i 2019. godine, samo-raspušteni sa dve trećine (2/3) glasova svih poslanika, i ova raspuštanja su samo dekretirali dotični predsednici.

Okolnosti konkretnog slučaja jasno se razlikuju od okolnosti prethodnih saziva. U ovom slučaju (i) za predlog nepoverenja glasale su dve trećine (2/3) svih narodnih predstavnika, a isto tako, pored dekretiranja njihove volje, ne treba im pomoć Predsednika da se samo raspuštaju; i (ii) većina političkih stranaka i koalicija zastupljenih u Skupštini, odnosno većina izabranih predstavnika naroda, izjasnili su se za formiranje nove Vlade nakon što su izrazili nepoverenje u Vladu na dužnosti/ostavci. Raspuštanje Skupštine od

strane Predsednika protiv volje narodnih predstavnika bilo bi proizvoljno i očigledno protivustavna. Naprotiv, Predsednik je bio dužan da počinje postupke za davanje mogućnosti formiranju nove Vlade na osnovu odredbi člana 95 Ustava.

Način izbora Vlade u Ustavu Kosova utvrđen je članom 95. Procedura koju treba slediti za izbor Vlade razjašnjena je u presudi Suda u slučaju KO103/14. Sud se pridržava principa iznetih u toj presudi. Objašnjeno je da za formiranje Vlade Ustav definiše dve mogućnosti. Prvo pravo formiranja Vlade pripada „političkoj stranci ili koaliciji koja je dobila potrebnu većinu u Skupštini da formira Vladu“, odnosno političkoj stranci ili koaliciji koja je pobedila na izborima. Predsednik nema diskreciono pravo u pogledu prava ove političke stranke ili koalicije da predlaže kandidata za Premijera i samo mandatira istog. U slučaju neuspeha izbora ove Vlade u Skupštini ili odbijanja ovog mandata od strane pobedničke političke stranke ili koalicije, pravo na formiranje Vlade prelazi na političku stranku ili koaliciju zastupljenu u Skupštini koja, po mišljenju Predsednika, ima najviše šansi za formiranje Vlade kako bi se izbegli izbori. Dok, neuspeh ove dve mogućnosti rezultira obavezom Predsednika da raspiše izbore, kako je definisano Ustavom.

Član 95 Ustava definiše postupak izbora Vlade tokom izbornog ciklusa. Isti, propisuje dve mogućnosti za izbor Vlade, kako nakon izbora tako i nakon ostavke Premijera/Vlade. Sud je razjasnio da efekat ostavke Premijera rezultira ostavkom Vlade, onako kako efekat uspešnog glasanja predloga za nepoverenje „Vlade u celini“ rezultira ostavkom iste. Takav stav je takođe u skladu sa komparativnom analizom, citiranim mišljenjima Venecijanske komisije i doprinosom koji su Sudu dostavili članovi Foruma za Venecijansku komisiju, prema kojima, nakon uspešnog glasanja nepoverenja, Premijer/Vlada su u ostavci i aktivira se ustavni član koji se odnosi na izbor Vlade, osim onih slučajeva koji su predvideli „konstruktivni predlog" ili su, predvideli samo još jednu mogućnost izbora Premijera/Vlade, nakon odgovarajućeg predloga za nepoverenje.

Dakle, u svim slučajevima kada je ostavka premijera, ili kada odgovarajuće mesto ostaje slobodno iz drugih razloga, rezultiralo padom Vlade i kada je ostavka Vlade rezultat uspešnog predloga o nepoverenju, pod uslovom da nakon ovog predloga nije sledila raspuštanje Skupštine prema gore objašnjenim principima, aktivira se stav 5. člana 95 Ustava, koji predsednika obavezuje da mandatira novog kandidata za premijera. Politička stranka ili koalicija koja ima prvo pravo da predlaže mandatara za premijera i formira Vladu, ponovo je pobednička politička stranka ili koalicija. Za formiranje ove Vlade mora se slediti postupak određen u stavovima 2. i 3. člana 95. Ustava, dok neuspeh u dobijanju potrebnih glasova u Skupštini ili odbijanje ovog

mandata, prelazi pravo formiranja Vlade u političku stranku ili koaliciju koja može imati potrebnu većinu za formiranje Vlade, kako je propisano u stavu 4. člana 95 Ustava i u skladu sa principima iz presude KO103/14. Sud pojašnjava da presudom KO103/14 nikada nije utvrdio da politička stranka ili pobednička koalicija ima ekskluzivno i jedino pravo da predlaže mandatara za premijera i za formiranje Vlade.

Sud takođe primećuje da je nadležnost Skupštine da bira i izražava nepoverenje prema Vladi utvrđena u stavu 8. člana 65 Ustava i sprovodi se kroz članove 95. i 100. Ustava u vezi sa Izborom Vlade, odnosno Glasanjem o Poverenju ili Nepoverenju Vlade. Ovo poslednje je jedan od najsuštinskih mehanizama za izvršenje parlamentarne kontrole nad Vladom i, prema tome, za balansiranje vlasti. Demokratski legitimitet Vlade koju bira Skupština potiče iz poverenja koje predstavnici naroda daju njoj prilikom njenog izbora. To poverenje prestaje u trenutku kada je većina svih poslanika Skupštine glasala protiv njega. Kao rezultat toga, ona gubi poverenje predstavnika naroda, i samim tim i ustavni autoritet da izvršava relevantne nadležnosti.

Sud ponavlja da je u okolnostima konkretnog slučaja, dana 25. marta 2020. godine, izglasan predlog o nepoverenju sa dve trećine (2/3) glasova svih poslanika Skupštine, protiv Vlade predvođene od pobedničke političke stranke na izborima 6. oktobra. 2019. godine. Ista politička stranka, za razliku od većine ustava analiziranih i odraženih u Presudi, nakon uspešnog izglasanja predloga o nepoverenju, na osnovu Ustava Kosova, ponovo ima prvo pravo da predloži kandidata za premijera. Takav predlog ova politička stranka nije izvršila ni nakon (4) četiri zahteva predsednika, počev od 2. aprila 2020. do dana 22. aprila 2020. godine. Navedena politička stranka, odnosno Pokret VETËVENDOSJE!, u suštini, tvrdi da: (i) nakon predloga o nepoverenju, predsednik se obavezuje da raspusti Skupštinu i raspiše prevremene izbore; i da (ii) ne postoji ustavni rok za predlaganje mandatara za premijera, i da je prema tome u potpunoj i neograničenoj diskreciji pobedničke političke stranke da predloži mandatara za premijera i to „samo onda kada su ispunjeni svi politički, administrativni i tehnički uslovi“. Sledstveno, najsuštinsko pitanje ove Presude je: (i) rok u kojem treba da se predlaže kandidat za premijera; i (ii) da li nepredlaganje ovog kandidata od političke stranke koja ima prvo pravo na predlaganje, odražava odbijanje preuzimanja mandata za premijera.

Što se tiče vremenskog roka u kojem treba da se podnese predlog za kandidata za premijera, Sud je naglasio da isti treba da se analizira u smislu: (i) sistema ustavnih rokova koje je Ustav odredio za svrhe formiranja Vlada; i (ii) prirode „konsultacija“ između predsednika i političke stranke ili

koalicije sa pravom da predlaže mandatara za premijera, uključujući recipročne odgovornosti i obaveze između njih, za svrhe određivanja istog.

Prvo, Sud je naglasio da određivanje mandatara od strane predsednika rezultira protokom dve vrste paralelnih ustavnih rokova: (i) onog za raspuštanje Skupštine ako se izbor vlade ne izvrši u roku od šezdeset (60) dana od preuzimanja mandata; i (ii) onih utvrđenih u članu 95 Ustava, koji se odnose na dve mogućnosti formiranja vlade, odnosno rok od petnaest (15) dana u kojem kandidat za premijera predstavlja sastav Vlade i zahteva odobrenje od strane Skupštine; (iii) rok od deset (10) dana u kojem predsednik određuje drugog kandidata za premijera, u slučaju da prvi kandidat za premijera ne uspe da obezbedi potrebne glasove u Skupštini ili čak odbije odgovarajući mandat; i (iv) pozivajući se na „istu proceduru“, rok od petnaest (15) dana, u kojem drugi kandidat za premijera predstavlja sastav Vlade i zahteva njegovo odobrenje od strane Skupštine. Ovi precizni rokovi odražavaju svrhu i važnost koju je Ustav dao brzom uspostavljanju Vlade, određujući rok od petnaest (15) dana za kandidata za premijera, da bi on pregovarao i postigao sporazume za obezbeđivanje potrebnih glasova poslanika Skupštine za predloženu Vladu; i takođe rok od šezdeset (60) dana za formiranje Vlade, i odgovarajuću posledicu raspuštanja predstavnika naroda ako se ovaj rok ne ispoštuje.

Drugo, Sud je podsetio da je u presudi KO103/14 napravio razliku u pogledu prirode „konsultacija“ između predsednika i političke stranke ili koalicije sa pravom da predlaže prvi i drugi mandatar. U prvom slučaju, predsednik nema diskreciju i sasvim je jasno koja je to politička stranka ili koalicija koja predlaže mandatara za premijera, sledstveno ova „konsultacija“ podrazumeva potpuno formalni i tehnički proces između predsednika i pobedničke stranke ili koalicije, za predlaganje mandatara i mandatiranje istog. Za razliku od toga, u drugom slučaju, predsednik ima diskreciju i nije jasno koja je to politička stranka ili koalicija sa pravom na predlaganje mandatara, i prema tome, ovaj proces „konsultacija“ je složeniji i podrazumeva obavezu predsednika da se konsultira sa svim političkim strankama i koalicijama zastupljenim u Skupštini i njegovu procenu o tome koja ima najveću verovatnoću da formira Vladu da bi se izbegli izbori. Za izvršavanje ove diskrecije, Ustav je odredio predsedniku rok od deset (10) dana.

Stoga, u kontekstu: (i) nespornog značaja delotvornog funkcionisanja Vlade kao jednog od tri osnovnih stubova državne vlasti; (ii) sistema preciznih i kratkih rokova utvrđenih Ustavom u pogledu formiranja Vlade; (iii) potpuno jasne, tehničke i formalne prirode „konsultacija“ između predsednika i pobedničke političke partije ili koalicije, za svrhe određivanja prvog mandatara; i (iv) ograničavanja ustavnog roka na deset (10) dana za svrhe

određivanja drugog mandatara kroz mnogo složeniju „konsultaciju“, Sud naglašava da nepreciziranje rokova u Ustavu u vezi sa predlaganjem prvog kandidata za premijera od strane pobedničke političke stranke ili koalicije, ne podrazumeva diskreciju i pravo ovih poslednjih da ne postupaju, u neograničenom vremenskom roku. Naprotiv, duh Ustava reflektuje cilj koji je jasan i samoshvatljiv za potrebu brzog delovanja.

U ovom smislu, Sud primjećuje da rok u vezi sa određivanjem mandatara za premijera nije preciziran u Ustavu ne samo za pobedničku političku stranku ili koaliciju za predlaganje mandatara, ali ni rok u kojem je predsednik dužan da dekretira predloženi mandatar ili za dostavljanje istog Skupštini. Sud naglašava da određivanje mandatara za premijera, ne uključuje samo obavezu predsednika da dekretira njega, a ni samo pravo pobedničke političke stranke da predloži ovog mandatara, već obuhvata i obavezu ove poslednje da predloži ili odbije da predloži kandidata za premijera. Tačnije, određivanje mandatara za premijera uključuje obavezu za recipročnom saradnjom predsednika i pobedničke političke stranke u ovom procesu. Štaviše, uzimajući u obzir tehničku i formalnu prirodu „konsultacije“ za svrhe određivanja prvog mandatara, koje pokreće proces formiranja Vlade i predviđene rokove, Sud naglašava da je samorazumljivo da ova „konsultacija“, treba da se okonča što pre moguće i podrazumeva zahtev za brzom dinamikom interakcije.

U suprotnom, sve gore navedene ustavne norme u pogledu rokova i svrhe koje oni podrazumevaju u vezi sa formiranjem Vlade, bile bi bez ikakvog efekta i potpuno nepotrebne. Izbor Vlade ostao bi talac „neograničenih rokova“ i u punoj diskreciji pobedničke političke stranke ili koalicije, ili čak predsednika. Prva, držala bi formiranje Vlade taocem, pozivajući se na punu i neodređenu diskreciju za predlaganje mandatara za premijera, dok bi se predsednik takođe pozivao na punu i neodređenu diskreciju za dekretiranje istog. Ova „puna i vremenski neodređena diskrecija“, u međuvremenu, je povezana sa izborom Vlade, nadležnost koja pripada druge vlasti, odnosno Skupštini. Takav pristup i tumačenje bilo bi proizvoljno i očigledno u suprotnosti sa strukturom ustavnih normi, njihovom svrhom i duhom, ali i u suprotnosti sa osnovnim načelima parlamentarne demokratije. S tim u vezi, Sud takođe naglašava da, uprkos navodima podnosilaca zahteva u vezi sa trajanjem procedura za formiranje institucija nakon izbora, naglašavajući situaciju iz 2014. godine, u vezi sa trajanjem procesa konstituisanja Skupštine, Sud se u Presudi KO119/14 nije bavio pitanjem vremenskih rokova vezanih za konstituisanje Skupštine, pošto isti nisu bili predmet razmatranja pred Sudom.

Što se tiče odsustva predlaganja mandatara za premijera od strane političke stranke pobednika na izborima, Sud je u ovoj Presudi analizirao razmenu

dopisa između predsednika pobedničke političke stranke, istovremeno premijer na dužnosti, i predsednika. Ovi dopisi odražavaju dve karakteristike: (i) zahtev predsednika za predlaganje kandidata za premijera, s jedne strane; i (ii) odsustvo predlaganja i zahtev za raspuštanjem Skupštine i raspisivanjem prevremenih izbora od strane Pokreta VETEVENDOSJE!, s druge strane.

Sud je u ovoj Presudi naglasio da: (i) za svrhe „konsultacija“ za određivanje mandatara između predsednika i pobedničke političke partije ili koalicije, relevantno je samo predlaganje kandidata za premijera i njegovo/njeno mandatiranje; i (ii) ova „konsultacija“ ne može da obuhvati ni pitanja koja se odnose na raspuštanje Skupštine, niti raspisivanje prevremenih izbora, jer nijedno od ovih pitanja nije u isključivoj nadležnosti ni predsednika, ni pobedničke stranke na izborima, a niti Vlade na dužnosti/u ostavci. To zato što je jasno da su: (i) slučajevi obaveznog raspuštanja Skupštine precizno određeni u Ustavu; (ii) mogućnost raspuštanja Skupštine od strane predsednika, kao što je već razjašnjeno, nije nadležnost koju predsednik sprovodi bez koordinacije sa svim političkim strankama i koalicijama zastupljenim u Skupštini, a ne samo sa onom koja je pobedila na izbore; i (iii) Vlada nema nijednu ustavnu nadležnost, ni u vezi sa raspuštanjem Skupštine, niti u vezi sa raspisivanjem izbora. Naprotiv, u vezi sa ovim dva pitanjima, uloga političkih stranaka ili koalicija zastupljenih u Skupštini ekvivalentna je samo njihovoj moći koju imaju kroz zastupanje u Skupštini. Volja većine Skupštine u okolnostima trenutnog slučaja, očigledno je onemogućila predsedniku raspuštanje Skupštine i raspisivanje prevremenih izbora.

Sud naglašava da u okolnostima konkretnog slučaja, politička stranka koja predvodila Vladu prema kojoj je izglasan predlog o nepoverenju nije izvršila predlog za drugog mandatara za premijera radi formiranja nove Vlade. Međutim, podnosioci zahteva tvrde da oni nikada nisu izričito odbili preuzimanje ovog mandata.

Što se tiče mogućnosti odbijanja preuzimanja mandata, Sud podseća da je u presudi KO103/14 utvrdio da „nije isključeno da će dotična stranka ili koalicija odbiti da prihvati mandat“. Takvu konstataciju, uprkos činjenici da nije bila predmet u slučaju pred Sudom u 2014. godini, on je predvideo mogućnost odbijanja, upravo da bi se onemogućilo moguće blokiranje uspostavljanja Vlade u buduće. Tom presudom ipak nije bio preciziran način na koji se može izvršiti odbijanje odgovarajućeg mandata. Stoga tvrdnja podnosilaca zahteva da je „Sud izjavio da predsednik može zaobići pobednika na izborima samo ako se ovaj izričito odrekne svog prava, ali ni pod bilo kojim drugim okolnostima“, nije tačna. To je zato što bi ovlašćenje za pobedničku političku stranku da odbijanje preuzimanja mandata, izvrši

samo izričito, to jeste, mogućnost da ne predloži ime za mandatara, a istovremeno da ne odbije to pravo izričito, poverilo pobedničkoj političkoj stranki neosporivo pravo da blokira proces određivanja mandatara od strane predsednika.

Takva mogućnost bi onemogućila sprovođenje nadležnosti predsednika da određuje mandatara i predlaže isti skupštinu, istovremeno onemogućujući i izvršenje nadležnosti Skupštine za izbor Vlade. Naprotiv, kao što je već razjašnjeno, određivanje mandatara za premijera zahteva neposrednu interakciju u ispunjavanju recipročnih obaveza i odgovornosti između predsednika i pobedničke stranke ili koalicije. Stoga, odbijanje u stvari znači nepreduzimanje konkretnih radnji da bi se ispunila ova obaveza, naime odsustvo konkretnih radnji, u pravcu i predlaganje kandidata za premijera od strane pobedničke stranke ili koalicije. Ustav i njegov duh određuju da se ovo pravo i istovremeno obaveza, kako za prvu stranku, tako i za predsednika, ne može zloupotrebiti i mora da se izvrši u dobroj veri i u funkciji formiranja Vlade.

Iz razmene službenih dopisa između predsednika i političke pobedničke stranke, u ovom slučaju, ne samo da nema predloga za mandatara, već se ne odražava niti jedna jedina indikacija u vezi namere da se predloži mandatar za premijera. Naprotiv, zahtev ovih dopisa je raspuštanje Skupštine i raspisivanje prevremenih izbora. Ovi zahtevi isključuju mogućnost predlaganja mandatara za premijera.

U okolnostima kada je uspešno izglasan predlog o nepoverenju sa dve trećine (2/3) predstavnika naroda, i mogućnosti za formiranje nove Vlade, ako bi se potvrdile tvrdnje o (i) neograničenom vremenskom roku i u punoj diskreciji pobedničke političke stranke, i (ii) o pravu da se mandat za premijera samo izričito odbije, u kombinaciji sa jedinim zahtevom za raspuštanjem Skupštine i raspisivanjem prevremenih izbora, formiranje Vlade bi bilo blokirano u nedogled, zadržavajući na dužnost Vladu koja je izgubila poverenje predstavnika naroda. To nije duh Ustava Republike Kosovo

Predsednik, balansirajući svoju obavezu za garantovanje ustavnog funkcionisanja institucija utvrđenih Ustavom, kao što je određeno u stavu 2. člana 84. Ustava, uključujući u ovom kontekstu i pravo Skupštine da bira Vladu, kako je određeno u stavu 8. člana 65 Ustava, s jedne strane, a s druge strane, uzimajući u obzir da pobednička politička stranka na izborima nije preduzela nijednu jedinu radnju u pravcu predlaganja mandatara za premijera uprkos zahtevima predsednika, već je nastavila da zahteva raspuštanje Skupštine i raspisivanje prevremenih izbora, uprkos činjenici da se većina političkih stranaka ili koalicija zastupljenih u Skupštini već izjasnila protiv ove mogućnosti, onemogućujući predsedniku da izvrši nadležnost

određenu stavom 2. člana 82. Ustava, sa pravom, ustanovio je iscrpljenje ustavnih mogućnosti da se odredi kandidat za premijera iz pobedničke političke stranke na izborima. Kao rezultat toga, započeo je procedure za mandatiranje novog kandidata za premijera, u konsultaciji sa, i nakon predloga političke stranke, koja je na osnovu odgovarajućih konsultacija rezultirala da ima najveću verovatnoću da formira Vladu i da bi se izbegli izbori. Suprotno, bi onemogućilo ostvarivanje suštinskih nadležnosti Skupštine Republike za izbor Vlade Republike Kosovo.

Pravo na predlaganje mandatara za premijera je odgovornost i privilegija. Predlaganje ovog imena obuhvata najvišu tačku uspeha jedne političke stranke ili koalicije, za i unutar jednog izbornog ciklusa. Prvo pravo da predloži kandidata za premijera je, Ustavom, garantovano pobedničkoj stranki ili koaliciji na izborima. Izvršenju ovog prava nije dodeljeno ovlašćenje za blokiranje formiranja Vlade u okviru izbornog ciklusa. Takav stav bi držao sve najbitnije državne institucije taocem pobedničke stranke ili koalicije.

Na kraju, Sud naglašava da je demokratsko funkcionisanje institucija glavna odgovornost svakog lica kojem su poverena javna ovlašćenja. Sve radnje koje se preduzimaju od strane lica sa poverenim javnim nadležnostima ili ovlašćenjima moraju biti u skladu sa Ustavom i njegovim duhom i doprineti urednom odvijanju i napretku poslova od javnog interesa za državu Republiku Kosovo, tako da se ona razvija i sprovodi vrednosti i principe na kojima je izgrađena, i aspiracije podhranjene u Ustavnoj Preambuli.

PRESUDA

u

slučaju br. KO72/20

Podnosilac

Rexhep Selimi i 29 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo

Ocena ustavnosti dekreta predsednika Republike Kosovo br. 24/2020 od 30. aprila 2020. godine

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

Podnosioci zahteva

1. Zahtev su podneli: Rexhep Selimi, Yllza Hoti, Liburn Aliu, Fatmire Mulhaxha Kollçaku, Arbërie Nagavci, Hekuran Murati, Fitore Pacolli, Hajrullah Çeku, Saranda Bogujevci, Jahja Koka, Mefail Bajçinovci, Valon Ramadani, Mimoza Kusari Lila, Fitim Uka, Shpejtim Bulliqi, Artan Abrashi, Arbër Rexhaj, Arbëresha Kryeziu Hyseni, Labinotë Demi Murtezi, Alban Hyseni, Gazmend Gjyshinca, Arta Bajraliu, Enver Haliti, Agon Batusha, Dimal Basha, Fjolla Ujkani, Fitim Haziri, Elbert Krasniqi, Eman Rrahmani, Salih Zyba (u daljem tekstu: podnosioci zahteva ili poslanici podnosioci), svi poslanici Skupštine Republike Kosovo (u daljem tekstu: Skupština).

Osporeni akt

2. Podnosioci zahteva osporavaju dekret predsednika Republike Kosovo br. 24/2020 od 30. aprila 2020. godine (u daljem tekstu: osporeni dekret), kojim je g. Avdullah Hoti predložen Skupštini Republike

Kosovo kao kandidat za premijera za formiranje Vlade Republike Kosovo (u daljem tekstu: Vlada).

Predmetna stvar

3. Predmetna stvar zahteva bila je ocena ustavnosti osporenog dekreta, koji, prema navodima podnosilaca zahteva, nije u saglasnosti sa stavom 1. člana 4. [Oblik vladanja i podela vlasti], stavom 2. člana 82. [Raspuštanje Skupštine], stavom (14) člana 84. [Nadležnosti predsednika] i članom 95. [Izbor Vlade] Ustava Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ustav).

4. Podnosioci zahteva su tražili od Ustavnog suda Republike Kosovo (u daljem tekstu: Sud) da uvede privremenu meru u odnosu *"na dekret kako bi se sprečile nenadoknadive štete po stranku i instituciju"*.

5. Podnosioci zahteva su takođe tražili da se održi javna rasprava.

Pravni osnov

6. Zahtev je zasnovan na članu 113. stav 2. podstav 1. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava, članu 29. [Tačnost podneska] Zakona o Ustavnom sudu Republike Kosovo br. 03/L-121 (u daljem tekstu: Zakon) i pravilima 32. [Podnošenje podnesaka i odgovora] i 67. [Podnesak u skladu sa članom 113.2 (1) i (2) Ustava i članovima 29. i 30. Zakona] Poslovnika o radu Ustavnog suda Republike Kosovo br. 01/2018 (u daljem tekstu: Poslovnik).

Postupak pred Sudom

7. Dana 30. aprila 2020. godine, oko 17:00 sati, podnosioci su dostavili zahtev Sudu.

8. Istog dana, predsednica Suda je imenovala sudiju Nexhmija Rexhepija za sudiju izvestioca i Veće za razmatranje, sastavljeno od sudija: Bekim Sejdiu (predsedavajući), Gresa Caka-Nimani i Radomir Laban (članovi).

9. Istog dana, Sud je putem elektronske pošte obavestio podnosioce o registraciji zahteva.

10. Istog dana, Sud je o registraciji zahteva obavestio predsednika Republike Kosovo (u daljem tekstu: predsednik); predsednicu Skupštine Republike Kosovo (u daljem tekstu: predsednica Skupštine), od koje je traženo da se po jedna kopija zahteva dostavi

svim poslanicima Skupštine; vršioca dužnosti premijera Republike Kosovo (u daljem tekstu: premijer), kao i ombudsmana.

11. Sud je sve gore navedene zainteresovane strane obavestio da: (i) svoje komentare u vezi sa zahtevom za određivanje privremene mere, ako ih imaju, dostave Sudu do 1. maja 2020. godine u 12:00 sati; kao i da (ii) komentare u vezi sa meritumom zahteva, ako ih imaju, dostave Sudu najkasnije do 8. maja 2020. godine, u 16:00 sati.

12. Dana 1. maja 2020. godine, pre 12:00 sati, Sud je primio dopis od šefa Parlamentarne grupe Srpske liste, poslanika Slavka Simića, kojim je od Suda traženo da im se ostavi dodatni rok za dostavljanje komentara u vezi sa privremenom merom iz razloga što su zahtev KO72/20 primili samo na albanskom jeziku.

13. Dana 1. maja 2020. godine, istog dana, Sud je odgovorio poslaniku Slavku Simiću i obavestio ga da je zahtev KO72/20 primljen u Sudu samo na albanskom jeziku i da je Sud, odmah po njegovom prijemu, poslao zahtev na hitan prevod. Sud je dotičnim poslanicima poslao kompletan primerak zahteva na srpskom jeziku i usvojio zahtev za odlaganje roka za dostavljanje komentara o privremenoj meri do 1. maja 2020. godine u 16:00 sati.

14. Dana 1. maja 2020. godine, u određenom roku, Sud je primio komentare u vezi sa privremenom merom od sledećih stranaka: predsednika, predsednice Skupštine, premijera, Parlamentarne grupe Demokratskog saveza Kosova (u daljem tekstu: DSK), poslanika Arbana Abrashija i poslanika Shkëmba Manaja.

15. Dana 1. maja 2020. godine, sudija izvestilac je izneo preporuku Sudu o odobrenju privremene mere. Istog dana, Sud je većinom glasova odlučio da odobri privremenu meru do 29. maja 2020. godine, odnosno da suspenduje dalju primenu osporenog dekreta predsednika.

16. Dana 6. maja 2020. godine, Sud je primio od A.M. zahtev da mu se dozvoli da podnese *Amicus Curiae* u vezi sa slučajem KO72/20.

17. Dana 7. maja 2020. godine, sudija izvestilac je u skladu sa pravilom 55. [Amicus Curiae], nakon konsultacije sa Većem za razmatranje, ocenio da se zahtev A.M. da podnese *Amicus Curiae* mora odbiti. Sud je obavestio A.M. o odbijanju njegovog zahteva.

18. Dana 8. maja 2020. godine, Sud je u propisanom roku, u vezi sa meritumom zahteva, primio komentare od sledećih strana:

predsednika; predsednice Skupštine; premijera; potpredsednice Skupštine, gđe Arbërie Nagavci; ombudsmana; Parlamentarne grupe DSK-a; poslanika Skupštine Behxheta Pacollija i Mirlindë Sopi–Krasniqi iz Alijanse Novo Kosovo (u daljem tekstu: ANK), koje su podržali poslanici Endrit Shala, Haxhi Shala i Albulena Balaj–Halimaj iz Socijaldemokratske INICIJATIVE (u daljem tekstu: INICIJATIVA) i poslanika Arbana Abrashija.

19. Dana 11. maja 2020. godine, Sud je Forumu Venecijanske komisije postavio sledeća pitanja:

"1. Da li posle izglasavanja nepoverenja Vladi, postoji ustavna/zakonska mogućnost koja dozvoljava formiranje nove vlade u okviru istog saziva?
2. Da li postoji ustavna/zakonska obaveza da se Skupština raspusti nakon izglasavanja nepoverenja Vladi?
3. Da li imate sudsku praksu po ovom pitanju?".

20. U periodu između 11. i 21. maja 2020. godine, Sud je primio odgovore na pitanja postavljena preko Foruma Venecijanske komisije od ustavnih/vrhovnih sudova sledećih država: Ujedinjenog Kraljevstva, Brazila, Lihtenštajna, Austrije, Slovačke, Švedske, Češke, Hrvatske, Nemačke, Bugarske, Severne Makedonije, Moldavije i Južne Afrike (vidi sažetke trinaest (13) primljenih odgovora u stavovima 291-306 ove presude).

21. Dana 12. maja 2020. godine, Sud je obavestio podnosioce zahteva; predsednika; predsednicu Skupštine; premijera i ombudsmana o komentarima koje je primio 8. maja 2020. godine.

22. Sud je takođe tražio od predsednice Skupštine da preduzme sve potrebne korake u njenoj nadležnosti da obavesti Sud o *"Travaux Preparatoires"* ili *"pripremnim dokumentima"* Ustava i da se isti, ako postoje, dostave Sudu u hitnom roku, a najkasnije do 13. maja 2020. godine.

23. Dana 13. maja 2020. godine, Sud je od predsednice Skupštine primio dopis kojim je ona obavestila Sud da se *"Travaux Preparatoires"* Ustava ne nalaze u Skupštini, već u Državnoj agenciji za arhiv Kosova (u daljem tekstu: Arhiv Kosova). Kao rezultat toga, predsednica Skupštine je obavestila Sud da se službenim zahtevom obratila Arhivu Kosova i da su na osnovu njihovog odgovora obavešteni da, *"fotokopiranje materijala, zbog velikog obima dokumenata, nije moguće završiti pre 15. maja [*2020. godine]" i da će odmah po

prijemu kopije *"Travaux Preparatoires"* od Arhiva Kosova proslediti istu Sudu.

24. Istog dana, 13. maja 2020. godine, Sud je odgovorio na dopis predsednice Skupštine i tom prilikom naveo: *"S obzirom na hitnost slučaja koji Sud ima na razmatranju i deklarisani veliki obim dosijea "Travaux Preparatoires", molimo vas da preduzmete sve korake koji su vam na raspolaganju kako biste osigurali da Sud ima uvid u overene kopije verodostojnih i originalnih dokumenata "Travaux Preparatoires", što je pre moguće, a najkasnije u roku koji ste predložili, do 15. maja 2020. godine"*. Takođe, Sud je u pismu naveo: *"U skladu sa Ustavom Republike Kosovo i Zakonom br. 04/L-088 o državnim arhivama, molimo vas da se Sudu dostavi kompletna kopija arhivskog materijala zajedno sa dokumentom koji potvrđuje verodostojnost tog arhivskog materijala"*.

25. Dana 14. maja 2020. godine, Sud je preko Skupštine primio overenu kopiju pripremnih dokumenata za izradu Ustava.

26. Dana 18. maja 2020. godine, Sud je od predsednice Skupštine primio dopis kojim je ona izložila nekoliko pitanja u vezi sa pripremnim dokumentima za izradu Ustava koje je Sud primio 14. maja 2020. godine, a koje je Skupština pribavila od Arhiva Kosova. U svom dopisu, predsednica Skupštine je navela:

"Skupština Republike Kosovo nije autor dostavljenih dokumenata i ista nikada nisu razmatrana u redovnoj proceduri u Skupštini;
Skupština Kosova nikada nije posedovala ova dokumenta do 14. maja 2020. godine kada joj je jednu kopiju dala Državna agencija za arhiv;
Ova dokumenta nikada nisu objavljena u Službenom listu ili drugim službenim izvorima;
Skupština ne može da potvrdi verodostojnost ovih dokumenta i da li je ikada bilo intervencija na njima;
Skupština ne može da potvrdi ko je posedovao ova dokumenta pre nego što su poslati Arhivu Kosova, kao ni da li je bilo intervencija na njima tokom ovih godina;
Skupština ne snosi nikakvu odgovornost za istinitost dostavljenih dokumenata jer je delovala samo kao facilitator komunikacije između Ustavnog suda i Državne agencije za arhiv Kosova".

27. Istog dana, 18. maja 2020. godine, u vezi sa dopisom primljenim od predsednice Skupštine o pripremnim dokumentima za izradu Ustava Republike Kosovo, Sud je obavestio predsednicu Skupštine o sledećem:

"Poštovana predsednice Skupštine,

Hvala Vam na vašoj saradnji i saradnji Državne agencije za arhiv Kosova na dostavljanju overene kopije pripremnih dokumenata za izradu Ustava Republike Kosovo. Ovom prilikom vas pozivamo da preuzmete u prilogu na CD – elektronsku verziju u PDF formatu kopije celokupne pripremne dokumentacije za izradu Ustava koji je Skupština dostavila Sudu dana 14. maja 2020. godine. Potvrđujemo vam da je ovo kompletan materijal koji je službenim putem dostavljen Sudu od strane Skupštine i kao takav je registrovan, protokolisan i arhiviran u Sudu.

S poštovanjem vas podsećamo da Ustavni sud ne može spekulisati oko verodostojnosti ovog materijala niti se angažovati u takvim raspravama. Ovaj materijal je službenim putem dostavljen Sudu kao javna isprava i isti je dostavljen kao overena kopija originalnog materijala koji se nalazi u državnim arhivama Republike Kosovo. Shodno tome, Sud će postupati sa ovim dokumentima u skladu sa međunarodnim praksama i standardima za postupanje sa njima".

28. Ovim dopisom upućenim predsednici Skupštine, Sud je takođe razjasnio ceo proces kako je overena kopija pripremnih dokumenata za izradu Ustava dostavljena Sudu, a koji je prikazan u prethodnom tekstu, uključujući i činjenicu da je Sud, 20. juna 2014. godine, prilikom razmatranja slučaja KO103/14 (vidi, podnositeljka zahteva *Predsednica Republike Kosovo,* presuda od 30. juna 2014. godine - u daljem tekstu: presuda KO1038/14), tražio od Skupštine da dostavi Sudu kopiju *"Travaux Preparatoires"* ali je od strane generalnog sekretara Skupštine obavešten *"da nemaju Travaux Preparatoires"*. Takođe, Sud je objasnio da je 8. maja 2020. godine, ombudsman dostavio Sudu dopis u kojem je naveo da nema komentara u vezi sa slučajem KO72/20, ali ima informaciju da se "*dosijei pripremnih radova za izradu Ustava nalaze u Državnoj agenciji za arhiv Kosova"*.

29. Dana 28. maja 2020. godine, Veće za razmatranje je razmotrilo izveštaj sudije izvestioca i jednoglasno iznelo preporuku Sudu o prihvatljivosti zahteva.

30. Istog dana, 28. maja 2020. godine, Sud je odlučio: (i) jednoglasno, da je zahtev podnosilaca zahteva prihvatljiv; (ii) jednoglasno, da je osporeni dekret predsednika u saglasnosti sa stavom 2. člana 82. [Raspuštanje Skupštine] Ustava, utvrđujući sledstveno da uspešno izglasavanje nepoverenja Skupštine prema Vladi ne rezultira

obaveznim raspuštanjem Skupštine i omogućava formiranje nove Vlade u skladu sa članom 95. [Izbor Vlade] Ustava; (iii) većinom glasova, da je osporeni dekret predsednika u saglasnosti sa stavom (14) člana 84. [Nadležnosti predsednika] Ustava u vezi sa stavom 4. člana 95. Ustava; (iv) jednoglasno, da se ukine privremena mera koja je uvedena odlukom od 1. maja 2020. godine, i (v) jednoglasno, da se odbije zahtev za održavanje rasprave. Glavni zaključci Suda su objavljeni istog dana.

31. Dana 1. juna 2020. godine, Sud je objavio kompletnu presudu za slučaj KO72/20.

Pregled činjenica

32. Dana 6. oktobra 2019. godine, održani su prevremeni izbori za Skupštinu.

33. Dana 27. novembra 2019. godine, CIK je potvrdila rezultate izbora za Skupštinu, na osnovu sledeće liste izbornih rezultata:

(i) Pokret SAMOOPREDELJENJE! (u daljem tekstu: PS), 29 poslanika;
(ii) Demokratski savez Kosova, 28 poslanika;
(iii) Demokratska partija Kosova, 24 poslanika;
(iv) AAK-PSD Koalicija 100% Kosovo, 13 poslanika;
(v) Srpska lista, 10 poslanika;
(vi) Socijaldemokratska inicijativa – Alijansa Novo Kosovo, Stranka za pravdu, 6 poslanika;
(vii) Koalicija "Vakat", 2 poslanika;
(viii) Kosova Demokratik Tyrk Partisi, 2 poslanika;
(ix) Liberalna partija Egipćana, 1 poslanik;
(x) Nova demokratska stranka, 1 poslanik;
(xi) Aškalijska partija za integraciju, 1 poslanik;
(xii) Nova demokratska inicijativa Kosova, 1 poslanik;
(xiii) Jedinstvena goranska partija, 1 poslanik;
(xiv) Ujedinjena romska partija Kosova, 1 poslanik.

34. Dana 26. decembra 2019. godine, konstituisana je Skupština.

35. Dana 20. januara 2020. godine, PS je predložio predsedniku svog kandidata za premijera.

36. Dana 20. januara 2020. godine, istog dana, predsednik je doneo dekret kojim je g. Albin Kurti predložen Skupštini kao kandidat za premijera za formiranje Vlade.

37. Dana 3. februara 2020. godine, Skupština je izabrala Vladu sa premijerom g. Albinom Kurtijem.

38. Dana 20. marta 2020. godine, jedan broj poslanika Skupštine podneo je Predsedništvu Skupštine predlog za glasanje o nepoverenju Vladi.

39. Dana 25. marta 2020. godine, Skupština [odluka br. 07-V-013] je usvojila predlog za glasanje o nepoverenju Vladi. Izglasani predlog je, između ostalog, sadržavao sledeće obrazloženje:

> *"[...]*
> *pozivamo poslanike Skupštine Republike Kosovo da glasaju o ovom predlogu glasanjem o nepoverenju. Ovim postupkom, Skupština stvara mogućnost formiranja Vlade stabilnosti, ograničenog trajanja koja bi odgovorila na neposredne izazove sa kojima je država suočena, kako u spoljnoj politici tako i u dinamici stvorenoj u zemlji".*

40. Dana 30. marta 2020. godine, predsednik je poslao pojedinačne dopise svim političkim subjektima zastupljenim u Skupštini, čiji sadržaj je bio sledeći: *"Nakon izglasavanja nepoverenja Vlade [...] preduzeću korake određene Ustavom. [...] U tom smeru, pozivam Vas da učestvujete na konsultativnom sastanku, kako bismo diskutovali o narednim koracima*".

41. Dana 1. aprila 2020. godine, predsednik je održao odvojene konsultativne sastanke sa predsednicima svih političkih subjekata zastupljenih u Skupštini.

42. Dana 1. aprila 2020. godine, g. Albin Kurti je u svojstvu premijera, dopisom [Ref: 108/2020], izrazio spremnost za sastanak sa predsednikom nakon izglasavanja nepoverenja Vladi. U svom dopisu upućenom predsedniku, on je takođe istakao da: *"Ustav [...] kao i sama vaša prethodna praksa iz 2017. godine, jasno daju do znanja da posle uspešnog predloga za nepoverenje, jedini put napred je raspuštanje Skupštine [...], u skladu sa članom 82.2. Ustava i proglašenje prevremenih izbora"*. On je dodao: "*jedino pitanje o kojem ću sa vama danas razgovarati je, da kada će biti najprikladnije vreme za raspuštanje Skupštine, posebno uzimajući u obzir hitno stanje javnog zdravlja kojim se suočava Republika Kosovo u ovo vreme"*.

43. Dana 1. aprila 2020. godine, g. Albin Kurti je u svojstvu premijera, dopisom [Ref. 109/2020], između ostalog, istakao sledeće: *"[...] U vezi*

sa vašim obaveštenjem da obavljate "konsultacije" sa liderima drugih političkih partija [...] želim da potenciram moj stav da takve konsultacije nemaju osnova na nijednoj odredbi Ustava [...]. Takođe želim da ponovo ističem moju spremnost da ostajemo u vezi sa našom bitkom protiv virusa COVID-19 kao i vašom obavezom da raspuštate Skupštinu Republike Kosovo posle predloga nepoverenja. Dok, o svakom drugom pitanju van ove dve teme, ponavljam moj stav izražen u današnjem sastanku, da među institucionalna komunikacija između Ureda Predsednika i Ureda Premijera, nastaviće se u pisanom obliku".

44. Dana 2. aprila 2020. godine, predsednik je uputio dopis [Br. prot. 353] g. Albinu Kurtiju u njegovom svojstvu predsednika PS-a, sa sledećim sadržajem:

"[...]
Jučerašnji sastanak sa Vama (01.04.2020. godine), nakon izglasavanja nepoverenja Vladi [...], bio je konsultativni sastanak sa predsednikom Pokreta Samoopredeljenje - liderom prve stranke prema konačnim rezultatima prevremenih izbora za Skupštinu Republike Kosovo, održanih 6. oktobra 2019. godine. Dakle, bio je to sastanak formalnog, pravnog i proceduralnog karaktera zbog konsultacija radi procene da li je u interesu političke stranke koju vi zastupate formiranje Vlade ili raspuštanje Skupštine.
[...]"

45. Istog dana, 2. aprila 2020. godine, predsednik je dopisom [Br. prot. 354] obavestio g. Albina Kurtija, u njegovom svojstvu predsednika PS-a, da će nakon izglasavanja nepoverenja Vladi, u skladu sa *"članom 95 Ustava [...] preduzeti potrebne korake za imenovanje mandatara za formiranje Vlade"*. Predsednik je u nastavku naveo: *"Uzimajući u obzir član 95. Ustava, Odluku Ustavnog suda KO 103/14 od 1. jula 2014. godine i Odluku Centralne Izborne Komisije za potvrdu konačnih rezultata Prevremenih Izbora [...], održanih dana 6. oktobra 2019. godine (Protokol CIK-a br. 1845-2029, od 27.11.2019. godine), Lëvizja Vetëvendosje je politički subjekat koji je dobio većinu u Skupštini da formira Vladu i ima pravo predlaganja novog kandidata da formira Vladu. Molim vas, u ime Lëvizja Vetëvendosje, predložite novog kandidata, kojeg ću mandatirati za formiranje Vlade Republike Kosovo"*.

46. Dana 10. aprila 2020. godine, predsednik se dopisom [Br. prot. 354/1] obratio g. Albinu Kurtiju, u njegovom svojstvu predsednika PS-a:

"Poštovani g. Kurti,

Očekujem vaš odgovor na zahtev koji sam vam poslao 2. aprila 2020. godine (ref. 354, 02.04.2020. godine), da predložite kandidata za premijera i za formiranje Vlade [...] nakon izglasavanja nepoverenja prema Vladi [...].

Podsećam vas da je [PS] [...] politički subjekat koji je osvojio većinu glasova u Skupštini za formiranje Vlade i ima pravo da predloži novog kandidata/kandidatkinju za formiranje Vlade.

Kao što znate, nakon izglasavanja nepoverenja Vladi 25.03.2020. godine, održao sam konsultativne sastanke sa svim političkim partijama zastupljenim u Skupštini, kako bih ocenio da li je u interesu političkih partija formiranje nove Vlade ili razrešavanje Skupštine. Većina političkih partija se izjasnila da su za formiranje nove Vlade.

[...]

Još jednom vas moram podsetiti da me moj ustavni mandat obavezuje da garantujem demokratsko funkcionisanje institucija Republike Kosovo, obuhvatajući i obezbeđivanje imenovanja novog/nove kandidata/kandidatkinje za premijera/premijerku za formiranje Vlade [...]. Kao predsednik Republike Kosovo ja ću preduzeti ovaj postupak prateći sve ustavne korake, kako bi građani Republike Kosovo što je brže moguće imali njihovu novu Vladu.

Molimo vas da u ime [PS] predložite novog/novu kandidata/kandidatkinju za premijera/premijeru, kojeg ću mandatirati za formiranje Vlade [...]".

47. Dana 13. aprila 2020. godine, g. Albin Kurti se u svojstvu premijera, dopisom [Ref: 120/2020] obratio predsedniku i, između ostalog, naveo:

"[...] dozvolite mi da vam izrazim moje duboko žaljenje nakon vaših poslednjih zvaničnih spisa, u kojima vi otvoreno izjavljujete vaš cilj zaobilaženja svoje ustavne dužnosti da raspustite Skupštinu i proglasite nove izbore, nakon završetka bitke protiv COVID-19.

U vašem spisu od 10.04.2020. godine, ističete da ste sprovodili konsultativne sastanke sa predstavnicima svih političkih partija zastupljenih u Skupštini sa ciljem procenjivanja interesa političkih partija u odnosu na novim izborima ili formiranjem nove Vlade. Dozvolite mi da vam podsećam da nije u nadležnosti Predsednika Republike Kosovo procena interesa političkih partija, već zaštita

državnog interesa. Štaviše, Ustavni sud u stavu 84. njegove Presude u slučaju KO 103/14, izričito je utvrdio da "Sud ponovo ističe da Predsednik Republike može da se konsultuje samo sa političkim partijama ili koalicijom koja je dobila većinu u Skupštini, bilo apsolutnu većinu, bilo relativnu".

Prema tome, održavajući takve konsultativne sastanke, Vi ste postupili u suprotnosti sa Ustavom Republike Kosovo, jer presude Ustavnog suda su pravni akti preko kojih se realizuje ustavnost i smatraju se izvorom ustavnog prava. Da bih bio još jasniji, kao što znate, pre i posle sastanka sa Vama, obavešteni ste službeno od mene da sastanke sa vama održavam u svojstvu Premijera na dužnosti i bio sam u pratnji sa moja dva spoljna savetnika koji nisu članovi [PS-a]. Bio sam u sastanku koji za temu diskusije je imao vanredno zdravstveno stanje i pitanje proglašenja izbora posle predloga nepoverenja.

Takođe, dozvolite mi da vam podsećam da posle uspešnog predloga nepoverenja [...] predsedniku se ne stvara prostor da igra ulogu jednog političkog aktera pokušavajući da nametne njegovu volju u političkom životu. Predsedniku Republike Kosovo, kao ustavni organ, jedan predlog nepoverenja daje pravo da ispunjava samo jednu ustavnu radnu od ustav-davaoca. Dakle, raspuštanje Skupštine u skladu sa članom 82.2. Ustava [...].

Da je ovo jedini postupak koji predviđa ustav [...] nije nijednom dovedeno u sumnju ni u dosadašnjoj ustavnoj praksi. Da nije nijednom bilo konsultativnih sastanka sa političkom partijom koja je dobila većinu u Skupštini je notorna činjenica. Da je predsedništvo svaki put smatrao neophodnim proglašenje neposrednih izbora, osim da se potvrđuje činjenicom da 2010. godine i 2017. je raspuštena Skupština i proglašeni su izbori istog dana kada je predlog nepoverenja glasan u Skupštini, takođe se potvrđuje iz intervjua V.D. Predsednika, Gdin. Jakup Krasniqi [od 2. februara 2010. godine]. [...].

[...] da su izbori jedina opcija posle jednog uspešnog predloga nepoverenja je naglašeno i od Vas 2010. godine, u vanrednoj sednici Skupštine Kosova od 02.11.2010. godine, kada ste tražili glasove za predlog nepoverenja [...].

Prema tome u duhu ovog činjeničnog i pravnog stanja, verujem da i Vama je sada jasno da nije dužnost Predsednika da se nametne spisima tražeći imena kandidata za Premijera. Naročito ne u jednom periodu zdravstvene hitnosti. Ali dozvolite mi da naglašavam da ovaj

zvanični spis nije odbijanje da bi vam se dalo jedno ime kandidata za Premijera. Podsećanje je na okvir vaših nadležnosti i ustavnih dužnosti koje spadaju na instituciju Predsednika [...], posle jednog uspešnog predloga nepoverenja, jer nije u vašoj diskreciji da nametnete neustavne scenarije".

48. Dana 15. aprila 2020. godine, predsednik se dopisom [Br. prot. 370/1] obratio g. Albinu Kurtiju u njegovom svojstvu predsednika PS-a, navodeći:

"13.04.2020. godine (Ref.: 120/2020) primio sam pismo od vas, u kojem ste se pozvali na dopise koje sam poslao vama u svojstvu predsednika Pokreta Samoopredeljenje. U ovom dopisu vi niste predložili kandidata/ kandidatkinju za premijera/premijerku, ali niste ni odbili tako nešto. Imajući u vidu zahteve koje sam vam poslao 2. aprila 2020. godine (Ref. 354, od 02.04.2020. godine) i 10. aprila 2020. godine (Ref. 354/1, od 10.04.2020. godine) ponovo vas podsećam da očekujem vaš odgovor da predložite kandidata/kandidatkinju za premijera/premijerku za formiranje Vlade Republike Kosovo, nakon izglasavanja nepoverenja Vlade (Odluka Skupštine Republike Kosovo, br. 07-V-013, od 25.03.2020. godine).

Podsećam vas da me moj ustavni mandat obavezuje da garantujem demokratsko funkcionisanje institucija Republike Kosovo, obuhvatajući i obezbeđivanje imenovanja novog/nove kandidata/kandidatkinje za premijera/premijerku za formiranje Vlade Republike Kosovo. Građani Republike Kosovo i političke partije koje su zastupljene u Skupštini Republike Kosovo s pravom očekuju funkcionalizovanje nove Vlade, a od predsednika očekuju određivanje mandatara za formiranje Vlade.

Imajući u vidu i tačku 87 presude Ustavnog suda u slučaju KO103/14, Ustavni sud "primećuje da nije isključeno da će navedena partija ili koalicija odbiti da prihvati mandat", tada biste trebali imati na umu da ako vi ne predložite kandidata/kandidatkinju za premijera, onda bi vaši postupci mogli odraziti i nespremnost za preuzimanje mandata, odnosno odbijanje preuzimanja mandata.

Na kraju, ponovo tražim od vas da podnesete predlog za kandidata/kandidatkinju za premijera bez gubljenja vremena i u skladu sa članom 95. Ustava i presudom Ustavnog suda u slučaju br. KO 103/14. Uveravam vas da ću u razumnom roku, u skladu sa hitnošću da se zemlji da nova vlada sa legitimitetom od Skupštine,

[...], predložiti kandidata/kandidatkinju za premijera za formiranje Vlade".

49. Dana 17. aprila 2020. godine, g. Albin Kurti se u svojstvu premijera, dopisom [Ref. 122/2020] obratio predsedniku, navodeći:

"Poštovani Predsedniče,

Ne, ne ustručavamo se da vam odgovorimo.

Ne, ne odbijamo vaš zahtev.

Ali sam zadužen da vam ponovim ono što sam u mojem poslednjem pismu pitao, a za koje nisam dobio odgovor. Izričito sam rekao: Jasno mi je da aktualna situacija ne dozvoljava održavanje izbora, i ovo je nešto što mi ne tražimo da se sada učini, ali čim se stvaraju uslovi nakon prolaska pandemije. Međutim ono što mi nije jasno je dvostruki standard koji Vi i političke partije pokušavate da nametnete neustavnim putem, posle ovog predloga poverenja koji se ne razlikuje u formalnom i materijalnom pogledu iz prethodnih praksi. Možda ćete moći da ovo razjasnite?

Ja sam tražio razjašnjenje u vezi s tim i još sam u iščekivanju vašeg odgovora.

Takođe, molim vas da specificirate pravni osnov prema kojem postupate, jer član 95. kojem se referišete, ima šest stavova koji regulišu razna pitanja od jedno drugog i paušalno referisanje u članu 95. nije opravdano u ovom trenutku.

Biću u iščekivanju vašeg razjašnjenja sa nadom da ćete koristiti isti standard koji očekujete od mene. Posle vašeg odgovora možda će mi biti jasniji razlog posle ovog insistiranja da se bavite sa sekundarnim i tercijarnim pitanjima, u vreme kada se svi moramo ujediniti u borbi protiv zajedničkog neprijatelja – COVID-19".

50. Istog dana, predsednik se dopisom [Br. prot. 370/3] ponovo obratio g. Albinu Kurtiju u njegovom svojstvu predsednika PS-a, navodeći:

"Poštovani g. Kurti,

17.04.2020. godine (Ref. 122/2020), primio sam još jedno pismo od vas, u kojem se pozivate na dopise koje sam poslao vama u svojstvu predsednika Pokreta Samoopredeljenje. Nasuprot zahtevima koji su poslati 2. aprila 2020. godine (Ref. 354), 10. aprila 2020. godine

(Ref. 354/1) i 15. aprila 2020. godine (Ref. 370/1), i u vašem dopisu koji je poslat 17. aprila 2020. godine (Ref. 122/2020), vi niste predložili kandidata/kandidatkinju za premijera/premijerku, već ste istakli da ne odbijate da predložite kandidata za premijera. Dozvolite mi da istaknem da neodbijanje s vaše strane podrazumeva da pošaljete ime kandidata/kandidatkinje za premijera/premijerku. Ali, vi to još uvek niste učinili, nasuprot činjenici da sam vam poslao tri zahteva s tim ciljem.

Dakle, još jednom, u skladu sa članom 95 Ustava i presudom Ustavnog suda u slučaju br. 103/14, tražim da mi pošaljete ime kandidata/kandidatkinje za premijera/premijerku, bez gubljenja vremena".

51. Dana 22. aprila 2020. godine, g. Albin Kurti se u svojstvu premijera, dopisom [Ref. 135/2020] obratio predsedniku, navodeći:

"Poštovani Predsedniče,

Uprkos da u nijednom slučaju nismo odbili ni zahtev a ni predlog mandatara, danas, dana 22.04.2020. godine, primio sam jedno pismo od Vas, preko koje konstatujete van vaših ustavnih nadležnosti kao Predsednik, da ja nisam koristio pravo predlaganja novog kandidata za formiranje Vlade.

Ustav Republike ne predviđa jednu takvu nadležnost Predsednika da procenjuje ili konstatuje korišćenje ili ne korišćenje prava za predlaganje mandatara. Osim ovoga, ustav a ni Presuda Br. 103/14 nisu odredili ni rok za tako nešto. Šta Ustav predviđa u ovom slučaju je određivanje mandatara samo nakon predloga od partije ili koalicije koji su dobili apsolutnu ili relativnu većinu, kako se određuje i u tački 84. Presude ustavnog suda.

Prema tome, osnivajući se na ulogu i funkciju kao Predsednik, vi nemate pravo a ni ustavno ovlašćenje da konstatujete da smo odbili predlog kandidata za premijera, kada ovo nismo uradili; vi nemate mandat i nadležnost da određujete preko ustava kako i koja će biti Vlada, kao što ste ovih dana uradili u javnim izjavama; i, s žaljenjem konstatujemo da nam još uvek niste odgovorili na osnovu koje tačke člana 95. postupate i obraćate nam se".

52. Dana 22. aprila 2020. godine, predsednik se dopisom [Br. prot. 380] ponovo obratio g. Albinu Kurtiju, u njegovom svojstvu predsednika PS-a, navodeći:

"Poštovani g. Kurti,

Nasuprot zahtevima koje sam vam poslao 2. aprila 2020. godine (Ref. 354), 10. aprila 2020. godine (Ref. 354/1), 15. aprila 2020. godine (Ref. 370/1) i 17. aprila 2020. godine (Ref. 370/3), vi niste predložili kandidata/kandidatkinju za premijera/premijerku.

Na žalost konstatujem iz vaših postupaka da niste iskoristili vaše pravo da predložite novog kandidata za formiranje Vlade, u skladu sa odlukom Centralne izborne komisije [...] za Skupštinu [...].

Moram vas podsetiti da je u skladu sa ustavnim mandatom predsednika Republike Kosovo, moja odgovornost da čuvam stabilnost zemlje i garantujem demokratsko funkcionisanje institucija u zemlji.

S toga, u skladu sa članom 95 Ustava i presudom Ustavnog suda u slučaju br. KO103/14, održaću javne konsultacije sa svim liderima parlamentarnih političkih subjekata o daljim koracima".

53. Istog dana, 22. aprila 2020. godine, predsednik je poslao odvojene dopise predsednicima svih političkih subjekata zastupljenih u Skupštini, pozivajući ih da učestvuju *"na zajedničkom konsultativnom sastanku sa liderima parlamentarnih partija kako bismo diskutovali o narednim koracima radi stvaranja Vlade sa potpunim legitimitetom za našu zemlju".*

54. Istog dana, odnosno 22. aprila 2020. godine, održan je sastanak sa predsednicima svih političkih subjekata zastupljenih u Skupštini, sa početkom u 16:30 sati. Predsednik je tražio mišljenje političkih subjekata da li su za prevremene izbore ili formiranje nove vlade. Većina političkih partija se izjasnila da je za formiranje nove vlade. S druge strane, predstavnica PS-a se pozvala i pročitala dopis [Ref. 135/2020] od 22. aprila 2020. godine, koji je g. Albin Kurti poslao predsedniku, koji je opširno citiran u stavu 51. Predsednik je na tom sastanku takođe predstavio i preovlađujuće kriterijume za formiranje nove vlade, kao što je kriterijum da predlog za kandidata za premijera potiče od političke partije ili koalicije koja će imati najveće izglede da formira Vladu i dobije potrebne glasove u Skupštini radi očuvanja stabilnosti zemlje, kao i da se Vlada pridržava sledećih načela: načela ustavnosti, načela jednakog postupanja, načela političke stabilnosti, načela koja se odnose na dijalog i spoljnu politiku, načela transparentnosti, načela integriteta, načela raspoloživosti, kao i načela zasluga (u daljem tekstu: preovlađujući kriterijumi).

55. Istog dana, predsednik se dopisom [Br. prot. 382/1] obratio g. Isi Mustafi u njegovom svojstvu predsednika DSK-a, sa sledećim sadržajem:

"Poštovani g. Mustafa,

U skladu sa mojim ustavnim mandatom i u skladu sa presudom Ustavnog suda u slučaju br. KO103/14,

u svrhu izbegavanja privremenih izbora, zaštite stabilnosti zemlje i u skladu sa hitnošću da se zemlji daje nova Vlada sa legitimitetom od Skupštine Republike Kosova,

nakon konsultacije sa svim političkim partijama i njihovu saglasnost apsolutne većine za formiranje nove Vlade,

nakon ne slanja kandidata za formiranje Vlade os strane Pokreta Samoopredeljenja, kao politički subjekat koji je dobio relativnu većinu u privremene izbore za Skupštinu Republike Kosova dana 06 oktobra 2019 godine, uprkos upućenim zahtevima dana 2 aprila 2020 godine (Ref. 354), dana 10 aprila 2020 godine (Ref.: 354/1), dana 15 aprila 2020 godine (Ref.: 370/1), 17 aprila 2020 godine (Ref.: 370/3), i dana 22 aprila 2020 godine (Ref.: 380),

u skladu sa preovladavajućim kriterijumima za formiranje nove Vlade, molimo da predložite potencijalnog mandatara za formiranje Vlade Republike Kosova, koji treba da se osigura da će imati potreban broj glasova u Skupštini Kosova i da obeća da će formirati stabilnu i sveobuhvatnu Vladu. [...]".

56. Dana 29. aprila 2020. godine, predsednik se dopisom [Br. prot. 382/2] ponovo obratio predsedniku DSK-a, g. Isi Mustafi, od koga je ponovo tražio da se bez odlaganja predloži potencijalni mandatar za formiranje Vlade, koji treba da osigura da ima potreban broj glasova u Skupštini i da se obaveže da će formirati stabilnu i sveobuhvatnu Vladu.

57. Istog dana, 29. aprila 2020. godine, predsednik DSK-a, g. Isa Mustafa se obratio predsedniku dopisom [Br. prot. 408], navodeći da su:

"pri kraju sporazuma sa mogućim partnerima vladajuće koalicije u skladu sa preovlađujućim kriterijumima. Ovih dana smo održali mnoge intenzivne sastanke u vezi sa programom vlade i podelom odgovornosti vlade.

Radimo intenzivno i nadamo se da ćemo u veoma bliskoj budućnosti formirati parlamentarnu većinu i predložiti kandidata za premijera Kosova".

58. Dana 30. aprila 2020. godine, predsednik DSK-a, g. Isa Mustafa se obratio predsedniku dopisom [br. prot. 409] sa sledećim sadržajem:

"Poštovani predsedniče Thaçi,

U skladu sa preovlađujućim kriterijumima za formiranje nove Vlade, koje ste predstavili na sastanku od 22. aprila 2020. godine, nakon javnih konsultacija sa svim liderima političkih stranaka zastupljenih u Skupštini i sveobuhvatnih konsultacija sa subjektima ABK, Socijaldemokratskom inicijativom, ANK i drugim subjektima koji predstavljaju nevećinske zajednice u Skupštini Kosova, sa ciljem da se izbegnu prevremeni izbori, sačuva stabilnost zemlje i u skladu sa hitnošću da obezbedimo zemlji novu Vladu sa legitimitetom od Skupštine Republike Kosovo, predlažemo predsedniku Republike Kosovo, g. Avdullaha Hotija, kandidata za premijera za formiranje Vlade Republike Kosovo".

59. Istog dana, 30. aprila 2020. godine, predsednik je doneo osporeni dekret koji sadrži tri tačke, i to:

"*1. G. Avdullah Hoti se predlaže Skupštini Republike Kosovo kao kandidat za Premijera da formira Vladu Republike Kosovo.*

2. Kandidat iz tačke 1. ovog Dekreta, ne kasnije od petnaest (15) dana nakon imenovanja, podnosi sastav Vlade pred Skupštinom Republike Kosovo i traži usvajanje od strane Skupštine.

3. Ukaz stupa na snagu danom potpisivanja".

60. Gore navedeni dekret predsednika donet je, kako se navodi, na osnovu:

(v) stavova (4) i (14) člana 84. [Nadležnosti predsednika] Ustava i člana 95. [Izbor Vlade] Ustava;
(vi) člana 6. Zakona br. 03/L-094 o predsedniku Republike Kosovo;
(vii) presude Ustavnog suda u slučaju KO103/14, podnosilac: predsednica Republike Kosovo, presuda od 1. jula 2014. godine; i

(viii) kao rezultat predloga DSK-a, koji je Kancelarija predsednika primila 30. aprila 2020. godine.

61. Dana 30. aprila 2020. godine, jedan broj poslanika Skupštine dostavio je Predsedništvu Skupštine zahtev za sazivanje vanredne sednice za glasanje o sastavu Vlade.

Navodi podnosilaca zahteva

62. Podnosioci zahteva navode da osporeni dekret predsednika nije u saglasnosti sa stavom 1. člana 4. [Oblik vladanja i podela vlasti], stavom 2. člana 82. [Raspuštanje Skupštine], stavom 14. člana 84. [Nadležnosti predsednika], kao i članom 95. [Izbor Vlade] Ustava.

63. Što se tiče prihvatljivosti zahteva, podnosioci tvrde da su ispunjeni svi formalni ustavni, zakonski i podzakonski uslovi da se zahtev smatra prihvatljivim za razmatranje u meritumu.

64. Što se tiče merituma zahteva, podnosioci zahteva navode da je predsednik osporenim dekretom povredio ustavne odredbe jer je: (i) nakon uspešnog izglasavanja nepoverenja, predsednik imao ustavnu obavezu da raspiše prevremene izbore za Skupštinu, a ne da imenuje kandidata za premijera; i (ii) tokom postupka koji je rezultirao donošenjem dekreta o imenovanju mandatara za formiranje Vlade, predsednik postupio u suprotnosti sa procedurama predviđenim u Ustavu i presudi Suda KO103/14, kao i sa dosadašnjom praksom u vezi sa raspuštanjem Skupštine nakon izglasavanja nepoverenja Vladi.

65. Konkretnije, što se tiče postupka, oni su naglasili da je obavljena: (i) konsultacija bez ustavnog osnova sa svim partijama zastupljenim u Skupštini i da je prilikom imenovanja mandatara za formiranje Vlade, ignorisana partija koja je pobedila na izborima od 6. oktobra 2019. godine; (ii) određenje bez ustavnog osnova vremenskog roka za partiju koja je pobedila na izborima da predloži kandidata za formiranje Vlade i tvrdnjom predsednika da je PS, kao partija koja je pobedila na izborima, odbio da predloži kandidata za premijera na neizričit način.

(i) Navodi o ustavnoj povredi kao posledica donošenja osporenog dekreta i obavezi predsednika da raspiše prevremene izbore nakon uspešnog izglasavanja nepoverenja Vladi

66. Podnosioci pre svega navode da na osnovu člana 83. [Položaj predsednika] koji utvrđuje da predsednik predstavlja vrhovnu vlast države i jedinstvo naroda Republike Kosovo, predsedniku nije dozvoljeno da predstavlja grupne ili političke partijske interese.

Predsednik stoji izvan podele vlasti i zabranjeno mu je da vrši aktivne funkcije u političkom upravljanju zemljom. Shodno tome, prema njihovom mišljenju, vršenje nadležnosti predsednika "*mora biti u skladu sa njegovom funkcijom u smislu konkretnog, preciznog i pravilnog vršenja ustavnih nadležnosti koje odgovaraju nastaloj ustavnoj situaciji*".

67. Što se tiče uloge predsednika nakon izglasavanja nepoverenja, podnosioci su zauzeli stav da se u tom slučaju, *"za Vladu smatra da je u ostavci i predsednik je trebalo da dekretom raspusti Skupštinu u skladu sa članom 82. st. 2. Ustava Republike Kosovo. Dakle, predsednik nema nikakav ustavni osnov da aktivira član 95. Ustava [...], a još manje član 95. st. 4. Ustava, zbog toga što između člana 100. st. 6. i člana 95. ne postoji most koji ih povezuje, a koji je izričito pokriven ustavnom normom"*.

68. Podnosioci zahteva argumentuju da situacija u slučaju izglasavanja nepoverenja Vladi nije ista sa situacijom posle izbora u pogledu procedura za imenovanje mandatara za formiranje Vlade. U Ustavu ne postoji nijedna izražena norma koja predviđa da posle uspešnog izglasavanja nepoverenja, predsednik pokreće postupak na osnovu člana 95.4 Ustava, putem člana 84.4., nakon primene člana 100.6 Ustava. Ovaj postupak koji je sledio predsednik čini osporeni dekret protivustavnim.

69. Kako bi potkrepili ove argumente, podnosioci zahteva se pozivaju i na ustave drugih zemalja, konkretno na odredbe koje uređuju pitanje predloga za glasanje o nepoverenju, kao što su ustav Hrvatske, Slovenije, Nemačke, Grčke, Srbije, Albanije i Ustavni okvir za privremenu samoupravu na Kosovu (u daljem tekstu: Ustavni okvir), koji je bio na snazi do stupanja na snagu Ustava Republike Kosovo. Oni argumentuju da, dok se u ustavima gore navedenih zemalja, "*izričito predviđaju dalji koraci koje treba da preduzme Skupština kako bi poslanici iskoristili svoje pravo da spreče raspuštanje Skupštine, u Ustavu Kosova se ne predviđa nijedan drugi postupak nakon uspešnog izglasavanja nepoverenja, već samo raspuštanje Skupštine*".

70. Prema tome, nedostatak ovih konkretnih ustavnih odredbi, kao što je predviđeno u ustavima drugih zemalja, dovodi do toga da dekret bude u suprotnosti sa Ustavom. U nedostatku ove povezujuće odredbe da se nakon uspešnog izglasavanja nepoverenja imenuje mandatar za formiranje Vlade, nije dozvoljeno aktiviranje člana 95. Ustava, jer se "*ono što nije predviđeno ustavom ne može ni primeniti*".

71. Kao rezultat toga, prema navodima podnosilaca zahteva, s obzirom na to da se ne predviđa mogućnost izbora Vlade nakon izglasavanja nepoverenja, Ustav predviđa jasne norme za rešavanje trenutne ustavne situacije kako bi se zaštitio demokratski legitimitet, dakle raspuštanjem Skupštine. Prema tome, predsednik je donošenjem dekreta kojim je imenovao kandidata za formiranje Vlade, nakon uspešnog izglasavanja nepoverenja, postupio u suprotnosti sa članom 82.2 Ustava, koji je prirodno povezan sa članom 100.6 Ustava.

72. Podnosioci zahteva se radi potkrepljivanja svojih argumenata pozivaju i na dekrete koji su doneti u ranijim sličnim situacijama u vezi sa raspuštanjem Skupštine, konkretno iz 2010. i 2017. godine, kada je nakon izglasavanja nepoverenja, Skupština raspuštena na osnovu člana 82.2 Ustava. Oni naglašavaju da *"s tim u vezi, i praksa donošenja dekreta od strane Jakupa Krasniqija, v.d. predsednika Republike Kosovo 2010. godine i predsednika Hashima Thaçija 2017. godine, jasno potvrđuju da je nakon izglasavanja nepoverenja Vladi, jedini ustavni put postupanja zapravo raspuštanje Skupštine na osnovu člana 82.2 Ustava"*.

73. U tom smislu, oni dalje naglašavaju da je *"praksa donošenja dekreta pravilnim ustavnim putem nakon uspešnog izglasavanja nepoverenja, povezana* [...] *sa poštovanjem demokratije vox populi (glasa naroda), koji će se predstavljati u zakonodavnom organu. Dakle, ovaj organ bira vladu (vidi član 56.8 Ustava), koja proizilazi iz dominantne i političke snage u skupštini i ima svoje korene u političkoj snazi koja pobedi na izborima"*. Ovo, i prema presudi Suda u slučaju KO103/14, može biti apsolutna ili relativna pobeda. Naime, ovaj demokratski legitimitet se ne može preneti na partije koje su rangirane iza prvog mesta na izborima od 6. oktobra 2019. godine sa ciljem da se formira vlada bez pobednika izbora.

74. Takođe, oni argumentuju da član 82.2 ne sadrži alternativnu odredbu o raspuštanju Skupštine, a ova odredba prikazuje jedini mogući put stvaranja mogućnosti za očuvanje ustavnog poretka utvrđenog u članu 7. [Vrednosti] Ustava. "*Modalni glagol "može", definisan u ovoj ustavnoj odredbi, ne predstavlja alternativu u njenoj primeni, već pruža jedino (najadekvatnije) moguće ustavno rešenje za stavljanje volje naroda u funkciju, parlamentarnim izborima [...]"*. Prema tome, iz ovih razloga, oni ocenjuju da je osporeni dekret u suprotnosti i sa članom 84.4 u vezi sa članom 82.2 i članovima 4. i 7. Ustava.

75. Što se tiče sadržaja člana 95.5 Ustava, podnosioci argumentuju da se član 95.5 ne može aktivirati jer u ovom slučaju premijer nije dao ostavku, kao što je predviđeno u članu 95.5 Ustava. Prema tome,

davanje ostavke i razrešenje nisu sinonimi. I upravo zbog ove razlike, po njihovim rečima *"na ovaj način se razdvajaju i lančani putevi primene ustavnih normi"*. Ako bi premijer dao ostavku, u tom slučaju bi predsednik bio dužan da u konsultaciji sa političkim partijama ili koalicijom koja je osvojila većinu u Skupštini, imenuje novog kandidata za formiranje Vlade.

76. Drugi slučaj u kojem bi se mogao aktivirati stav 5. člana 95. Ustava, prema navodima podnosilaca zahteva, jeste smrtni slučaj ili trajna nemogućnost vršenja funkcije premijera. Međutim, Ustav ne predviđa da se u slučaju izglasavanja nepoverenja Vladi primenjuje član 95.5 Ustava.

(ii) Navodi o povredi ustavnih odredbi tokom postupka imenovanja mandatara za formiranje Vlade osporenim dekretom

77. U nastavku svog navoda da je predsedik bio dužan da raspiše izbore za Skupštinu, podnosioci zahteva tvrde da su identifikovane i druge ustavne povrede koje su učinjene predsednikovim dekretom, kada je predsednik, prema njihovim navodima, na neustavan način aktivirao član 95. Ustava, ali i da je nakon što je to učinio, na neustavan način nastavio sa drugim povredama unutar člana 95. Ustava.

78. Oni naglašavaju da se stav 5. člana 95. Ustava sastoji od sledećih elemenata: (i) ukoliko premijer da ostavku, ili (ii) iz drugih razloga, njegovo/njeno mesto ostaje slobodno, vlada pada, i (iii) predsednik, u konsultaciji sa političkom partijom ili koalicijom koja je dobila većinu u Skupštini, imenuje novog kandidata za formiranje Vlade.

79. Prvo, u vezi sa gore navedenom tačkom (iii), podnosioci se žale zbog da je predsednik pozvao na konsultacije sve parlamentarne političke partije kao učesnike na izborima od 6. oktobra 2019. godine, čime je povredio član 84 (14) Ustava, a koja odredba prema tumačenju Suda u slučaju KO103/14 zahteva da se predsednik u vezi sa mandatarom za formiranje Vlade konsultuje samo sa partijom ili koalicijom koja je osvojila većinu u Skupštini, a ne sa drugim partijama.

80. Drugo, podnosioci zahteva se žale da je predsednik *"nakon uspešnog izglasavanja* predloga *za nepoverenje Vladi u celini, [...], na osnovu člana 84. st. 14. u vezi sa članom 95. st. 4, ne sačekavši predlog za mandatara političke partije koja je pobedila na izborima [od 6. oktobra 2019. godine], imenovao za mandatara kandidata koji je imenovan za premijera iz redova političke partije koja je bila rangirana kao druga na vanrednim parlamentarnim izborima od 6. oktobra 2019. godine. Ovaj protivustavan dekret usledio je nakon*

razmene pisama od 22. aprila 2020. i 29. aprila 2020. godine (pisma nisu objavljena) između predsednika i DSK-a. Shodno tome, donošenje ovog dekreta je u potpunoj suprotnosti sa članom 84. st. 4. u vezi sa članom 82. st. 2. i članom 84. st. 14. Ustava […]" koji utvrđuje da predsednik *"određuje mandatara za formiranje Vlade, nakon predloga političke partije ili koalicije koja čini većinu u Skupštini"*.

81. U ovoj liniji argumentacije, podnosioci zahteva navode da je dekret predsednika u suprotnosti sa Ustavom jer je partija ili koalicija koja je pobedila na izborima od 6. oktobra 2019. godine, odnosno PS: (i) jedina politička partija koju treba konsultovati radi formiranja nove Vlade u skladu sa članom 95.5 Ustava, i (ii) jedina politička partija koja ima pravo da predloži kandidata za formiranje nove Vlade na osnovu člana 84 (14) i člana 95. Ustava i presude Suda u slučaju KO103/14.

82. Podnosioci zahteva se takođe žale i po pitanju roka za predlaganje kandidata za premijera, navodeći, da ni Ustav, bilo koji zakon, niti bilo koja presuda Ustavnog suda ne predviđaju nigde rok za predlaganje kandidata od strane pobedničke partije. Shodno tome, predsednik, na osnovu Ustava, nema pravo da određuje rokove na proizvoljan način ako oni nisu određeni u Ustavu i važećem zakonodavstvu. Ustavni rokovi, po njihovim navodima, počinju da teku tek u trenutku kada se predsedniku predloži kandidat za premijera. To stoga što predsednik samo imenuje kandidata koji je predložen u skladu sa političkom voljom.

83. Znači, prema navodima podnosilaca zahteva, *"ekskluzivnost dostavljanja* imena *ostaje diskreciono pravo pobedničke partije i to diskreciono pravo je neograničeno"* i daje pobedničkoj partiji mogućnost da dostavi *"ime kandidata u najpovoljnijem trenutku kada ona oceni da su ispunjeni svi politički, administrativni i tehnički uslovi za dostavljanje takvog imena"*. Oni naglašavaju da je ovo dokazano i prilikom uspostavljanja ustavnih institucija 2014. godine, kada je formiranje Vlade trajalo šest (6) meseci, samo i isključivo kao posledica toga što pobednička partija nije dostavila ime mandatara predsedniku.

84. Podnosioci zahteva dalje navode, citirajući Komentar, Ustav Republike Kosovo *Hasani, Enver and Ivan, Čukalović (2013)* GIZ, Priština (u daljem tekstu: Komentar Ustava) da se predsednik ne može pozivati na ustavnu nadležnost *"obezbeđivanja funkcionisanja institucija"* kako bi proizvoljno određivao ustavne rokove koji nisu određeni ni samim Ustavom. Prema tome, njegova funkcija garanta ustavnog funkcionisanja institucija određenih Ustavom ne *"teži da daje dodatnu nadležnost Predsedniku Republike, nego samo*

postavlja obavezu da će Predsednik Republike garantovati ustavno funkcionisanje institucija u okviru svojih specifičnih nadležnosti".

85. Podnosioci zahteva takođe navode da nepostojanje roka za predlaganje mandatara partije koja je pobedila na izborima ima za cilj da se pobedničkoj partiji ostavi prostor za pregovaranje o formiranju vlade, argumentujući da su *"ustavotvorci",* kada su imali nameru da odrede rokove, to i uradili u konkretnim odredbama Ustava, pozivajući se na konkretne odredbe Ustava u kojima su određeni rokovi, kao na primer, na član 66. stav 1. i 2.; član 70. stav 2.; član 82. stav 1.; član 86. stav 2. i 6.; član 95. stav 2. i 4.; član 100. stav 3. i 5.; član 115. stav 5. Ustava. Prema tome, dozvoljavanje predsedniku da određuje takav rok koji nije predviđen ni Ustavom, niti drugim važećim zakonodavstvom, znači da se predsedniku dodeljuje pravo "ustavotvorca", a ta nadležnost pripada isključivo Skupštini.

86. Stoga oni drže stav da je postavljanje roka putem dopisa predsednika, što je u ovom slučaju bio rok od dvadeset (20) dana za PS da predloži kandidata za premijera, ili bilo kog drugog roka, proizvoljno i nije predviđeno Ustavom i važećim zakonodavstvom, što takođe čini dekret predsednika neustavnim. Pored toga, podnosioci zahteva argumentuju da su sastavljači Ustava, time što nisu odredili rok za predlaganje mandatara od strane pobedničke partije, imali nameru da pobedniku izbora ostave dovoljno prostora za formiranje vlade kroz politički proces, znači, ostavljajući namerno rok otvorenim i ne dodeljujući pravo nijednoj instituciji da ga ograniči. S tim u vezi, oni se pozivaju na slučaj Suda KO119/14, u kojem je, prema njihovim navodima, Sud utvrdio da iako je pobednička partija *"odgađala šest meseci predlog za ime predsednika Skupštine, Sud ipak nije ograničio neki rok, nego je jednostavno ustanovio da pravo da predloži ime za predsednika Skupštine pripada samo prvoj stranci koja je pobedila na izborima. Dakle, iako je kašnjenje u tom slučaju bilo šest meseci (za razliku od 20 dana u konkretnom slučaju) i neuspeh da se dostavi ime predsednika Skupštine je blokiralo i konstituisanje Skupštine a i formiranje Vlade, Sud opet nije odredio rok na pravo prve stranke da bi poslala ime predsednika Skupštine".*

87. Oni takođe drže stav da se rok ne konzumira razmenom pisama, tim pre što se PS u tim pismima izjasnio da ne odbija predlaganje mandatara.

88. Podnosioci zahteva takođe osporavaju stav predsednika da se PS, na taj način što nije predložio kandidata za formiranje Vlade, odrekao prava na podnošenje takvog predloga. Oni tvrde da se odbijanje predlaganja mandatara za formiranje Vlade od strane partije koja je

pobedila na izborima mora učiniti izričito, a ne tako da se smatra da je pobednička partija, time što nije predložila kandidata prema predsednikovim zahtevima u razmeni pisama sa g. Albinom Kurtijem, odbila da podnese takav predlog.

89. Oni smatraju da u određenim slučajevima, pobednik na izborima može da obavesti predsednika da ne želi da iskoristi svoje pravo da predloži kandidata za premijera. Prema njihovim navodima, na Kosovu postoji takva praksa, pozivajući se na *"Odbijanje g. Veseli da predloži novog kandidata za premijera 2019. godine nakon ostavke g. Haradinaja"*. I, prema njihovom mišljenju, u tom slučaju predsednik, iako se radilo o ostavci, a ne o izglasavanju nepoverenja, nije nastavio sa formiranjem nove vlade sa političkim snagama, već je raspustio Skupštinu. Prema njihovim navodima, i sama presuda Suda u slučaju KO103/14, u stavu 87, predviđa mogućnost partije da odbije dostavljanje imena za mandatara.

90. Iz tog razloga, oni tvrde da je predsednik u konkretnom slučaju prekršio Ustav kada je smatrao da se PS odrekao prava da predloži kandidata za premijera zbog toga što PS nikada nije izričito odbio da predloži mandatara za formiranje Vlade. Naprotiv, prema njihovim navodima, PS se u razmeni pisama sa predsednikom izričito izjasnio da ne odbijaju predlaganje mandatara za formiranje Vlade.

91. Naposletku, podnosioci zahteva ističu da bi se radnjama koje su preduzete u vezi sa predlaganjem mandatara za formiranje Vlade, sem toga što predstavljaju proceduralne povrede Ustava, dodeljivanjem mandatara za formiranje Vlade drugoj partiji koja je proizašla iz izbora, *"promenila demokratska legitimnost; volja građana bi bila narušena preko formiranja veštačkih partijskih konjunkcija za stvaranje vlade u suprotnosti s demokratskim legitimitetom i sa glasom naroda; bio bi izgubljen smisao demokratske trke za pobedu na parlamentarnim izborima; omogućilo bi se da pad i formiranje nove vlade preko stvaranja stranačkih parlamentarnih konjunkcija bude veoma uobičajeno (često); poremetilo bi se funkcioniranje celog državnog aparata pod upravljanjem i kontrolom izvršne vlasti, kao posledica čestih izmena političkih stranaka u učešću izvršne vlasti. Na ovaj način bi se svrgnuo ustavni poredak Republike Kosovo"*.

92. Kao rezime navoda podnosilaca zahteva, iz gore navedenih razloga, podnosioci zahteva smatraju da je dekret predsednika protivustavan, zbog toga što je: (i) predsednik imao za obavezu da raspiše prevremene izbor za Skupštinu nakon uspešnog izglasavanja nepoverenja Vladi u skladu sa članom 82. stav 2. Ustava, a ne da imenuje kandidata za formiranje Vlade; (ii) predsednik povredio ustavne odredbe u toku

postupka imenovanja mandatara za formiranje Vlade osporenim dekretom; (iii) predsednik prekoračio svoje nadležnosti predviđene u članu 95. Ustava kada je sazvao konsultacije sa svim političkim partijama zastupljenim u Skupštini (prvi i drugi konsultativni sastanak sa političkim partijama), iako je po Ustavu bio dužan da se konsultuje samo sa partijom koja je pobedila na izborima od 6. oktobra 2019. godine, u ovom slučaju samo sa PS-om; (iv) predsednik ignorisao partiju koja je pobedila na izborima od 6. oktobra 2019. godine kada je imenovao mandatara za formiranje Vlade u suprotnosti sa članom 84. stav 14. i članom 95. Ustava, kao i sa presudom Ustavnog suda KO103/19, zbog toga što pravo na predlaganje kandidata za premijera pripada samo partiji koja je pobedila na izborima, u ovom slučaju samo PS-u; (v) ni Ustav, niti presuda KO103/14 ne predviđaju rok za partiju koja je pobedila na izborima da predloži kandidata za formiranje Vlade, zbog čega je postavljanje bilo kakvog roka, u konkretnom slučaju roka od 20 dana, da u ovom slučaju PS predloži kandidata za mandatara za formiranje Vlade, bilo proizvoljno i bez ustavnog osnova; (vi) ni Ustav, niti presuda KO103/14 ne predviđaju mogućnost odbijanja predlaganja kandidata za premijera od strane partije koja je pobedila na izborima na neizričit način, pa samim tim pobednička partija može da odbije predlaganje mandatara samo na izričit način.

Komentari koje su dostavile zainteresovane strane u vezi sa meritumom zahteva

Komentari predsednika Republike Kosovo, g. Hashima Thaçija

93. Predsednik je na početku naveo da *"Ustavni sud treba da proglasi neprihvatljivim zahtev u slučaju KO72/20 zbog toga što je nejasan kako u njegovom preciziranju, tako i u obrazlaganju"*.

94. U vezi sa ulogom i nadležnostima predsednika, nakon što je nabrojao članove Ustava koji se odnose na njegove nadležnosti, kao što su članovi: 4, 18, 60, 66, 69, 79, 80, 82, 83, 93, 94, 95, 103, 104, 109, 113, 114, 118, 126, 127, 129, 131, 136, 139. i 144. Ustava, predsednik navodi da "*podnosiocima zahteva nisu jasne uloga i funkcije predsednika [...], zasnovane pre svega na gore navedenim članovima Ustava, Zakonu br. 03/L-094 o predsedniku [...], praksi Ustavnog suda, a u konkretnom slučaju posebno na presudi Ustavnog suda u slučaju broj KO103/14*".

95. Predsednik naglašava da je njegov mandat i političke prirode jer predsednik učestvuje u obavljanju javnih poslova. S tim u vezi, on se poziva na presudu KO28/12 i KO48/12, navodeći da: "*Ustavni sud*

primećuje da je izraz "da učestvuje u upravljanju javnim poslovima" u članu 25 (a) MPGPP-a [Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima] od suštinske važnosti za sprovođenje mandata predsednika izabranog na pravilan i legitiman način, prema Ustavu, kao dela njegove/njene uloge citirane u članu 4, [...]" Ustava". Dok, "*Član 4. [Oblik vladanja i podela vlasti] Ustava propisuje da: "Predsednik Republike Kosovo predstavlja jedinstvo naroda ... [i] ... legitimni [je] predstavnik unutar i van zemlje, koji garantuje demokratsko funkcionisanje institucija Republike Kosovo, u saglasnosti sa ovim Ustavom".*

96. Prema navodima predsednika: *"Ova izjava u vezi uloge predsednika je od suštinske važnosti jednog od temeljnih načela Ustava Kosova, tj. doktrine podele vlasti".* Neke od nadležnosti predsednika veoma očigledno utiču na politički život zemlje, kao na primer kada vrši imenovanje/predlaganje mandatara za formiranje vlade. Kada je reč o ovom pitanju, poziva se i na slučaj Suda KO12/18, navodeći da: "*Sud smatra da su ustavni organi obavezni da ispoštuju nadležnosti drugih prilikom vršenja svojih ustavnih funkcija".*

97. Shodno tome, on dodaje da je "*predsednik [...] glavni faktor čija dužnost je da čuva jedinstvo naroda i stabilnost, kao i da garantuje demokratsko funkcionisanje institucija Republike Kosovo, u konkretnom slučaju i Vlade [...]. Predsednik znači obavlja posebne funkcije i ni na koji način se ne može sprečavati u obavljanju tih funkcija jer je to u suprotnosti sa predstavljanjem jedinstva naroda kao predsednik. [...] Dakle, zadatak predsednika da garantuje demokratsko funkcionisanje institucija je stalni i kontinuirani zadatak koji uvek obavlja uzimajući u obzir predstavljanje naroda i zaštitu interesa građana".*

98. Kada je u pitanju pravni osnov osporenog dekreta, predsednik naglašava da je on u potpunosti u skladu sa ustavnim delokrugom i nadležnostima predsednika, "*posebno imajući u vidu član 4. stavove 1. i 3, član 82, član 83, član 84 (2), (4) i (14) i član 95. Ustava".*

99. Nakon što citira gore navedene članove Ustava, predsednik naglašava da je povezanost između gore navedenih članova Ustava potvrđena i u praksi ovog Suda, pozivajući se konkretno na stavove 61, 66, 67, 68, 73, 80, 8, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93 i 95 presude u slučaju br. KO103/14.

100. S tim u vezi, predsednik naglašava da odredbe člana 4. stavovi 1. i 3, člana 82, člana 83, člana 84 (2), (4) i (14) i člana 95. Ustava, kao i presuda Suda KO103/14, predstavljaju glavnu okosnicu prema kojoj je

predsednik predložio Skupštini kandidata za premijera i samim tim se pridržavao procedura za formiranje vlade.

101. Kada je u pitanju izglasavanje nepoverenja Vladi, predsednik je, između ostalog, naveo da je razlog zahteva za izglasavanje nepoverenja bilo: *"[...] iznalaženje mogućnosti za formiranje nove vlade koja bi se izborila sa neposrednim izazovima sa kojima se zemlja suočava, kako sa njenim spoljnopolitičkim položajem, tako i u dinamikama stvorenim u zemlji". Kao rezultat ovog zahteva, Skupština Republike Kosovo je odlukom br. 07-V-013 od 25.03.2020. godine usvojila predlog za glasanje o nepoverenju Vladi Republike Kosovo glasovima više od dve trećine (2/3) poslanika Skupštine (82 poslanika)".*

102. Predsednik takođe naglašava činjenicu da je nakon izglasavanja nepoverenja *"pozvao sve političke stranke na sastanak kako bi razgovarali o daljim koracima posle izglasavanja nepoverenja Vladi. Sastanci su održani u Kabinetu predsednika Republike Kosovo dana 1. i 2. aprila 2020. godine. Na tim sastancima sa liderima političkih stranaka, apsolutna većina njih je tražila od predsednika da se izbegnu prevremeni izbori i formira nova Vlada u trenutnom sastavu Skupštine Republike Kosovo".*

103. Što se tiče nepredlaganja kandidata od strane PS-a, predsednik tvrdi da je poslao pet (5) dopisa u kojima je od predsednika PS-a tražio da predloži svog kandidata za formiranje Vlade. U tom smislu, predsednik je naglasio da PS nije odgovorio ni na jedan od dopisa predsednika o imenovanju mandatara. Od dalje naglašava da su *"odgovori na dopise koje je slao predsednik uvek [...] dolazili od vršioca dužnosti premijera. U tim dopisima se primećuje tendencija premijera da se meša u nadležnosti predsednika, tražeći pojašnjenja i ukazujući mu kako treba da postupa u konkretnom slučaju. U ovom slučaju, vršilac dužnosti premijera ne poštuje nadležnosti predsednika prilikom vršenja njegovih funkcija, ometajući ga u obavljanju ustavnih dužnosti. Ovo je u suprotnosti sa članom 4, članom 83, članom 84, članom 89. Ustava i presudama Ustavnog suda. Ustavni sud u presudi u slučaju br. KO12/18 (11. jun 2018. godine) navodi da: "[...] smatra da su ustavni organi obavezni da ispoštuju nadležnosti drugih prilikom vršenja svojih ustavnih funkcija [...]"."*

104. Predsednik je na osnovu napred navedenog, takođe naglasio da su *"Vrednosti ustavnog poretka Republike Kosovo, utvrđene ne samo u članu 7. Ustava, zasnovane [...] na principima demokratije, poštovanja ljudskih prava i sloboda i vladavine prava,*

nediskriminacije, pluralizma, podele državne vlasti i oni zahtevaju da se ustavne norme ne zloupotrebljavaju. Ako se takva zloupotreba desi, kao što se desilo u ovom slučaju, u kojem nije iskorišćeno pravo na predlaganje novog kandidata za formiranje Vlade od strane Pokreta Samoopredeljenje, predsednik je ovlašćen da pronađe rešenje za prevazilaženje ove situacije, koristeći i uvek poštujući duh Ustava i presudu Ustavnog suda u slučaju K0103/14".

105. Iz tog razloga, predsednik drži stav da su *"Neprijavljivanje ili nedostavljanje imena od strane predsednika* [PS-a] *i njegove stalne javne izjave radi izbegavanja dostavljanja imena (nalazeći raznorazne izgovore u pismima i izjavama, a posebno ponavljajući zahtev za održavanje izbora i raspuštanje Skupštine upućen u ime vršioca dužnosti premijera) bili [...] dovoljni argumenti da se pokaže da je Pokret Samoopredeljenje odustao od prava na predlaganje kandidata za premijera. Pokret Samoopredeljenje je pokušao da po svaku cenu nametne raspuštanje Skupštine i raspisivanje prevremenih izbora, pri čemu je to pokušao da uradi i preko vršioca dužnosti premijera, kao i na sastanku od 22. aprila 2020. godine sa liderima parlamentarnih političkih stranaka, na kojem je samo predstavnica Pokreta Samoopredeljenje tražila raspuštanje Skupštine i raspisivanje prevremenih izbora. Ovu situaciju nekorišćenja prava na sticanje mandata predvideo je i Ustavni sud u stavu 87 presude u slučaju br. KO103/14 (1. jul 2014. godine): "Međutim, Sud primećuje da nije isključeno da će navedena partija ili koalicija odbiti da prihvati mandat"."*

106. Što se tiče roka za predlaganje kandidata za premijera, predsednik je, takođe, naveo da *"treba oceniti činjenicu da je predsednik u skladu sa propisima, demokratskim načelima, političkom korektnošću, predvidljivošću i transparentnošću uložio napore da se konsultuje sa Pokretom Samoopredeljenje, koji je osvojio najveći broj mesta u Skupštini i pružio mu mogućnost da predloži mandatara iz svojih redova. Kao što je i prethodno navedeno, Pokret Samoopredeljenje je konstantno tražio raspuštanje Skupštine u skladu sa članom 82. stav 2. Ustava".*

107. Predsednik je nakon što je istakao korake koje je preduzeo posle razmene pisama sa predsednikom PS-a i sastanaka sa političkim partijama i *"njihovog jednoglasnog izjašnjavanja, osim predstavnice Pokreta Samoopredeljenje, da su za novu vladu i da zemlja ne ide na izbore",* naveo da se "*obratio Demokratskom savezu Kosova kao stranci koja je bila druga na prevremenim izborima za Skupštinu Kosova održanim 6. oktobra 2019. godine da predloži potencijalnog mandatara za formiranje Vlade Republike Kosovo, koji treba da*

osigura da ima potreban broj glasova u Skupštini i obaveže se da će formirati stabilnu i sveobuhvatnu vladu u skladu sa preovlađujućim kriterijuma za formiranje nove vlade".

108. Pozivajući se na član 95. Ustava i stav 90 presude KO102/14, predsednik je naglasio da je osporeni dekret *"donet [...] uzimajući u obzir činjenicu da Ustav daje predsedniku mogućnost diskrecije. Predsednik je ovaj dekret doneo na osnovu meritokratije i postupanja političkih stranaka i imajući u vidu da postoji mogućnost da se formira Vlada bez izlaska na nove izbore. [...] Prema tome, kada je doneo dekret br. 24/2020 o predlaganju kandidata za premijera, predsednik je postupao u okviru svog ustavnog delokruga rada, garantujući na taj način načelo podele vlasti i demokratskih vrednosti vladanja i predstavljanja najboljeg interesa naroda Kosova, kao predstavnik njihovog ustavnog jedinstva. Ali uz garantovanje i neugrožavanja i neumanjivanja ljudskih prava i sloboda utvrđenih u Poglavlju II i Poglavlju III Ustava".*

109. Što se tiče navoda podnosilaca zahteva da se prema ranijim praksama, Skupština raspuštala nakon izglasavanja nepoveranja, predsednik je naglasio da: *"Navodi podnosilaca zahteva da predsednik nije postupio u skladu sa ranijim slučajevima raspuštanja saziva nimalo ne stoje. I u ovom slučaju, isto kao i u ranijim slučajevima, predsednik je uzeo u obzir volju političkih stranaka, odnosno volju izabranih predstavnika naroda. U tri dole navedena slučaja raspuštanja saziva (četvrti, peti i šesti saziv), volja političkih stranaka je bila izričito raspuštanje Skupštine i predsednik je proglasio dekretom tu njihovu volju. Dok je u konkretnom slučaju, volja dve trećine (2/3) predstavnika naroda da se formira nova Vlada i da zemlja ne ide na izbore i predsednik je i postupio kao rezultat te volje".*

110. Ovaj aspekt, predsednik je razjasnio izlaganjem toka raspuštanja Skupštine koje se dogodilo 2014, 2017. i 2019. godine, dodajući da "*Podnosiocima zahteva mora biti jasno da predsednik ni na koji način nije postupio u suprotnosti sa Ustavom. Predsednik je dekretom br. 24/2020 (30.04.2020. godine) čak zaštitio načelo ustavnosti, budući da je on predstavnik jedinstva naroda. Predsednik je, pre svega, uzeo u obzir interes građana Republike Kosovo, kao što je utvrđeno u Ustavu. Radi prevazilaženja ove situacije potrebno je potpuno funkcionisanje i saradnja vitalnih državnih institucija Republike Kosovo, kao što su Skupština i Vlada. U stavu 117 presude Ustavnog suda u slučaju br. KO12/18 je, između ostalog, navedeno: "[...] Osnovne odluke u vođenju politike za vladanje u državi moraju se doneti od strane ustavnih organa koje imaju demokratski legitimitet, a to su Skupština i Vlada [...]",* ponavljajući gore navedene

razloge na osnovu kojih je predsednik odlučio da donese osporeni dekret.

111. Što se tiče navoda da je predsednik, ne sačekavši predlog pobedničke stranke, predložio kandidata iz partije koja je bila druga na izborima od 6. oktobra 2019. godine, predsednik je naglasio da se: *"posle izglasavanja nepoverenja kontinuirano konsultovao samo sa strankom koja je osvojila većinu, u ovom slučaju sa Pokretom Samoopredeljenje"*. Dodajući da je pobednička partija konstantno ignorisala predsednika i da "*član 4. stav 3. i član 84 (2) Ustava dodeljuju ustavnu nadležnost koja ima za cilj da osigura garantovanje demokratskog i ustavnog funkcionisanja institucija. Predsednik naglašava da je njegova ustavna nadležnost da imenuje kandidata za premijera, koja proističe iz člana 84 (14) i člana 95. Ustava, samo jedna od nadležnosti kojima predsednik može da garantuje demokratsko i ustavno funkcionisanje institucija"*.

112. Što se tiče primene članova 82. i 95. Ustava, predsednik je naglasio da: *"trenutna situacija u kojoj je donet osporeni dekret nije situacija "nakon izbora", kao što je utvrđeno članom 95. stav 1. Ustava, već je posle izglasavanja nepoverenja, gde je mesto premijera praktično ostalo upražnjeno. U takvoj situaciji, ako osporeni dekret ne bi bio donet, ugrozila bi se demokratska načela i celokupan ustavni sistem jer se dve trećine (2/3) poslanika Skupštine izjasnilo izglasavanjem nepoverenja Vladi"*.

113. Što se tiče navoda podnosilaca zahteva da predsednik nije mogao da aktivira član 95. Ustava nakon izglasavanja nepoverenja, on naglašava da se: *"član 100. stav 6. i član 82. stav 2. Ustava moraju čitati u vezi sa članom 95. stav 5. Ustava. To je zbog različitih situacija koje mogu nastupiti, kao što je slučaj sa trenutnom situacijom"*.

114. Predsednik je dalje naveo: *"Treba imati u vidu da se član 95. stav 5. Ustava (koji Ustavni sud nije tumačio u ranijim slučajevima) odnosi na postupak formiranja vlade nakon pada prethodne vlade, kao u konkretnom slučaju. U ovom slučaju se ne možemo pozvati na postupak nominiranja mandatara Vlade posle parlamentarnih izbora, već se pozivamo na konsultacije sa političkim strankama ili koalicijama za formiranje Vlade, u slučaju kada Vlada padne. U tom smislu, predsednik primenjuje član 82. stav 2. Ustava ako se vidi da ne postoji volja stranaka zastupljenih u Skupštini da se formira Vlada. Član 95. stav 5. Ustava reguliše postupak dodele mandata kandidatu za formiranje vlade, nakon što Vlada padne. Dakle, radi se o dve potpuno različite situacije i nije u pitanju bilo kakva kolizija članova ili premoć članova"*.

115. U tom pogledu, predsednik je smatrao da su *"ovi elementi povezani i da se član 95. stav 5. Ustava mora čitati u vezi sa članom 100. stav 6. Ustava, zbog toga što je jedan od drugih razloga kada mesto premijera ostaje slobodno, i onaj kada je njegova/njena vlada razrešena izglasavanjem nepoverenja. Ovo osnažuje i argument da se u članu 95. stav 5. Ustava pominje izraz "ostavka premijera", dok se u članu 100. stav 6. Ustav pominje izraz Vlada se smatra u ostavci[...]". U obe navedene situacije dolazi do izražaja pravni efekat biti u ostavci. U povezanoj analizi se podrazumeva da ako premijer podnese ostavku i njegova Vlada je u ostavci, u svakoj okolnosti njegov položaj ostaje slobodan iz razloga što u slučaju uspešnog izglasavanja nepoverenja, Skupština osim Vladi prekida legitimitet i premijeru, ostavljajući na taj način i premijera bez ustavnog mandata a samim tim i njegovo mesto upražnjenim u ustavno-pravnom smislu. Predsednik smatra da kako u slučaju ostavke premijera, tako i u slučaju uspešnog izglasavanja nepoverenja, Vlada pada i smatra se da je u ostavci. Stoga, ovo predstavlja novu okolnost koja stavlja u funkciju i član 95. stav 5. Ustava, koji, ponavljamo, nije protumačen od strane Ustavnog suda u presudi u slučaju KO103/14, iz razloga što pad Vlade i premijera predstavlja novu okolnost od situacije kada se Vlada formira "nakon izbora", kao što je utvrđeno članom 95. stav 1. Ustava".*

116. Predsednik je dalje naveo: *"Prema članu 95. stav 5. hipotetičke okolnosti kada Vlada padne mogu biti: ostavka premijera; smrt premijera, teška bolest premijera; kažnjavanje premijera za krivično delo pravosnažnom odlukom i smenom vlade i premijera (izglasavanje nepoverenja Vladi). [...] premijer i Vlada [su] međusobno povezani u pogledu legitimiteta i da kada Skupština glasa za Vladu, glasa i za premijera. I obratno, kada Skupština otkaže poverenje Vladi putem izglasavanja nepoverenja, isto se otkazuje i premijeru, jer nema logike da položaj premijera postoji kada je Vladi na čijem je on čelu izglasano nepoverenje".*

117. Što se tiče pozivanja podnosilaca zahteva na ustave drugih zemalja, predsednik naglašava da se *"ova ustavna rešenja [...] razlikuju od konteksta Republike Kosovo u svim aspektima. Treba naglasiti da se podnosioci zahteva pozivaju samo na članove koji im odgovaraju za njihove argumente"* pružajući nekoliko primera u tom pogledu. Na primer, predsednik je naglasio da *"postoje ustavi koji ne preciziraju tačno koje postupke može preduzeti predsednik nakon uspešnog izglasavanja nepoverenja Vladi, uvek u smislu postupanja u cilju formiranja nove vlade. Međutim, u Republici Kosovo je slučaj jasan. Član 95. je član koji ovlašćuje predsednika da postupa nakon*

izglasavanja nepoverenja Vladi Republike Kosovo, jer se smatra da uspešno izglasavanje nepoverenja ima za rezultat ustavno-pravno dejstvo da položaj premijera ostaje slobodan (premijer u ostavci)“.

118. U vezi sa sadržajem člana 82. Ustava, predsednik je argumentovao da: *“član 82. Ustava ima dva stava. Stav 1. ima tri podstava. Stav 1. utvrđuje tri situacije kada se Skupština automatski raspušta, ako se te situacije dogode. U slučaju stava 2. člana 82. Ustava, situacija je potpuno drugačija, jer je propisano: “Skupština se može raspustiti od strane Predsednika...”, izraz “može” ne predstavlja izričitu obavezu za predsednika, ali obavezuje predsednika da proceni okolnosti da li se Skupština može raspustiti ili ne, nakon uspešnog izglasavanja nepoverenja Vladi. Prema tome, glagol “može” ukazuje na to da je raspuštanje ili neraspuštanje Skupštine na volju procene predsednika, nakon konsultacija i sa političkim strankama zastupljenim u Skupštini, što je i učinio u konkretnom slučaju. Ovo je razlog za to što je član 82. Ustava podeljen u dva stava, gde prvi stav utvrđuje situacije kada se Skupština obavezno raspušta, a drugi stav situaciju kada se Skupština može raspustiti”.*

119. Povodom tvrdnje podnosilaca zahteva da predsednik nije naveo stavove člana 95. na osnovu kojeg je doneo dekret, predsednik je naveo da se: *“u preambuli dekreta utvrđuje član 95. Ustava, bez preciziranja stavova, zbog činjenice da je predsednik aktivirao član 95. Ustava u celosti, uključujući i stav 5. ovog člana (član 95. stav 5), jer smatra da je položaj premijera ostao slobodan i da je Vlada pala nakon uspešnog izglasavanja nepoverenja. Sledeći razlog za to što se u preambuli osporenog dekreta nalazi član 95. Ustava odnosi se na činjenicu da predsednik nije mogao da precizira stavove zbog toga što se sada nalazimo u drugačijoj ustavnoj situaciji, a ne u situaciji “nakon izbora”. [...].”*

120. Vezano za navod podnosilaca zahteva da predsednik nije “ustavotvorac”, predsednik je naglasio da mu je *“jasna njegova funkcija koja mu je dodeljena Ustavom, zakonima i pojedinim presudama Ustavnog suda koji su sada ustavne norme. Stoga, predsednik podseća podnosioce zahteva da nikad nije igrao ulogu ustavotvorca, već se samo pridržavao svojih nadležnosti utvrđenih u članovima 4. stav 3; 83, 84 (2) i (14) i 95. Ustava”* i presudi KO103/14.

121. Naposletku, predsednik navodi da se *“na osnovu ovih argumenata, zahtev KO72/20 [...] mora proglasiti neprihvatljivim, jer nije ratione materiae u skladu sa Ustavom”.*

Komentari vršioca dužnosti premijera, g. Albina Kurtija, dostavljeni u ime Vlade na dužnosti

122. U vezi sa raspuštanjem Skupštine na osnovu člana 82.2 Ustava, premijer je citirao albansku i englesku verziju stava 2. člana 82. Ustava, te naveo da: *"Poređenje jezičkih verzija iznosi na videlo činjenicu da je tokom prevoda teksta Ustava sa engleskog jezika na albanskom jeziku, glagol "may" preveden kao da je korišćen glagol "can". Na ovaj način, ustavna norma koja je u izvornoj verziji (na engleskom jeziku) odobrenoj od MCP* [Međunarodnog civilnog predstavnika] *ima izreku koja je ovlašćujuća/dozvoljiva, dakle to je normativ koji prepoznaju Predsedniku jednu nadležnost a koji naime obavezuje Predsednika da raspusti Skupštinu, a ista je loše protumačena od strane Predsednika i nekih od političkih snaga kao alternativna norma, koja pitanje raspuštanja Skupštine ostavlja u diskreciju Predsedniku. Međutim, iz dosadašnje ustavne prakse i svedočenja članova Ustavne Komisije, koja će biti razmotrena ispod, videće se da nikada nije bilo nikakvih sumnji u vezi sa dužnošću Predsednika da raspusti Skupštinu nakon izglasavanja predloga o nepoverenju".*

123. Premijer dalje dodaje da se: *"U pravnoj teoriji i praksi, karakter neke norme [...] određuje ne samo jednim glagolom u rečenici, već načinom na koji je rečenica izrađena. Samim tim, korišćenje glagola "može" ne određuje samo po sebi da norma ima alternativni karakter. Da bi se norma smatrala alternativnom, ona treba da sadrži u formulisanju teksta iste još najmanje jednu alternativu koja se može izabrati od organa kojem je prepoznata diskrecija u procenu i odabiru među alternativama".*

124. Premijer je dodao: *"primere alternativnih normi imamo i u Ustavu Kosova. Tako, član 62 u stavu 4 ostavlja u diskreciju zameniku predsednika opštine da, nakon procene saglasnosti nekog opštinskog akta sa slobodama i pravima koja su zagarantovana za komunitete od strane skupštine opštine, da prosledi to pitanje pred Ustavnim sudom". [...] "U uporednom ustavnom pravu, alternativna norma koja ostavlja u diskreciju nekom ustavnom organu odabir među alternativama su one koje nakon izglasavanja nepoverenja ili nakon glasanja neke manjinske vlade. Primer takvog formulisanja normi je, npr.: "Ukoliko Parlament izglasa neku manjinsku Vladu, Predsednik može da imenuje Premijera/Kancelara ili može da proglasi izbore"; ili "Ukoliko se premijeru povuče izglasavanje od strane skupštine, on može da zatraži nekog novog partnera za vladu, može da zatraži proglašavanje vanredne zakonodavne situacije ili može da zatraži od predsednika da proglasi izbore"."*

125. Stoga je premijer držao sledeći stav: *"Na osnovu načina na koji je formulisan član 82.2 "Skupština se može raspustiti od strane Predsednika Republike Kosovo, ako se uspešno izglasa nepoverenje Vladi" primećuje se da Ustavotvorci nisu predvideli nijednu drugu alternativu za Predsednika. Stoga, ova norma je uvek bila shvatana u okviru nekog destruktivnog predloga nepoverenja koji, izuzev otkaza Vladi ima za posledicu i raspuštanje Skupštine i proglašavanje novih izbora".*

126. U tom smislu, premijer je naveo da je: *"i Ustavni Sud Republike Kosova, u vezi sa alternativnim karakterom ustavnih normi utvrdio da bi ukoliko je Ustavotvorac imao za cilj da predvidi neku alternativu u Ustavu, isti bi to uradio za izričit način. Iz tih razloga, ono što nije predviđeno Ustavom se ne može smatrati hipotetičkom alternativom".* Ovaj argument on podržava i na osnovu stava 71 presude Suda u slučaju KO29/11, u kojem se kaže: *"Ako bi sastavljači Ustava nameravali da predvide alternativni izborni postupak, sa samo jednim nominovanim kandidatom, Ustav bi izričito predvideo takav postupak".* Stoga, prema njegovim navodima: "*U tom istom duhu, da su Ustavotvorci imali za cilj da predstave neku drugu alternativu, izuzev raspuštanja Skupštine, oni bi to uradili i u Ustavu".*

127. Povodom navoda podnosilaca zahteva da Sud treba da uzme u obzir ustavni dokument koji je prethodio Ustavu Republike Kosovo, konkretno Ustavni okvir, premijer navodi da je *"Ustavni Sud koristio Ustavni Okvir da bi uporedio izmene u ustavnom regulisanju državnih organa. Stoga, iz čitanja odluka Ustavnog Suda može se jasno primetiti upoređivanje Ustava Kosova sa Ustavnim Okvirom".* S tim u vezi, on se pozvao na *"stavove 69, 70 i 71 Presude u slučaju br. KO 29/11, a radi shvatanja zašto je Ustavotvorac izmenio ustavno regulisanje u vezi sa jednom određenom situacijom, putem metode istorijskog upoređivanja ustavnih akata je uspeo da iznese na površinu svrhu i volju zakonodavca".*

128. S tim u vezi, premijer je istakao da je *"Pre proglašenja nezavisnosti na Kosovu bio [...] poznat onaj koji se zvao "konstruktivni predlog o nepoverenju" na osnovu kojeg, jedna Vlada se može razrešiti samo ukoliko nova većina u Parlamentu odmah izabere naslednika Premijera u razrešenoj Vladi. U jednoj takvoj situaciji, Skupština se ne raspušta, već nastavlja sa funkcijama sve do završetka mandata koji je predviđen Ustavom".*

129. U komparativnom aspektu, premijer je, između ostalog, citirao Ustav Albanije, navodeći da: *"Član 104 Ustava Albanije predviđa pravo Premijera da zatraži predlog poverenja u Skupštini. Glasanje o predlogu poverenja od manje od jedne polovine članova Skupštine odmah dovodi do raspuštanja Skupštine od strane Predsednika Republike u roku od 10 dana, manje više kao i u slučaju člana 82.2 Ustava Kosova. [...] Član 105 Ustava Albanije propisuje ustavni postupak predloga o nepoverenju. Ovde se glasanje o predlogu o nepoverenju uslovljava odabirom od više od polovine članova Skupštine novog Premijera, isto kao i u slučaju Ustavnog Okvira".*

130. Kada je reč o Ustavu Nemačke, premijer je naveo da je: "*Nemački Ustav [...] predvideo predlog o poverenju u dve odredbe, članu 67 i članu 68 Ustava. Član 67 predviđa mogućnost predloga o nepoverenju koji se zatraži od strane skupštine (Bundestag) samo sa odabirom takođe i naslednika istog. Predsednik u ovom slučaju samo skida sa dužnosti Premijera i imenuje novi izbor Bundestaga za Kancelara. [...] Sa druge strane, u članu 68 se predviđa mogućnost zahteva o poverenju od samog Premijera (Bundeskanzler) i obaveza Predsednika, u slučaju neuspeha ovog zahteva, da raspusti skupštinu. [...] Kao i u slučaju člana 67, tako i u članu 68, Ustav Nemačke ne ostavlja mesto za diskrecionu vlast Predsednika, već u oba slučaja jasno propisuje njegovu obavezu da deluje u skladu sa načinom koji je opisan u Ustavu".*

131. Premijer je, takođe, naglasio da uporedno pravo vodi do *"zaključka da izuzev u zemljama u kojima je pravo da se proba sa formiranjem nove Vlade, nakon rušenja ranijeg saziva kabineta, izričito predviđeno u Ustavu, u tim zemljama za razliku od Kosova",* (i) izbor poslanika na poziciju premijera ili ministra ne rezultira gubitkom njegovog mandata kao člana Skupštine; (ii) nema garantovanih mesta za predstavnike manjina u Skupštini; (iii) nema zagarantovanih mesta za predstavnike manjina u sazivu Vlade". Što se tiče gore navedene tačke (i), u komentarima premijera je navedeno: *"Činjenica da se njegovim izborom na poziciju Premijera ili Ministra, poslaniku završava njegov mandat kao člana Skupštine Kosova, podrazumeva njegovo udaljavanje sa onima koji su ga direktno legitimiše. U slučaju rušenja Vlade, putem jednog predloga o nepoverenju, onda svi poslanici koji su izabrani u Vladi trebaju da budu izbačeni iz institucionalnog života. U ovoj situaciji, oni bi se postavili u jednu jednaku poziciju sa drugim poslanicima, koji bi mogli da nastave sa mandatom do kraja. Prekid ustavnog lanca legitimnosti, koji predstavlja suštinu načela ustavne demokratije, podrazumeva rušenje demokratskog reda".*

132. Kada su u pitanju ustavne i parlamentarne procedure na Kosovu nakon izglasavanja nepoverenja, i premijer se pozvao na praksu iz 2010. i 2017. godine, naglašavajući intervju V.D. predsednika, g. Jakupa Krasniqija, *"koji je u jednom intervjuu dana 02.11.2010. godine naglasio da "Možda je dobro da se pojasni da se ovaj predlog dogodio u skladu sa tačkom Ustava u kojoj se govori o skupštini i na kraju ovog poglavlja, u članu 82 se predviđa da ukoliko se predlog o nepoverenju podrži od strane 61 poslanika, onda nema daljih postupaka pred Skupštinom. Jedini postupak je da raspusti Skupština i da se odredi datum izbora"."*

133. Premijer je dodao sledeće: *"Iste konstatacije sa onima koje je rekao g. Jakup Krasniqi, koji je bio član Ustavne Komisije je predstavio javno i drugi član ove komisije, Prof. Dr. Arsim Bajrami [...]"*.

134. Premijer se takođe pozvao i na govor aktuelnog predsednika koji je u svom ranijem svojstvu premijera *"Na vanrednoj sednici Skupštine Kosova od 02.11.2020. godine, u svojstvu Premijera i predlagača predloga o nepoverenju, [...] tražio glasove za predlog o izglasavanju nepoverenja i naglasio je da: "Verujem da ćete danas glasati pravilno da bi prekinuli sa ovom institucionalnom i političkom krizom a nakon toga da izađete pred građane na nove izbore da bi ponovo dobili njihovo verovanje. Ukoliko uradite tako, što je u potpunosti u skladu sa našim ustavom, vi ćete otvoriti put kreiranju novih, snažnijih, institucija naše države sa novom legitimnošću"."*

135. U vezi sa napred navedenim, premijer je zaključio sledeće: "*Tokom 2010. godine, desio se prvi predlog o izglasavanju nepoverenja na Kosovu, koji je izglasan sa 66 glasova za. Istog tog dana je raspuštena skupština i proglašeni su izbori. U 2017. godini, takođe je bio još jedan predlog o nepoverenju i istog tog dana je raspuštena skupština i proglašeni su izbori bez ikakvih konsultacija sa nijednom od političkih partija ili koalicija koje su zastupljene u Skupštini"*, dodajući da *"Argument koji se koristi da ima razlike između sadašnjeg predloga o nepoverenju i onih ranijih predloga, zbog toga što su se u 2010. godini i 2017. godini političke snage složile da se raspusti skupština i da se proglase izbori, ne stoji. Vlada naglašava da, izuzev što nije postojao neki takav konsenzus, Ustav se ne može zaobići političkim sporazumima"*.

136. U vezi sa stavom 1. člana 95. Ustava, premijer je naveo da se: "*Predsednik konsultuje samo sa političkom partijom ili parlamentarnom grupom koja je dobila većinu glasova na izborima, bilo apsolutno ili relativno (stav 84 Presude). Na osnovu Suda, pravo da predloži nekog kandidata pripada samo pobedniku na izborima,*

bilo da je on apsolutni ili relativni pobednik. U tom smislu, Sud je naglasio da Predsednik može da ignoriše pobednika na izborima samo ako on izričito odustane od njegovog prava, ali ni u kom drugom slučaju".

137. Što se tiče stava 2. člana 95. Ustava, on je naglasio da je: *"Ustav odredio tok rokova samo nakon što se kandidat za Premijera imenuje od strane Predsednika. Dakle, ni u kom ranijem trenutku nisu određeni neki rokovi. Ovo je u skladu sa primerima ustava u kojima skupština bira Vladu, i gde takođe nisu određeni rokovi unutar kojih se obavezuju političke snage da formiraju jednu Vladu"* iz razloga što je tako i u parlamentarnoj praksi Kosova kada je izbor Vlade trajao i do šest (6) meseci.

138. Zatim, prema navodima premijera, stavovi 3. i 4. člana 95. predviđaju procedure koje treba slediti u slučaju kada kandidat ne uspe da dobije većinu u Skupštini.

139. U vezi sa stavom 5. člana 95. Ustava, premijer je naveo da *"ovaj stav ne ostavlja nikakvu sumnju da govori o nekoj drugoj situaciji, izuzev one nakon ostavke Premijera ili kada njegova pozicija ostane upražnjena zbog smrti, nemogućnosti da vrši funkciju ili zbog kazne za krivično delo. Ni u kojim okolnostima Ustavotvorac nije izjednačio takvu situaciju sa situacijom nakon uspešnog izglasavanja predloga o nepoverenju. Međutim, čak i kad bi se ova odredba (stav 5) primenila, ili stav 4, naglasak Ustavodavaoca, kako je to i presudio Ustavni sud, je kod političke partije ili koalicije koja je dobila većinu u Skupštini. Na osnovu Ustavnog Suda "Kriterijum" koji čini većinu u Skupštini", iz člana 84.14 Ustava, se treba čitati u vezi sa odredbama člana 95, stav 1 Ustava, dakle, politička partija ili koalicija koja je dobila većinu mesta u skupštini, dakle najveći broj mesta".*

140. Premijer je dalje dodao da je: *"Važno [...] da se navede da je u toj Presudi, Sud naglasio da se ne dozvoljava Predsedniku da se nameće u procesu formiranja Vlade, dakle, i kad bi došlo do primene člana 95 Ustava, nakon jednog uspešnog izglasavanja predloga o nepoverenju, Predsednik se treba držati svoje ustavne uloge i treba da sačeka predlog od strane političke partije. Za više pogledaj stav 68 Presude u slučaju KO 103/14 "Što se tiče tačke (b), nakon predloga političke partije ili koalicije, Sud je mišljenja da predlog za imenovanje treba da proizilazi iz političke stranke ili koalicije koja će dostaviti predsedniku Republike ime osobe za kandidata za premijera"."*

141. On takođe naglašava da bi u slučaju da je član 95. stav 5. Ustava primenljiv posle uspešnog izglasavanja nepoverenja, to značilo da su V.D. predsednika Jakup Krasniqi i predsednik Hashim Thaçi, 2010. i 2017. godine, prekršili Ustav time što nisu pozvali pobedničku političku partiju da predloži novog kandidata za mandatara.

142. Premijer je naglasio da se PS nikada nije odrekao svog ustavnog prava i da je konstantno tražio od predsednika da razjasni koji je zakonski osnov njegovih radnji prema članu 95, zbog toga što ovaj član ima 6 stavova, ali predsednik nije odgovorio na ove zahteve pobednika na izborima, i protumačio je ovo kao odbijanje predlaganja kandidata za premijera.

143. Kao zaključak u vezi sa ovim delom, premijer je naglasio da: *"Vlada dolazi do zaključka da je Predsednik Republike Kosovo, čak i kad bi se primenjivao član 95 nakon jednog uspešnog izglasavanja predloga o nepoverenju, delovao u suprotnosti sa Ustavom"* jer je: (i) preduzeo samoinicijativu za formiranje Vlade; (ii) konsultovao i druge političke partije, osim pobednika na izborima; (iii) nametnuo rok u suprotnosti sa Ustavom; (iv) protumačio zahtev premijera, g. Albina Kurtija, da se navede pravni osnov radnji predsednika, kao odricanje od prava na predlaganje kandidata za premijera; (v) zatražio od druge po redu partije da predloži kandidata za premijera koga je imenovao osporenim dekretom.

144. Što se tiče strukture i osporenog dekreta, premijer je naglasio da "*sve dok u preambuli dekreta Predsednika nije navedeno koji je konkretan ustavni osnov njegovog delovanja, njegov dekret ima nedostatke u vezi sa strukturom i sadržajem istog. Na taj način, to je jedan akt koji je pravno nevažeći, jer javne institucije, uključujući i Predsednika, trebaju da obrazlože pravne osnove njihovog delovanja. […] član 95 Ustava Kosova ima šest (6) stava koji regulišu pitanja koja se razlikuju jedno od drugog. Iz tog razloga, Predsednik se ne može pozvati na neku opštu odredbu koja reguliše nekoliko pitanja, da bi legalizovao jednu konkretnu radnju. On treba da predstavi konkretan ustavni osnov da bi mogao da obrazloži ustavnost njegovog dekreta".*

145. Pored toga, nakon što je ponovo istakao neke od gore navedenih argumenata u vezi sa koracima koje bi trebalo preduzeti nakon izglasavanja nepoverenja, premijer je objasnio da je presuda Suda br. KO103/14 *"tumačila stav 4 člana 95 Ustava, koji, kako je to naglašeno nekoliko puta, reguliše postupak formiranja Vlade odmah nakon opštih izbora i konstituisanja Skupštine. Iz tog razloga, ova Presuda ne može da opravda radnje i dekret Predsednika".*

146. Takođe, premijer je naglasio da osporeni dekret *"predviđa jedan rok od 15 dana za predloženog kandidata za Premijera. Iz uporednog prava se vidi da se nakon nekog predloga o nepoverenju predviđa pravo da se pokuša sa izborom neke nove Vlade, onda to omogućava samo jedan pokušaj. Na taj način, kada je neka Vlada izabrana odmah nakon izbora i kada se ustavni putem izgubi poverenje u Skupštini, onda se dozvoljava samo jedan pokušaj. Iz osporenog akta se primećuje da je Predsednik smatrao kao dobrodošlu činjenicu da su svi postupci za legitimisanje i izbor neke nove Vlade počinju sa nulte tačke, slično kao i odmah nakon izbora".*

147. Takođe, u vezi sa osporenim dekretom, premijer naglašava da je *"Osporeni akt [...]* rezultat *jednog u potpunosti neustavnog puta koji je manifestovan iz neustavne samoinicijative Predsednika da formira Vladu. Da je on prekoračio nadležnosti i u ovom pogledu, potvrđuje se i iz njegovih izjava u kojima on i diktira sadržaj vladinog kabineta koji će on dekretovati, u suprotnom on neće uraditi tako nešto. On je izjavio da "Kod pitanja integriteta, želim da budem još direktniji. Mislim da i nećemo tolerisati da [...] budu članovi vlade ljudi koji imaju podignute optužnice a ni u drugim izvršnim odeljenjima"."*

148. Kada je reč o potrebi za Vladom sa demokratskim legitimitetom od Skupštine, premijer je naglasio da je predsednik svoju protivustavnu inicijativu za formiranje Vlade potkrepio time što je izjavio da je zemlji potrebna Vlada koja može da donosi odluke o suzbijanju pandemije COVID-19. U tom smislu, on naglašava da: *"U vezi sa donošenjem odluka o hitnoj situaciji javnog zdravlja, treba da se naglasi da ni u jednoj fazi, ni pre ni nakon predloga o nepoverenju, nije bilo neuspeha Vlade prilikom preduzimanja potrebnih mera za borbu protiv pandemije COVID-19".*

149. Shodno tome, premijer je ustvrdio da *"navod Predsednika u vezi sa zastupanjem interesa Republike Kosova unutar i van nje ne stoji, jer ni Ustav niti bilo koji parlamentarni zakon ne ograničava nijednu od nadležnosti Vlade nakon predloga o nepoverenju. Štaviše, Ustavni Sud je smatrao da je Vlada funkcionalna i nakon ostavke bivšeg premijera Ramusha Haradinaja".*

150. Na kraju, premijer je predložio Sudu da donese presudu kojom će proglasiti zahtev prihvatljivim i proglasiti da je osporeni dekret u suprotnosti sa Ustavom u skladu sa navodima podnosilaca zahteva.

Komentari Predsednice Skupštine gđe. Vjosa Osmani

151. U komentarima u vezi sa zahtevom, Predsednica Skupštine u početku navodi da je Predsednik osporenim dekretom prekršio načelo podele vlasti koja je zagarantovana članom 4. [Oblik Vladanja i Podela Vlasti].

152. Ona je dalje navela da je načelo podele vlasti takođe elaborisano u Komentaru Ustava i potvrđeno je sudskom praksom Ustavnog suda, pozivajući se na stav 54. u slučaju KO104/14 i u slučaju KO98/11, gde je naglašeno ovo načelo podele vlasti i kontrole i ravnoteže između njih.

153. U tom smislu i naglašavajući ulogu Skupštine u vezi sa donošenjem Ustava i obavezom koju donosi primena Ustava, ona naglašava *da „Ustav Republike Kosovo izvire iz naroda i oživljen je preko glasanja potrebne većine Skupštine Kosovo, rangirajući ga kao temelj pravno – političkog funkcionisanja zemlje. Svaki član i stav Ustava su nepovredivi i nepromenljivi, sve dok predstavnici suverena ne odluče drugačije, kroz propisane ustavne procedure za promenu najvišeg pravnog akta Republike Kosovo. Kao takve, sve ustavne odredbe se neposredno primenjuju od strane svake institucije i organa u Republici Kosovo, kao što je i predviđeno u stavu 4. člana 16. Ustava, koji kaže da: „Svako lice i organ Republike Kosovo se obavezuje da poštuje odredbe Ustava“*. Ona je dodala da „Dakle, Ustav je izričito dao pravo za donošenje Ustava samo Skupštini Kosova, odnosno poslanicima koji su osvojili mandat u skladu sa Ustavom i važećim zakonima“.

154. Stoga, Predsednica Skupštine je bila stava da *„U tom smislu, Predsedniku Republike Kosovo, Ustav ni na koji način ne priznaje nadležnost za donošenje Ustava. A u ovom konkretnom slučaju, Predsednik ne uživa to pravo čak ni u smislu određivanja rokova u vezi sa mandatiranjem kandidata za Premijera zemlje, sve dok ne postoji takva ustavna norma“*. Ovo, prema njenim rečima, jer *„Prema Ustavu, u procesu formiranja institucija, odnosno izbora Vlade, Predsednik ima jedinu nadležnost da predloži Skupštini ime kandidata koji je određen od političkog subjekta koji je osvojio relativnu većinu na izborima. Do trenutka kada se ovo ime dostavi Predsedniku od tog političkog subjekta, Ustav nije dodelio Predsedniku nikakvu nadležnost ili aktivnu ulogu“*.

155. Što se tiče konkretnog slučaja, ona je navela da *„na osnovu gore navedenih argumenata, kao i na osnovu dopisa koji su poslati od strane Predsednika pobedničkom subjektu na izborima u kojima [Predsednik] zaključuje da „[...] Sa žaljenjem konstatujem da vašim*

postupcima vi niste iskoristili vaše pravo da predložite novog kandidata da formira Vladu, u skladu sa Odlukom CIK-a o potvrđivanju konačnih rezultata prevremenih izbora za Skupštinu Kosova", odnosno njegovim dekretom, može se zaključiti da je Predsednik prekoračio njegova ustavna ovlašćenja u odnosu na njegove navode da bi postavio ustavne rokove za nominaciju od prvog subjekta, ili čak da utvrdi odustajanje od mandata, bez takvog izričitog izjavljivanja pobedničkog subjekta na izborima".

156. Prema njenim rečima, *„Dakle, Predsednik zemlje je, postavljajući rok, stvorio novu ustavnu normu za pitanje za koje Ustav ćuti. Ustav ne postavlja rokove u vezi sa vremenom na raspolaganju pobedničkom subjektu za slanje imena kandidata za Premijera. Dakle, trebalo bi razjasniti da jedini ustavni rokovi postavljeni u ovom pravcu počinju da se koriste tek nakon formalnog mandatiranja mandatara od strane Predsednika zemlje".*

157. U vezi značenja pojma „amandman" i njenog navoda da dekret Predsednika ima efekat dopune ili modifikacije Ustava, Predsednica Skupštine naglašava da *„svaka dopuna, izmena ili modifikacija teksta prema rečniku Kembridža (Cambridge Dictionary) podrazumeva amandamentiranje, ili po jeziku Ustava Kosova i izmenu […]".* U tom smislu, Predsednica Skupštine je zahtevala od Suda *„da oceni činjenicu da su rizici kvazi – amandmana potpuno ustavne prirode. Postoje četiri značajna rizika koji su jasno povezani sa Ustavom Kosova i njegovim duhom. Prvo, oni zamagljuju liniju koja odvaja ustavno od neustavnog i dovode do opasnosti zamračenja uobičajene hijerarhije institucija u ustavnoj demokratiji. Kao drugo, podržavanje ovih neustavnih strategija za izmenu ustavnog nivoa može da otkrije ili čak da ojača nesklad između ustavnog dizajna i političke prakse, koje sledstveno tome ustavni akteri mogu da iskoriste za političke ciljeve. Kao treće, izbegavanje formalnih amandmanskih pravila nanosi štetu samom Ustavu i cilju kodifikacije. I na kraju, ovaj pristup u potpunosti eliminiše pravnu sigurnost koja je od vitalnog značaja za funkcionisanje demokratije sa funkcionalnom vladavinom prava".*

158. Stoga, Predsednica Skupštine je bila stava da takav oblik izmene Ustava ugrožava načelo premoći Ustava garantovanog članom 16. [Premoć Ustava] Ustava. Sledstveno tome, prema njenim rečima, osporeni dekret Predsednika je u suprotnosti sa članom 65. Ustava [Nadležnosti Skupštine] koji predviđa da Skupština odlučuje o izmeni Ustava sa 2/3 glasova svih njenih poslanika. Štaviše, po nenim navodima *„mešajući se u nadležnosti Skupštine, dolazi do sukoba sa članom 4. Ustava [Oblik Vladanja i Podele Vlasti] stav 1. ovog člana,*

i jedan Stav koji bi takav dekret legitimisao ili legalizovao, radikalno bi promenio naš ustavni sistem, davajući dekretima Predsednika ustavnu nadmoć nad samim Ustavom."

159. Stoga, kao zaključak u vezi ovoga, ona je naglasila da *„Zakonodavac namerno nije postavio ustavni rok pre formalnog imenovanja od strane političkog subjekta koji je pobedio na izborima, kako bi stvorio potreban vremenski prostor da politički subjekt postigne parlamentarnu većinu preko dogovora sa drugim političkim subjektima. Takav zaključak se potvrđuje i iz prakse samog Ustavnog suda, gde je u slučaju KO29/11, stav 71., precizirano da „kada bi cilj izrađivača Ustava bio da predstave alternativnu proceduru za izbore, sa samo jednim nominiranim kandidatom, Ustav bi izričito predvidio takvu proceduru". Čak i u konkretnom slučaju, nedostatak takve norme dokazuje da, kada bi zakonodavci želeli da postave rok, oni bi to učinili izričito, kao što su to činili u mnogim drugim slučajevima u ustavnim odredbama".*

160. Ona je dalje dodala: *„Ustavni sud je, putem slučajeva koji su prethodno rešeni,* stvorio *potreban prostor političkim subjektima da sami po sebi regulišu političku interakciju, bez postavljanja vremenskog ograničenja za tako nešto. O tome se svedoči preko stava 127. slučaja KO119/14, gde je Sud utvrdio da je „pravo i dužnost svih članova Skupštine da pronađu način izbora predsednika i potpredsednike Skupštine, u skladu sa ustavnim odredbama relevantnog Poslovnika Skupštine i da čine Skupštinu funkcionalnom". Dakle, iako su podnosioci zahteva u navedenom slučaju argumentovali da prva stranka mesecima nije dostavila ime za Predsednika Skupštine (držeći institucije nekonstitutivnima), i da to ne bi trebalo da se beskonačno čeka, nego treba da se daje pravo drugima za predloge, Sud je odlučio da samo prva stranka može da predloži to ime. Tako da, Sud nije postavio rokove, već je tako nešto prepustio političkom životu, odnosno da poslanici pronađu način da bi stvorili potrebnu većinu. Sud nikada nije odredio rok poslanicima da „pronađu takav način".*

161. Predsednica Skupštine je takođe navela da u vezi sa izdavanjem osporenog dekreta *„Predsednik je sebi odredio nadležnosti za konačno tumačenje Ustava"*. S tim u vezi, ona naglašava da je nadležnost konačnog tumačenja ustavnih odredbi određena Ustavom. *„Takva nadležnost je data isključivo Ustavnom sudu, koji je prema ustavnoj definiciji „[...] nezavisni organ za zaštitu ustavnosti i vrši konačno tumačenje Ustava"*, shodno članu 112. Ustava.

162. Ona dodaje da je *„Koncept da je Ustavni sud konačna vlast za tumačenje Ustava povezan je sa institucionalnim hijerarhijskim položajem koji ovaj stav daje ovom sudu. U tom smislu, ovaj stav stavlja Ustavni sud na najvišu tačku institucionalne hijerarhije što se tiče funkcije tumačenja Ustava.* I ovo, po njenim navodima u institucionalnom smislu, ima četiri značenja: (i)Da nijedna druga državna institucija ne može preuzeti ili obaviti funkciju konačnog ustavnog tumačenja u ime Ustavnog suda; (ii) Da čak i ako je neka druga državna institucija izvršila tumačenje ili se pozvala na Ustav da izvrši njegovu / njenu nadležnost, to se može smatrati definitivno utvrđenim samo ako prođe kroz filter ocene Ustavnog suda; (iii) Nijedna druga državna institucija ne može koristiti njegove/njene činjenične prerogative da bi postavljao/la podrazumevanja značenja Ustava i da se takvi prerogativi mogu smatrati ustavnim samo ako prođu kroz ocenu Ustavnog suda, i (iv) Nijedna druga državna institucija ne može da izbegne obavezu (da se izvuće) od praćenja ustavnog tumačenja po Ustavnom sudu, pošto je ovaj, shodno ovom stavu, poslednja institucionalna vlast za njegovo tumačenje*“*.

163. Ona je takođe navela da: *„Preko ovog oblika dopune Ustava pomoću dekreta, Predsednik je onemogućio Ustavnom sudu još jednu drugu nadležnost: onu obavljanja njegove nadležnosti u oceni ustavnosti amandmana, kao što je predviđeno članom 113.9 Ustava. Dekret je amandman koji je odredio vremenski rok smanjujući određeno pravo nekog subjekta. Dakle, to znači da je određenim pojedincima uskraćeno pravo da budu birani, kao rezultat postavljanja neustavnog vremenskog perioda. Tako da navedeni dekret dolazi do sukoba sa članom 45. [Pravo na Izbor i Učešće] stavovi 1. i 2. Prema Ustavu, takvo se pravo može ograničiti samo Sudskom odlukom, a ne dekretom Predsednika kao što je u ovom slučaju*“*.*

164. S tim u vezi, ona se pozvala i na neke slučajeve Ustavnog suda u kojima je ocenjena ustavnost ustavnih amandmana, kao u slučajevima KO29/12 i KO 48/12, naglašavajući da je *„Ustavni sud, analizirajući predloženi amandman, objasnio na sledeći način: „Sud smatra da predloženi amandman ne menja suštinu člana 45. 1. Iz tog razloga, Sud ne smatra neophodnim da dalje ocenjuje ustavnost predloženog amandmana. […] Ovo tumačenje suda […] je takođe dodatni argument ili signal da se određivanje takvih rokova u Ustavu, što je Predsednik pokušao da učini dekretom, može izvršiti samo ustavnim odredbama. U ovoj tački, želim da objasnim da svrha nije da se prejudicira tumačenje koje Sud može da izvrši prema ustavnom amandmanu kojim postavlja vremenske rokove, već da razjasnim da praksa Ustavnog suda priznaje standard ograničenja ovog prava*

samo ustavnom odredbom i nikako nekim drugim aktom, kao što je sada slučaj sa predsedničkim dekretom".

165. Ona je takođe naglasila ulogu Predsednika kao predstavnika jedinstva naroda, pozivajući se na stav 63. u slučaju KO103/14, gde se naglašava da je Sud *„utvrdio da „[...] Sud smatra da je razumno da javnost veruje da će njihov Predsednik, koji „predstavlja jedinstvo naroda", a ne grupne ili stranačke političke interese, predstavljati sve njih. Svaki građanin Republike ima pravo da se osigura za nepristrasnost i za integritet i za nezavisnost njihovog Predsednika".*

166. Ona se dalje pozvala i na Mišljenje Venecijanske komisije CDL – AD (2019) 019 – e, koja se bavila nadležnostima predsednika Albanije, koja je između ostalog naglasila da *„Predsednik mora ostati izvan partizanske politike, sa ciljem da bi obezbedio između ostalog i pošteno nadmetanje između stranaka i redovno funkcionisanje oblika vlasti i drugih državnih delatnosti".* Ona dodaje da je *„budući da je uloga Predsednika i na Kosovu takva gde se zahteva predstavljanje jedinstva naroda i potpuna politička neutralnost, štićeći tako, kao što i Venecijanska komisija predlaže, pravilno funkcionisanje oblika vlasti. Oblik vlasti se ne može braniti kršenjem njegovog najosnovnijeg načela, podele vlasti".*

167. Na kraju, Predsednica Skupštine je zatražila od Suda *„da proglasi presudu, preko koje će utvrditi da je dekret Predsednika br. 24/2020 u suprotnosti sa Ustavom, jer je ovim dekretom, Predsednik zemlje prekoračio svoje nadležnosti mešajući se u nadležnosti drugih institucija i sledstveno tome dolazeći u sukob sa ustavnin načelom podele vlasti".*

Komentari Parlamentarne grupe DSK-a

168. U vezi sa navodima podnosialca zahteva da je Predsenik bio obavezan da, u primeni člana 82.2 raspusti Skupštinu nakon izglasavanja predloga o nepoverenju, Parlamentarna grupa DSK je ocenila da *„Predsednik nema pravo da po automatizmu raspusti Skupštinu u skladu sa članom 82. stav 2., nakon uspešnog glasanja mocije o nepoverenju Vladi, bez prethodnog pristanka većine političkih subjekata koji su zastupljeni u Skupštini. U ovom konkretnom slučaju, ukoliko bi Predsednik raspustio Skupštinu bez prethodne volje koja bi bila izražena od većine političkih subjekata zastupljenih u Skupštini, on bi na proizvoljan način raskinuo mandat članovima Skupštine i time bi izvršio tešku povredu Ustava".* Oni dodaju da raspuštanje Skupštine prema članu 82.2., Predsednik nije mogao da učini, *„ne samo zbog priloga MOŽE, nego i zbog toga što sastavljači*

Ustava, trenutak kada se uspešno izglasava mocija nepoverenja prema Vladi nisu definisali kao trenutak kada zemlja treba automatski da ide na izbore, nego su ostavili mogućnost da se izbegnu izbori, da se stvori parlamentarna većina i, sledstveno tome, da se osnuje nova Vlada".

169. Oni naglašavaju da je glagol „može", koju podnosioci zahteva tumače kao jedinu mogućnost, takođe kontradiktorna i nelogična, jer „dozvoljavanje jedine mogućnosti" podrazumeva obavezu koja bi se najbolje odrazila rečima „treba" ili „obavezuje se", a ne sa rečju „može".

170. Oni naglašavaju da je „Ustavni sud dao svoju ocenu po ovom pitanju i u presudi KO130/14, gde se u tački 94. izričito kaže: *„Budući da, prema Ustavu, Predsednik Republike predstavlja jedinstvo naroda, odgovornost je Predsednika da sačuva stabilnost zemlje i da nađe dominantne kriterijume za formiranje nove Vlade, kako bi se izbegli izbori".*

171. Parlamentarna grupa DSK-a u vezi sa navodom podnosilaca zahteva da nema povezanosti između člana 100.6. i člana 95. Ustava, naglašava da *„postoji suštinska i funkcionalna veza između člana 100. stav 6., člana 82. stava 2. i člana 95. stavova 4. i 5. Ustava i da navod podnosilaca zahteva da bi se onemogućilo Predsedniku da vrši svoja ovlašćenja u vezi sa članom 95. je neodrživ jer, kao takav, ograničava Predsedniku mogućnost da vrši svoju funkciju u skladu sa članom 84. stav 2. Ustava, gde se kao jedna od njegovih glavnih nadležnosti naglašava da on: „garantuje ustavno funkcionisanje institucija utvrđenih ovim Ustavom". Takvi navodi podnosilaca zahteva imaju blokirajući karakter, jer pokušavaju da po svaku cenu blokiraju apsolutnu parlamentarnu većinu da bi osnovali Vladu".*

172. Oni dodaju da *„Kauzalna veza između ovih ustavnih stavova postoji zato što je Vlada pala (kao rezultat mocije nepoverenja) i da je Predsednik Republike nastavio konsultacije s političkim strankama zastupljenim u Skupštini da bi mandatirao novog kandidata da bi formirao Vladu".*

173. Što se tiče uloge Predsednika kao *„predstavnika jedinstva naroda Republike* Kosovo", Poslanička grupa DSK smatra da *„ovlašćenja Predsednika vrlo jasno dotiču politički život u zemlji, ima vodeću ulogu u ustavnom postupku u stvaranju Vlade, koja je predmet stvari ovog zahteva".*

174. U vezi sa rokom za predlaganje kandidata da se formira Vlada, Poslanička grupa DSK je naglasila da*: „Ustav Republike nije izričito postavio određeni rok u ovoj fazi, ali je odredio rok od 15 dana nakon mandatiranja od Predsednika, u kojem je Premijer dužan da predstavi sastav Vlade pred Skupštinom. Sastavljač Ustava je ostavio ovaj rok otvorenim, jer je smatrao da je to u interesu političkih subjekata zastupljenih u Skupštini, kao i da je u javnom interesu da Vlada bude što je moguće pre uspostavljena. Ali sada se utvrđuje da ne postavljanje „razumnog roka“ za slanje imena kandidata za Premijera da bi se mandatirao od strane Predsednika Republike može biti zloupotrebljeno do tačke zloupotrebe od strane relativnog pobednika izbora“.*

175. Stoga oni naglašavaju da *„U skladu sa duhom Ustava ostaje obaveza Predsednika [...] da iscrpi sve mogućnosti, u optimalnom roku, da omogući relativnom pobedniku izbora da predloži kandidata za Premijera. U trenutku kada proceni da relativni pobednik izbora nema volju da predloži kandidata za Premijera i da po svaku cenu pokušava da blokira formiranje nove Vlade, Predsednik treba da se konsultuje sa političkim subjektima zastupljenim u Skupštini i potom utvrdi da relativni pobednik nema mogućnost da formira parlamentarnu većinu. U slučaju da politički subjekti zastupljeni u Skupštini dokažu stvaranje nove parlamentarne većine, Predsednik je u obavezi da, u skladu s ustavnom normom, dekretira mandatara za Premijera iz ove parlamentarne većine“.*

176. Stoga, oni navode da uprkos činjenici da je Predsednik poslao nekoliko dopisa PSO-u *„ ova stranka osim što nije dostavila Predsedniku ime svog kandidata za Premijera, ona nikada nije ni izrazila spremnost za osnivanje nove Vlade.* Samim tim, po njihovim navodima, Predsednik je, nakon konsultacija sa političkim strankama i s obzirom na to da je većina političkih stranaka izjavila da se zalaže za formiranje nove Vlade, postupio u skladu sa stavovima 90., 92., 93. i 94. presude KO103/14.Oni su takođe naglasili da *„navod [podnosilaca zahteva] da Predsednik treba da sačeka pobedničku stranku“ da u najprikladnije vreme pošalje ime kandidata, za koji ona smatra da su ispunjeni svi politički, administrativni i tehnički uslovi”, potpuno je pogrešno. U prvom redu nije jasno šta se podrazumeva pod „političkim, administrativnim i tehničkim uslovima“.*

177. Pozivajući se na presudu KO103/14, parlamentarna grupa DSK-a je naglasila da: *„U stavu „dh“ [tačke II izreke ove resude]: „U slučaju da kandidat predložen za Premijera ne dobije potrebne glasove, Predsednik Republike, po njegovoj / njenoj diskreciji, u skladu sa članom 95. stav 4. Ustava, predlaže drugog kandidata za Premijera,*

nakon konsultacija sa strankama ili koalicijama (registrovanim u skladu sa Zakonom o opštim izborima) koje su ispunile gore navedene kriterijume, dakle, sa strankom ili koalicijom koja je registrovana kao izborni subjekt u skladu sa Zakonom o opštim izborima, ima svoje ime na glasačkom listiću, učestvovala je na izborima i prešla je izborni prag".

178. Oni su dalje isakli da primeri iz ustava drugih zemalja koji su uzeti od podnosilaca zahteva *„nisu objektivne reference koje bi pomogle argumentima podnosilaca zahteva. Štaviše, ustavne odredbe našeg Ustava krajnje su jasne i nema mesta ustavnim dilemama. Ovaj argument pojačava i tačka 95. presude 130/14: „Prema tome, Sud zaključuje da su ustavne odredbe dovoljno jasne u međusobnom skladu da bi dovele do formiranja nove Vlade u skladu sa voljom birača".*

179. Parlamentarna grupa DSK *„zahteva od Suda da ISKLJUČI iz* razmatranja *Ustav Srbije iz uporedne analize koji je ponudio podnosilac zahteva. Ovo s razloga što razmatranje dokumenta u kojem se državljanstvo Kosova IZRIČITO osporava, može proizvesti nepredvidive ustavne i političke posledice za zemlju".*

180. U vezi sa navodom podnosilaca zahteva da se demokratski legitimitet ne može preneti na stranke koje su rangirane iza prvog mesta na izborima 6. oktobra 2019. godine, poslanička grupa DSK je navela da: *„su takvi navodi neodrživi i čak apsurdni. U parlamentarnoj Republici, čak i s proporcionalnim izbornim sistemom, kakav je naš, nijedan relativni pobednik izbora nema monopol demokratske legitimnosti, a još manje u slučajevima kada se suzdrži / odbije ostvarivanje ustavnih prava. Ustavni sud je pokušao da odgovori na to pitanje presudom 130/14, odnosno tačkom 87. gde kaže da: „Međutim, Sud primećuje da nije isključeno da će navedena stranka ili koalicija (radi se o pobedničkoj stranci n. p.) odbiti da prihvati mandat. Prema tome, na osnovu ovih procena Ustavni sud je pružio i mogućnost kako da se izađe iz takve situacije".*

181. U vezi navoda podnosilaca zahteva da je Predsednik izvršio neustavan postupak kada je, nakon izglasavanja mocije o nepoverenju u Skupštini, pozvao sve političke stranke da se konsultuju o formiranju Vlade Kosova, Poslanička Grupa DSK-a je naglasila da *„konsultacije sa parlamentarnim političkim subjektima, nakon uspešnog glasanja mocije nepoverenja prema Vladi, potpuno padaju u ustavni mandat Predsednika zemlje da preduzme sve postupke u skladu sa izraženom voljom većine političkih subjekata zastupljenih u Skupštini".*

182. Oni su dodali *da „Odbijanje vršioca dužnosti Premijera da predloži kandidata za Premijera iz političkog entiteta koji on vodi, treba tumačiti kao pokušaj vršioca dužnosti Premijera da nametne raspuštanje Skupštine, suprotno odluci Skupštine koja je izražena u ovoj mociji nepoverenja Vladi. Štaviše, odbijanje kandidata za uspostavljanje Vlade od strane vršioca dužnosti Premijera, koji vodi relativno pobedničku stranku na izborima, može se smatrati kao pokušaj uzurpiranja izvršne vlasti u suprotnosti sa voljom Skupštine Republike, izražene u mociji o nepoverenju prema Vladi“.*

183. Na kraju, Parlamentarna grupa DSK-a je naglasila da neke od posledica nedostatka Vlade sa punim ustavnim ovlašćenjima mogu biti: (i) nemogućnost poštovanja načela podele vlasti i parlamentarne kontrole nad izvršnim organima; (ii) nemogućnost obrade nacrta zakona; nemogućnost raznih inicijativa za obraćanje u Skupštini; (iii) nemogućnost predlaganja i odobravanja socijalnih i fiskalnih paketa; (iv) nemogućnost donošenja odluka za podršku preduzećima i određenim društvenim kategorijama; nemogućnost da bi se dopunjavao i izmenio Zakon o budžetu. Stoga oni su zatražili od Suda da zahtev proglasi jasno neosnovanim i da utvrdi da je osporeni dekret u skladu s Ustavom.

Komentari poslanika Skupštine Behxhet Pacolli i Mirlindë Sopi – Krasniqi iz ANK, podržani od poslanika Endrit Shala, Haxhi Shala i Albulena Balaj – Halimaj iz NISMA (Socialdemokratska Inicijativa)

184. Gore navedeni poslanici navode da *„da bi ocenio osporeni dekret, Ustavni sud treba da uzme u obzir ukupnu ulogu Predsednika Republike Kosovo i ovlašćenja koja su definisana po Ustavu, bilo da su to ovlašćenja Predsednika koja su u skladu sa članom 84. ali i druge nadležnosti koje su definisane za Predsednika Republike Kosovo izvan člana 84. Iznad svih su dve nadležnosti koje se pripisuju Predsedniku po Ustavu i koje određuju njegovu ulogu u ustavnom sistemu Kosova, preko kojih Predsednik može da materijalizuje i druga ustavna ovlašćenja. Član 83. Ustava predviđa da je Predsednik šef države i predstavlja jedinstvo naroda, dok se u članu 4. 3. i u članu 82. 2 [Ustava] predviđa da Predsednik garantuje demokratsko i ustavno funkcionisanje institucija“.*

185. Oni dalje osporavaju tumačenje koje su izvršili podnosioci zahteva u vezi sa članom 82.2. Ustava, gde podnosioci zahteva naglašavaju da u slučaju uspešne mocije o poverenju, Predsednik treba da proglasi izbore.U tom smislu, oni smatraju da je ovo tumačenje *„potpuno pogrešno iz dva razloga: kao prvo, ono je u suprotnosti sa*

dosadašnjom parlamentarnom praksom, i drugo, ono je takođe u suprotnosti sa ustavnim odredbama, odnosno članom 95.5. Podnosiocima zahteva bi trebalo da bude jasno da je 2010. godine (praksa koju oni navode u svom zahtevu) Skupštinu raspustio Predsednik u potpuno različitim okolnostima, gde je jedan koalicioni partner napustio koaliciju i stvorila se ustavna kriza, zato što je tada bivši Predsednik Kosova, g. Sejdiu, nađen u ozbiljnoj povredi Ustava. Takođe, raspuštanje Skupštine je izvršeno posle mocije o nepoverenju Vladi koja je bila u trećoj godini mandata. Ova mocija o nepoverenju je bila tražena čak 2010. godine od samog tadašnjeg Premijera. Takođe je volja političkih stranaka u 2010. godini bila raspuštanje Skupštine a ne stvaranje nove Vlade, pošto je i objektivno bilo nemoguće stvoriti ovu Vladu, koja nije imala mandat duže od jedne godine. [.. .] I u 2017. godini situacija je bila ista, kada je Skupština raspuštena nakon mocije o nepoverenju, ali je tadašnje zakonodavno telo već bilo stupilo u četvrtu godinu mandata i političke partije nisu imale volju da formiraju novu Vladu".

186. Stoga, oni su stava stav da su trenutne okolnosti sasvim drugačije, naglašavajući činjenicu da je Skupština na početku mandata i činjenicu da se apsolutna većina političkih stranaka se izjasnila za stvaranje nove Vlade.

187. U vezi navoda podnosilaca zahteva da član 95. Ustava ne određuje kako Predsednik treba da postupa nakon izglasavanja mocije o nepoverenju, oni naglašavaju da *„podnosiocima zahteva treba da bude jasno da postoje i drugi slučajevi u svetu u kojima ustavi ne određuju kako Predsednik treba da postupa nakon mocije o nepoverenju" dodajući da je „most povezivanja koji određuje kako Predsednik treba da postupa nakon izglasavanja nepoverenja prema Vladi, član 95. 5. Ustava. Oni tvrde da „izraz" ... ili iz drugih razloga, njegova/njena funkcija ostaje upražnjena ... „podrazumeva slučajeve u kojima funkcija Premijera ostaje upražnjena, osim njegove / njene ostavke"*. A da to uključuje i slučajeve kada se Vladi oduzima poverenje preko mocije o nepoverenju, kao u ovom slučaju.

188. Štaviše, prema gore pomenutim poslanicima, glagol "može", upotrebljen u članu 82.2. da Predsednik može da raspusti Skupštinu podrazumeva *„da to spada na Predsednikovo pravo da oceni činjenične i ustavne okolnosti, kao predstavnik jedinstva naroda i garant demokratskog funkcionisanja institucija, da li treba da se raspusti Skupština ili ne. U konkretnom slučaju, kada je Predsednik ocenio da li treba da se raspusti Skupština ili ne u skladu sa članom 82. 2., on je ocenio volju apsolutne većine parlamentarnih političkih stranaka i nove okolnosti slučaja, posebno mandat Skupštine i*

potrebu za novom, efikasnom Vladom, ali ne u ostavci, kao što je sadašnja Vlada. U okviru svoje funkcije kao predstavnik jedinstva naroda, Predsednik takođe mora voditi računa i o volji parlamentarnih političkih partija, naročito kada je reč o raspuštanju Skupštine kao što je u ovom slučaju. Kao što je gore navedeno, Predsednik je, ocenjujući političke okolnosti i demokratsko funkcionisanje institucija, postupao i u 2010. godini i u 2017. godini".

189. Što se tiče navoda podnosilaca zahteva da je Predsednik trebao da čeka predlog PSO-a za kandidata za Premijera, gore navedeni poslanici su naveli da *„iako se pravo na predlaganje kandidata za Predsednika Vlade daje pobedničkoj stranki po članu 84. 14. Ustava, to ni na koji način ne znači da pobednička stranka može zloupotrebiti svoje pravo da predloži mandatara, u smislu da ista može da odgodi nominaciju kandidata za Premijera do beskonačnosti. [...] Pravo pobedničke stranke za predlaganje kandidata za Premijera nije apsolutno pravo, isto se još više relativizuje kada situacija i ustavne okolnosti, kao u konkretnom slučaju nisu „nakon izbora", nego nakon uspešnog glasanja mocije o nepoverenju prema Vladi, gde se očigledno parlamentarna većina, ili stav poslanika Skupštine Republike Kosovo, promenio u odnosu na stav koji je bio nakon izbora 6. oktobra 2019. godine. U ovom slučaju, bila je uloga Predsednika da proceni situaciju i da deluje u pravcu garantovanja demokratskog i ustavnog funkcionisanja institucija".*

190. Pozivajući se na stav 94., presude KO113/14, koji određuje *da „Budući da, prema Ustavu, Predsednik Republike predstavlja državu i jedinstvo naroda, obaveza je Predsednika da održi stabilnost zemlje i pronađe preovlađujuće kriterijume za formiranje nove Vade, kao bi se izbegli izbori"*, gore navedeni poslanici su naveli da *„U ovom slučaju se jasno vidi da teret održavanja stabilnosti zemlje i predstavljanja jedinstva naroda, u smislu stvaranja nove Vlade pada na Predsednika. Po ovom stavu, Ustavni sud traži od Predsednika da utvrdi preovlađujuće kriterijume koji bi omogućili formiranje Vlade i da bi se na ovaj način izbegli izbori. Zahtev Ustavnog suda da Predsednik izbegava izbore sadrži važan kriterijum da teret pada na Predsednika da odigravajući ulogu predstavnika jedinstva naroda stvori funkcionalnu Vladu a ne da stvara okolnosti za raspisivanje izbora".*

191. Na kraju, smatrajući Predsednikov dekret u skladu sa Ustavom, gore navedeni poslanici su naglasili da *„ocenjujući okolnosti konkretnog slučaja, Ustavni sud treba da uzme u obzir volju poslanika, ponašanje pobedničke stranke relativne većine tokom procesa konsultacija sa Predsednikom i diskreciono pravo i ulogu*

Predsednika u stvaranju preovlađujućih kriterijuma, kako bi se izbegli novi izbori, onako kako je odredio Ustavni sud u slučaju KO103/14".

Komentari potpredsednice Skupštine i poslanice PSO-a Arbërie Nagavci

192. U vezi sa tvrnjom da je Predsednik bio obavezan da raspusti Skupštinu nakon predloga o poverenju, Potpredsednica Skupštine Arbërie Nagavci navodi da je osporeni dekret u suprotnosti sa Ustavom jer je Predsednik, nakon mocije o nepoverenju protiv Vlade, trebao da raspusti Skupštinu u skladu sa članom 82. stav 2. Ustava.

193. S tim u vezi, ona je naglasila da *„u našem ustavnom sistemu pre svega uspevamo da ukažemo na to da Predsednik Republike Kosovo, kao neutralna vlast ili kao predstavnik neutralne vlasti, dakle, koji stoji iznad stranaka, ne ulazi u podelu vlasti i ne vrši nijednu izvršnu funkciju u političkom upravljanju zemlje. Prema tome, koncept šefa države, više je formalna ustavna kategorija koja pripada Predsedniku Republike, ali to ne znači da je Predsednik Republike zadužen vladajućim karakteristikama. Stavljen u ovaj kontekst, član 83. ilustruje formalni položaj Predsednika Republike kao šefa države, ali ne i njegove suštinske nadležnosti / ovlašćenja. Upravo je u tom smeru definasan status Predsednika Republike Kosovo u smislu „Predsednik je šef države i predstavlja jedinstvo naroda Republike Kosovo". Ova ustavna odredba podrazumeva da Predsedniku Kosova nije dozvoljeno da zastupa grupne interese ili one stranačkih politika, nego ih sve zajedno predstavlja, što daje suštinsko značenje predstavljanju jedinstva naroda države".*

194. U ovom pogledu, ona je dodala da se *„u vršenju funkcije šefa države, prema ovom članu, Predsednik Republike mora pridržavati ova četiri načela: a) izražavanje neutralnosti: [...] b) državna verodostojnost: [...] c) objektivnost: [...] i d) ograničavanje ove funkcije u formalnim aspektima: definicija koja je postavljena u članu 83. za Predsednika Republike kao šefa države mora se tumačiti na uski način, isključujući svaki prostor koji podrazumeva suštinska ovlašćenja vladavine u korist Predsednika Republike".*

195. Stoga, ona je navela da je *„Predsednik Republike 30. aprila 2020. godine doneo dekret br. 24/2020 u potpunoj suprotnosti sa članom 84. stav 4. u vezi sa članom 82. stav 2. i članom 84. stav 14., u vezi sa članom 95. Ustava Kosova, kojim je dekretirao novog kandidat za Premijera, koga nije predložila politička stranka ili koalicija koja je pobedila na izborima".*

196. Takođe ona je navela da *„Ustav Republike ne predviđa nikakve aktivne korake ili odgovornosti Predsednika da unapred proceni ili razmotri političku volju političkih subjekata, kao što je savetovanje sa političkim strankama ili parlamentarnim grupama o raspuštanju ili ne Skupštine. Međutim, unutar logike Predsednika da uzme u obzir volju političkih subjekata da se izjasne za proglašenje izbora ili ne, dva politička entiteta koja čine oko 50 % birača iz izbora od 6. oktobra 2019. godine, izjasnili su se za izbore. Pored Pokreta SAMOOPREDELJENJE!, i DPK zahteva izbore nakon pandemije "*. I u ovom slučaju, jedini ustavni kriterijum za raspuštanje Skupštine je uspešno izglasavanje mocije o nepoverenju protiv vlade.

197. Ona je dodala da *„u vršenju ove nadležnosti [rasupštanja Skupštine] Predsednik Republike ne uživa diskreciono pravo da odlučuje, pošto je odluka o raspuštanju Skupštine predodređena jednim drugim uslovom, kao što je uspešno glasanje mocije o nepoverenju, kao i nepostojanja alternative utvrđene Ustavom za neku drugu radnju"*.

198. Potpredsednica Arbërie Nagavci je takođe tvrdila da *„Ako bi Predsednikovo tumačenje bilo tačno da se Skupština ne raspušta nakon uspešnog izglasavanja mocije o nepoverenju, nego samo nakon neuspeha izbora Vlade i Predsednika, onda je odredba člana 82. stava 2. potpuno nepotrebna i bez ikakvih funkcija. Jer, Skupština, u slučaju da ne izabere Vladu ili Predsednika u roku određenim Ustavom, automatski se raspušta u skladu sa članom 82., stav 1. 1. i sa članom 82. stav 1. 3., ali takođe u skladu sa članom 95. stav 4. Čak i nakon uspešnog izglasavanja mocije o nepoverenju, i ako bi se glasanje o mociji nadovezalo na izbor nove Vlade, Skupština bi se raspustila bez aktiviranja člana 82. stava 2."*.

199. Ona dalje dodaje da su *„razne države preko njihovog ustavnog uređenja ograničile ustavne efekte mocije o nepoverenju kako bi se izbeglo raspuštanje Skupštine, i to su obično uradile kroz dva opšta modela: kao prvo, Premijer ili Vlada mogu da se razreše preko glasanja o nepoverenju samo istovremenim biranjem drugog Premijera ili Vlade. Kao drugo, nakon izglasavanja nepoverenja, postoji izričito određeni rok kada Skupština može da izabere novu Vladu. Ustav Kosova ne predviđa ni prvu mogućnost a ni drugu mogućnost, osim postupka raspuštanja Skupštine "*.

200. Ona je podržala ovaj argument zasnivajući se na parlamentarnu praksu od 2010. godine i 2017. godine, kada su nakon mocije o nepoverenju raspisani vanredni izbori i nije formirana nova Vlada.

201. Štaviše, u vezi sa pravom Presednika na savetovanje sa političkim strankama, da bi se odlučilo o raspuštanju Skupštine, ona je naglasila da Ustav precizno definiše slučajeve kada Predsednik može konsultovati razne stranke u pogledu njegovih nadležnosti, pozivajući se na konkretne slučajeve kao što su *„imenovanje mandatara za Premijera nakon konsultacija sa strankom ili koalicijom koja je osvojila potrebnu većinu, ili kada proglasi vanredno stanje uz konsultaciju sa Premijerom, odlučuje o formiranju diplomatsko – konzularnih predstavništava Republike Kosovo, na osnovu konsultacija sa Premijerom, kao i o raznim imenovanjima, kao što je Predsednik Republike Kosovo i Predsednik Vlade, nakon konsultacija sa Vladom, zajedno imenuju direktora, zamenika direktora i generalnog inspektora Kosovske obaveštajne agencije“*.

202. Sledstveno tome, ona smatra da je Predsednik bio obavezan da raspusti Skupštinu nakon izglasavanja mocije o nepoverenju, a ne da izda dekret o imenovanju mandatara za formiranje Vlade.

203. U vezi sa članom 95. Ustava, potpredsednica Skupštine je navela da Predsednik u osporenom dekretu *„ne precizira na koji stav člana 95. Ustava zasniva svoj dekret o imenovanju g. Abdullaha Hotija kao kandidata za Premijera“*.U vezi s tim, ona je dodala da, *„Kao što je poznato, član 95. „Izbor Vlade“ sadrži šest stavova koji regulišu različite situacije. Član 95. sadrži najmanje tri različite situacije za izbor Vlade. U skladu s tim, stav 1. člana 95. određuje postupak i kriterijume predloga nakon izbora mandatara od strane Predsednika, uz konsultaciju sa strankom ili koalicijom koja je osvojila potrebnu većinu u Skupštini da formira Vladu, […]. Dok stav 4. člana 95. određuje ovlašćenje Predsednika da predloži drugog kandidata po istom postupku, u slučaju da sastav Vade ne dobije potrebnu većinu glasova prema članu 95. stav 2. i članu 95. stav 3. I konačno, stav 5. člana 95. predviđa da, ako Premijer daje ostavku ili iz drugih razloga, njegov / njen položaj ostane upražnjen, Vada pada, a Predsednik Republike Kosovo, u konsultaciji sa strankom ili koalicijom koja je dobila većinu u Skupštini, daje mandat novom kandidatu da bi formirao Vladu“*.

204. Stoga, prema njenim rečima: *„Ne precizirajući na koji se stav člana 95. zasniva, Predsednik očituje da je bio svestan neustavnosti dekreta, ali je pokušao da onemogući identifikaciju neusklađenosti dekreta sa Ustavom, ne definišući jasnu ustavnu osnovu. On je upravo suprotno postupio kada je dekretirao g. Albina Kurtija kao kandidata za Premijera u dekretu br. 05 – 2020, od 20. januara 2020. godine, u kome se tačno zasnovao na stavove 1. i 2. člana 95. Ustava Republike Kosovo, […]. Međutim, na način kako je*

Predsednik postupio, dekret br. 24/2020 bi bio u suprotnosti sa stavom 1. člana 95, stavom 2. člana 95, stavom 4. člana 95. kao i stavom 5. člana 95".

205. U istoj liniji sa podnosiocima zahteva, potpredsednica Skupštine je takođe naglasila da *„Predsednik Republike Kosovo nema ustavna ovlašćenja za postavljanje rokova na proizvoljan način koje Ustav ne predviđa, da do kada politička stranka ili koalicija koja je dobila potrebnu većinu mora da dostavi predlog"*. Ona je dodala da je *„Postupajući ovako, Predsednik preuzeo ulogu tumača, a štaviše dopunjavača Ustava"*. Ona je takođe istakla da Predsednik ne može da smatra da je PSO odbio da predloži kandidata za Premijera, u nedostatku ustavnog roka i u nedostatku odbijanja na izričiti način. Ona se pozvala i na prethodnu praksu kada je u 2014. godini formiranje Vlade trajalo šest (6) meseci kao rezultat toga što stranka koja je pobedila na izborima nije poslala ime mandatara. Kao zaključak, Potpredsednica Skupštine je smatrala da osporeni dekret nije u skladu sa Ustavom.

Komentari poslanika Arban Abrashi

206. U vezi sa navodima podnosilaca zahteva da je Predsednik trebao da raspusti Skupštinu, poslanik Arban Abrashi je naglasio da u stavu 2 člana 82, raspuštanje Skupštine se ostavlja samo kao mogućnost Predsednika, koja se uzima u eventualno razmatranje od strane Predsednika nakon uspešnog izglasavanja predloga o nepoverenju Vladi. U vezi sa ovim argumentom, on se oslanja i na Komentar Ustava.

207. Po njemu, *"ništa ga ne sprečava. Čak, predsednik treba da stvori mogućnost za izbor nove Vlade, kada za to postoji politička volja koja je izražena od većine Parlamentarnih političkih subjekata, pošto, pogotovo kada Skupština Kosova još uvek ima mandat, a posebno uzimajući u obzir poznate prakse u svetu (u državama sa Parlamentarnim sistemom), gde se stvaranje nove Vlade, nakon predloga o nepoverenju Vladi, uzima u obzir nakon predloga o nepoverenju (destruktivni predlog o nepoverenju) ili i pored njega (konstruktivni predlog o nepoverenju)."*

208. On je dalje naglasio da kada bi namera ustavotvoraca bila da je raspuštanje Skupštine obavezno u slučaju izglasavanja predloga o nepoverenju Vladi, onda bi se to i navelo u stavu 1 člana 82 i bilo bi nastavljeno kao tačka 4 stava 1 koji predviđa slučajeve kada se raspuštanje Skupštine obavezno.

209. Da bi podržao svoje argumente u vezi sa time da raspuštanje Skupštine nakon predloga o nepoverenju nije obavezno, on se poziva na *Travaux Preparatoires* Ustava, gde, po njegovim navodima, raniji nacrti su na izričiti način naglasili da se Skupština "treba" raspustiti. Stoga, po njemu, ustavotvorci, time što nisu usvojili takve predloge savesno su i u punoj svrsi formulisali ovu odredbu sa alternativnim sadržajem, gde će raspuštanje Skupštine doći u obzir samo ukoliko Skupština nema mogućnosti da oformi novu vladu.

210. On se poziva i na praksu Švedske, Kanade, Nemačke naglašavajući da kad se podnese predlog o nepoverenju Vlade, ovo se vidi kao prilika za promenu Vlade i ne obavezno, da se ide na nove izbore. Poslanik Arban Abrashi je takođe naglasio da za razliku od 2019. godine, kada je Skupština sa 89 glasova "za" odlučila za raspuštanje Skupštine, u sadašnjim okolnostima većina političkih subjekata se izjasnila u korist formiranja jedne nove vlade.

211. U vezi sa kašnjenjem u formiranju Vlade od šest (6) meseci tokom 2014. godine, navedeni poslanik je naglasio da se tadašnje kašnjenje desilo kao rezultat toga što Skupština nije bila konstituisana a ne zbog ne određivanja ko će biti mandatar, kako to navode podnosioci zahteva. U vezi sa navodima podnosilaca zahteva da je Dekret protivustavan jer samo parija koja je bila prva na izborima ima pravo da predloži mandatara, poslanik Arban Abrashi je naveo da *"Dekret Predsednika [...] je u u potpunom skladu sa Ustavom, tačnije sa članom 84. stav 4 i 14, i član 95. i shodno je sa Presudom [...] KO 103/14. Ovo zato što se predsedniku dozvoljava na osnovu Ustava da donosi Dekrete, kao što je isti ovlašćen Ustavom (84.14) da odredi mandatara za formiranje Vlade, pošto se u članu 82.2 Ustava određuje da on može (ne nužno) da raspusti skupštinu, kao što se podrazumeva da se, ako on to ne učini (raspuštanje), može nastaviti sa postupkom utvrđivanja novog kandidata za premijera."*

212. On je naglasio da u skladu sa tumačenjem podnosilaca zahteva, parlamentarna većina *"je potpuno nepotrebna u našem pluralističkom sistemu, jer prvom subjektu, uvek prema njihovim tumačenjima [podnosilaca zahteva], osim prednosti koje im priznaje Ustav, imaju apsolutno pravo da odlučuju i da odluku nametnu parlamentarnoj većini ali i ostalim telima, kao što to u ovom slučaju može biti predsednik"*. U ovom konkretnom slučaju, po navodima poslanika Arban Abrashi, bez obzira na sastanke i puno razmenjenih dopisa, Pokret SAMOOPREDLJENJE! nije predložio kandidata za Premijera. Stoga, ne može se govoriti o radnjama Predsednika koje su u suprotnosti sa članom 84, stav 14 Ustava, već o namernom

nedelovanju prvog političkog subjekta (relativnog pobednika) na izborima.

213. Poslanik Arban Abrashi je naglasio da bez obzira na prednost koju ima prvi politički subjekat u postupku koji je jasno naveden u Ustavu, ovo pravo nije apsolutno i vremenski neograničeno kao i da ne stoji navod da je ovo pitanje namerno ostavljeno bez vremenskog roka da bi se prvom političkom subjektu da dovoljno vremena da bi izgradio koaliciji, jer, po njemu, eventualne konsultacije za formiranje Vlade se vrše nakon što se odredi mandatar putem Dekreta od strane Predsednika a ne pre toga kao što to tvrde podnosioci zahteva.

214. Stoga, on smatra da *"Predsednik je delovao pravilno kada je nakon pet (5) pisama i dva (2) sastanka koji je imao u vremenskom periodu od oko dvadeset (20) dana sa prvim političkim subjektom sa izbora, a koji nisu rezultirali uspešnim u smislu predlaganja imena za kandidata za premijera uz javno obrazloženje da "mi smo za izbore", putem dekreta br. 24 / 2020 , predložio Skupštini Kosova kandidata za premijera iz redova drugog političkog subjekta (drugi po redu na izborima) a koji je potvrdio da ima dovoljnu većinu u Skupštini Kosova za formiranje Vlade."*

215. Samim tim, Predsednik je, u skladu sa Presudom KO103/14, predložio Skupštini kandidata za Premijera iz redova nekog subjekta koji ima najviše mogućnosti da formira Vladu. On je dodao da je Predsednik time što je odredio kandidata za premijera "učestvuje" ili se uključuje delujući konkretno prilikom formiranja Vlade. U bilo kom slučaju kada Predsednik ne bi delovao u skladu sa njegovim ustavnim nadležnostima, "dozvoljavajući" tako poremećaj funkcija određenih institucija u neskladu sa Ustavom u ovom slučaju dozvoljavajući da se dosta dugo vremena ne formira nova Vlada već da zemljom upravlja neka Vlada koja je u ostavci nakon izglasavanja predloga o nepoverenju.

216. Imajući u obzir sve što je navedeno iznad, poslanik Arban Abrashi traži od Suda da se utvrdi da je osporeni Dekret u skladu sa Ustavom.

Komentari Ombudsmana

217. Ombudsman je u svojim komentarima u vezi sa zahtevom naglasio da on ne nalazi osnov da podnese *Amicus Curiae* u ovom zahtevu imajući u obzir Evropski Sud za Ljudska prava ostavlja državama prostor za procenu, i ovo je prihvatljivo u slučajevima kada se pitanja razmatraju unutar ustavnog poretka zemlje. On naglašava da tekst Ustava još od usvajanja ima jedno "objektivno prepoznatljivo" značenje i nije se

menjao tokom vremena. Stoga, Ombudsman dodaje da je Zahtev KO72/20 isključivo koncentrisan na ustavnim odredbama, za čiju je analizu i tumačenje Ustavni Sud konačna vlast.

218. U tom smislu, po navodima Ombudsmana, Ustav *"mora biti viđen u* autentičnoj *nameni Komisije za izradu Ustava da bi se odredio koji je Ustavni duh koji je ova Komisija odrazila u svom tekstu."* S tim u vezi, on je dodao da *"Smatrajući od posebne važnosti za ustavni red u zemlji tumačenje koje će Ustavni Sud dati u vezi sa ovim slučajem, Obmudsman naglašava vrednost autentičnosti duha koji prenosi Ustav zemlje, a koji je izražen kroz Pripremne Radove [Travaux preparatoires] Ustavne komisije koja je radila na njegovoj izradi."*

219. Štaviše, u pismu Ombudsmana koje je bilo upućeno Sudu, naglašeno je "Ombudsman *želi da podseti da se dosijea pripremnih radova nacrta ustava nalaze u Državnoj Agenciji arhiva Kosova"*.

U vezi sa navodima o zahtevu za određivanje privremene mere

220. Sud objašnjava da su svi navodi is vi protiv navodi u vezi sa zahtevom za određivanje privremene mere sada već razmotreni u Odluci o Privremenoj meri u slučaju KO72/20, od 1. maja 2020. godine. Samim tim, Sud ne nalazi za shodno da ponavlja iste i u ovoj Presudi.

Dosadašnja praksa u vezi sa raspuštanjem Skupštine

221. U nastavku, Sud će razmotriti sve dosadašnje prakse u vezi sa raspuštanjem Skupštine još od stupanja na snagu Ustava dana 15. juna 2008. godine, uključujući i postupak koji je praćen kao i pravne osnove za raspuštanje Skupštine.

Treća legislatura Skupštine Republike Kosova – Predlog o nepoverenju Vladi

222. Dana 17. novembra 2007. godine, održani su izbori za Skupštinu.

223. Dana 4. i 9. januara 2008. godine, održana je konstitutivna sednica Skupštine na kojoj je g Jakup Krasniqi izabran za Predsednika Skupštine.

224. Dana 9. januara 2008. godine, Skupština je izglasala Vladu sa Premijerom g. Hashim Thaçi.

225. Dana 2. novembra 2010. godine, Predsedništvo Skupštine je razmotrio i stavilo na dnevni red za plenarnu sednicu Predlog o

izglasavanju Nepoverenja Vladi koji je bio predložen od strane 40 poslanika Skupštine.

226. Istog tog dana, Skupština je na plenarnoj sednici razmotrila Predlog o Poverenju Vladi. Predlagači su obrazložili Predlog na sledeći način:

"Institucionalna kriza, prouzrokovana nakon odluke Ustavnog Suda Republike Kosova, gde su utvrđene ozbiljne povrede Ustava od strane Predsednika, a što je rezultiralo i ostavkom Predsednika Republike Kosovo i nakon povlačenja Demokratskog Saveza Kosova iz vladajuće koalicije, rizikuje da izraste u opštu institucionalnu krizu u zemlji. Da bi se izašlo iz te krize, parlamentarna grupa AKR-a, podržana od strane 40 poslanika, podnosi predlog za izglasavanje nepoverenja Vladi i traži od Skupštine da se preduzmu ostale mere u skladu sa Ustavom.
[...]
Građanin Kosova je danas uperio svoje oči ka ovom hramu, koji ima u svojim rukama odgovor da li želi da zaustavi ovu lošu vladu i dalju degradaciju domaćih institucija ili će dozvoliti da se i dalje produbljuje ova kriza.
[...]
Pozivam vas da podržite ovaj predlog, kao jedini način da se izađe iz ove institucionalne krize koja je zahvatila zemlju i da bi se kaznila ova loša vlada. [...].

227. Istog tog dana, Skupština je u skladu sa članom 100 Ustava, donela Odluku o usvajanju Predloga o izglasavanju Nepoverenja Vladi Kosova.

228. Istog tog dana, Vršilac dužnosti Predsednika g. Jakup Krasniqi, je u skladu sa članom 82.2, članom 84.4 i članom 90 Ustava doneo dekret o raspuštanju treće legislature Skupštine.

Četvrta legislatura Skupštine Republike Kosova – Raspuštanje Skupštine od strane 2/3 poslanika

229. Dana 12. decembra 2010. godine, održani su izbori za Skupštinu.

230. Dana 21. februara 2011. godine, održana je konstitutivna sednica Skupštine na kojoj je g. Jakup Krasniqi ponovo izabran za Predsednika Skupštine.

231. Dana 22. februara 2011. godine, Skupština je izglasala Vladu sa Premijerom g. Hashim Thaçi.

232. Dana 7. maja 2014. godine, Skupština je na vanrednoj sednici, nakon predloga grupe od 57 poslanika Skupštine, u skladu sa članom 69, stav 4, članom 82, stav 1, tačka (2) Ustava donela odluku [br. 04-V-841] o raspuštanju četvrte legislature Skupštine.

233. Istog tog dana, Predsednik Skupštine g. Jakup Krasniqi je dopisom [br. Prot. 415] obavestio Predsednicu gđu. Atifete Jahjaga o gore navedenoj odluci i naglasio je da *"Molimo vas da, u skladu sa [članom 82, stav 1, tačka 2] Ustava [...] preduzmete dalje potrebne radnje radi Dekreta o Odluci Skupštine [...] za raspuštanje četvrte legislature Skupštine [...]"*

234. Istog tog dana, Predsednika, gđa. Atifete Jahjaga je, u skladu sa članom 82, stav 1, tačka 2, i članom 84, tačka 4 Ustava donela Dekret [DV-001-2014] o raspuštanju četvrte legislature Skupštine.

Peta legislatura Skupštine Republike Kosova – Predlog o nepoverenju Vladi

235. Dana 8. juna 2014. godine, održani su izbori za Skupštinu.

236. Dana 8. decembra 2014. godine održana je konstitutivna sednica Skupštine na kojoj je g. Kadri Veseli izabran za Predsednika Skupštine.

237. Dana 9. januara 2015. godine, Skupština je izglasala Vladu sa Premijerom g. Isa Mustafa.

238. Dana 5. maja 2017. godine, jedna grupa od 42 poslanika Skupštine je podnela Predlog o izglasavanju Nepoverenja Vladi, sa sledećim obrazloženjem: *"Vladin kabinet je stvorio duboko nepoverenje javnosti i takođe ima znakova jedne totalne nefukncionalnosti unutar tog kabineta. U tom smislu, jedan važan dei domaćih institucija je u potpunosti nefunkcionalan. [...] Parlament više puta nije uspeo da postigne i potreban kvorum za glasanje zakona koji su pod pokroviteljstvom same Vlade. Takođe postoje i puno poslanika iz redova ove koalicije koji su se već sada izjasnili protiv nastavka ove vladajuće koalicije.*
[...]
Smatramo da su za našu zemlju jedino rešenje za izlazak iz ovakve situacije, a u kojoj i praktično sve institucije nisu funkcionalne, slobodni i demokratski izbori."

239. Dana 10. maja 2017. godine, Skupština je na Plenarnoj sednici, u skladu sa članom 100, stav 6 Ustava donela Rešenje [br. 05-V-465] o usvajanju Predloga o izglasavanu nepoverenja Vladi Kosova.

240. Istog tog dana, Predsednik Skupštine g. Kadri Veseli je putem dopisa [br. Prot. 544] obavestio Predsednika g. Hashim Thaçi o gore navedenoj odluci kojom je izglasan Predlog o Nepoverenju Vladi.

241. Istog tog dana, Predsednik g. Hashim Thaçi je, u skladu sa članom 82, stav 2, i članom 84, tačka 4 Ustava doneo Dekret [DV-001-2017] o raspuštanju pete legislature Skupštine.

Šesta legislatura Skupštine Republike Kosova – Raspuštanje Skupštine od strane 2/3 poslanika

242. Dana 11. juna 2017. godine, održani su izbori za Skupštinu.

243. Dana 7. septembra 2017. godine, održana je konstitutivna sednica Skupštine na kojoj je g. Kadri Veseli izabran za Predsednika Skupštine.

244. Dana 9. septembra 2017. godine, Skupština je izglasala Vladu sa Premijerom g. Ramush Haradinaj.

245. Dana 19. jula 2019. godine, Premijer g. Ramush Haradinaj, je podneo ostavku.

246. Dana 2. avgusta 2019. godine, Predsednik g. Hashim Thaçi je putem dopisa [br. Prot. 1246] zatražio od g. Kadri Veseli iz koalicije Demokratska Partija Kosova, Alijansa za Budućnost Kosova, Nisma za Kosovo, Partija Pravde, Pokret za Ujedinjenje, Albanska Demokhrišćanska Partija Kosova, Konzervativna Partija Kosova, Demokratska Alternativa Kosova, Republikanci Kosova, Partija Balla, Socijaldemokratska Partija, Balli Nacionalni Kosova, u svojstvu pobednika, a na osnovu rezultata sa izbora od 11. juna 2017. godine, da predlože novog kandidata za formiranje Vlade.

247. Istog tog dana, g. Kadri Veseli je dopisom [br. Prot. 1246/1] obavestio Predsednika g. Hashim Thaçi da "*na osnovu aktuelnih političkih okolnosti, političke volje koja je jasno izražena od strane partija koje su u koaliciji koja je pobedila, kao i na osnovu moje procene u vezi sa tim šta je trenutno najbolje za građane Republike Kosovo, ja neću da predložim nekog novog kandidata za mandatara radi formiranja jedne nove Vlade.*" On je takođe obavestio Predsednika da je sazvao sastanak Predsedništva Skupštine za dana 5. avgust 2019. godine da zajedno sa parlamentarnim grupama razmotre pitanje sazivanja vanredne sednice za raspu,tanje aktuelne legislature Skupštine.

248. Dana 22. avgusta 2019. godine, Skupština je na Plenarnoj sednici, nakon predloga od strane 98 poslanika Skupštine, u skladu sa članom 82, stav 1, tačka 2 Ustava, donela odluku [br. 06-V-378] o raspuštanju šeste legislature Skupštine.

249. Istog tog dana, Predsednik Skupštine g. Kadri Veseli je, dopisom [br. Prot. 06/35531] obavestio Predsednika g. Hashim Thaçi o gore navedenoj odluci Skupštine i naglasio je da *"Molimo vas da, u skladu sa [članom 82, stav 1, tačka (2)] Ustava [...] preduzmete dalje potrebne radnje radi Dekreta o Odluci Skupštine [...] za raspuštanje šeste legislature Skupštine [...]"*

250. Dana 26. avgusta 2019. godine, Predsednik g. Hashim Thaçi je u skladu sa članom 82, stav 1, tačka (2), i članom 84, tačka 4 Ustava doneo Dekrete [193/2019] o raspuštanju šeste legislature Skupštine.

Relevatne Ustavne odredbe

Ustav Republike Kosova

"Član 4
[Oblik Vladanja i Podela Vlasti]

1. Kosovo je demokratska Republika koja se zasniva na načelo podele vlasti i kontrole balansa među njima, kao što je i određeno ovim Ustavom.
2. Skupština Republike Kosovo sprovodi zakonodavnu vlast.
3. Predsednik Republike Kosovo predstavlja jedinstvo naroda. Predsednik Republike Kosovo je legitimni predstavnik unutar i van zemlje, koji garantuje demokratsko funkcionisanje institucija Republike Kosovo, u saglasnosti sa ovim Ustavom.
4. Vlada Republike Kosovo je odgovorna za sprovođenje zakona i državne politike i podleže parlamentarnoj kontroli.
5. Sudska vlast je jedinstvena i nezavisna i sprovode je nezavisni sudovi.
6. Ustavni Sud je nezavistan organ za zaštitu ustavnosti i vrši konačno tumačenje tumačenje Ustava.
7. Republika Kosovo ima svoje institucije za zaštitu ustavnog reda i teritorijalnog integriteta, javnog reda i mira, koji funkcionišu na osnovu ustavne vlasti demokratskih institucija Republike Kosovo.

Član 7
[Vrednosti]

1. *Ustavni red Republike Kosovo se zasniva na načelima slobode, mira, demokratije, jednakosti, poštovanja ljudskih prava i sloboda i vladavine zakona, nediskriminacije, imovinskog prava, zaštite sredine, društvenog prava, pluralizma, podele državne vlasti i tržišne ekonomije.*

2. *Republika Kosovo obezbeđuje jednakost polova kao osnovnu vrednost za razvoj demokratskog društva, jednake mogućnosti učešća žena i muškaraca u politički, ekonomski, društveni i kulturni život i sve ostale oblasti društvenog života.*

Član 65
[Nadležnosti Skupštine]

Skupština Republike Kosovo:

(1) usvaja zakone, rezolucije i ostale opšte akte;
(2) na osnovu dve trećine (2/3) glasova svih poslanika menja Ustav, uključujući i dve trećine (2/3) svih poslanika koji zauzimaju mesta rezervisana i zagarantovana za predstavnike zajednica koje nisu većina na Kosovu;
[...]
(7) bira i može razrešiti Predsednika Republike Kosovo, u saglasnosti sa ovim Ustavom;
(8) bira Vladu i može izglasati nepoverenje iste;
(9) vrši nadzor Vlade i ostalih javnih institucija, koje, na osvnou Ustava i zakona, podnose izveštaj Skupštini;
[...]

Član 82
[Raspuštanje Skupštine]

1. *Skupština se raspušta u sledećim situacijama:*
(1) ukoliko se u roku od šezdeset (60) dana, od dana konstituisanja od strane Predsednika Republike Kosovo, ne formira Vlada;
(2) ukoliko za raspuštanje Skupštine glasa dve trećine (2/3) poslanika, raspuštanje se vrši na osnovu dekreta Predsednika Republike Kosovo;
(3) ukoliko se u roku od šezdeset (60) dana, od dana započinjanja procedure izbora, ne izabere Predsednik Republike Kosovo.

2. *Skupština se može raspustiti od strane Predsednika Republike Kosovo , ako se uspešno izglasa nepoverernje Vladi.*

Član 83
[Položaj Predsednika]

Predsednik predstavlja vrhovnu vlast države i jedinstvo građana Republike Kosovo.

Član 84
[Nadležnosti Predsednika]

Predsednik Republike Kosovo:

[...]

(2) garantuje ustavno funkcionisanje institucija utvrđenih ovim Ustavom;

(3) raspisuje izbore za Skupštinu Kosova i saziva prvi sastanak iste;

(4) donosi dekrete u saglasnosti sa ovim Ustavom;

[...]

(14) određuje mandatara za formiranje Vlade, nakon predloga političke partije ili koalicije koja čini većinu u Skupštini;

[...]

(30) najmanje jednom godišnje se obraća Skupštini Kosova u odnosu na svoj rad.

Član 95
[Izbor Vlade]

1. Predsednik Republike Kosovo, nakon izbora i konsultacija sa političkim partijama ili koalicijama koje su dobile neophdnu većinu za formiranje Vlade u Skupštini, predlaže Skupštini kandidata za Premijera.

2. Kandidat za Premijera, u roku od petnaest (15) dana od imenovanja predstavlja Vladu pred Skupštinom Kosova i zahteva glasanje Skupštine o izboru Vlade.

3. Vlada se smatra izabranom ako je za njen izbor glasala većina od ukupnog broja poslanika Skupštine Kosova.

4. Ukoliko sastav predložene Vlade ne dobije neophodnu većinu, Predsednik Republike Kosovo, u roku od deset (10) dana imenuje nekog drugog kandidata, na osnovu iste procedure. Ukoliko se Vlada ne izabere ni drugi put, onda

Predsednik Kosova raspisuje izbore, koji se trebaju održati u roku od četrdeset (40) dana od dana objavljivanja istih.
5. Ukoliko Premijer da ostavku ili iz nekih drugih razloga njegovo/njeno mesto ostaje slobodno, Predsednik Republike Kosovo, u konsultaciji sa političkom partijom ili koalicijom koja je dobila većinu u Skupštini, imenuje novog kandidata, za formiranje Vlade.
6. Članovi Vlade, nakon izbora, polažu zakletvu pred Skupštinom. Tekst zakletve će se regulisati zakonom.

Član 100
[Glasanje o Poverenju ili Nepoverenju Vlade]

1. Na predlog jedne trećine (1/3) svih poslanika Skupštine se može pokrenuti glasanje o nepoverenju Vladi.
2. Glasanje o poverenju Vlade može zahtevati Premijer.
3. Glasanje o poverenju se razmatra na Skupštini, ne kasnije od pet (5) i ne ranije od dva (2) dana od dana podnošenja istog.
4. Nepoverenje vlade se smatra usvojenim kada je za to glasalo više od polovine poslanika Skupštine Kosova.
5. Ukoliko glasanje o nepoverenju ne uspe, drugi predlog se ne može ponovo podneti tokom sledećih devedeset (90) dana.
6. Ukoliko je predlog o nepoverenju Vlade uopšte, izglasan, Vlada se smatra u ostavci.

Ocena prihvatljivosti zahteva

251. Da bi se moglo odlučiti u vezi sa zahtevom podnosilaca zahteva, Sud prvenstveno treba da proceni da li su ispunjeni kriterijumi o prihvatljivosti, određeni Ustavom i dalje precizirani u Zakonu i Poslovniku o Radu.

252. S tim u vezi, Sud se poziva na stav 1 člana 113 [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava, koji propisuje: *"Ustavni sud odlučuje samo u slučajevima koje su ovlašćene strane podnele sudu na zakonit način"*.

253. Izuzev ovoga, Sud se poziva i na stav 2 (1), člana 113 [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava, koji propisuju sledeće:

> *"2. Skupština Kosova, Predsednik Republike Kosovo, Premijer i Ombudsman su ovlašćeni za podnošenje sledećih pitanja:*
>
> *(1) saglasnost zakona, dekreta Predsednika i Premijera i uredbi Vlade, sa Ustavom;*

[...].”

254. S tim u vezi, Sud se poziva i na članove 29 [Tačnost podneska] i 30 [Rokovi] Zakona koji propisuju:

Član 29
Tačnost podneska

1. Podnesak podnešen u skladu sa članom 113, stav 2 Ustava se pokreće od jedne četvrtine (1/4) poslanika Skupštine Republike Kosovo, [...].

2. Podnesak podnešen protiv spornog akta u skladu sa članom 113, stav 2 Ustava treba specifikovati, inter alia, da li se čitav sporni akt ili posebni delovi istog smatraju kao oni koji nisu u skladu sa Ustavom.

3. Podnesak će specifikovati sva pitanja koja se tiču neustavnosti spornog akta.

Član 30
Rokovi

Podnesak pokrenut u skladu sa članom 29 ovog zakona se mora podneti u roku od šest (6) meseci nakon stupanja na snagu spornog akta.

255. Sud se takođe poziva i na pravilo 67 [Podnesak u skladu sa članom 113.2 (1) i (2) Ustava i članovima 29. i 30. Zakona] Poslovnika o Radu, koje propisuje:

“(1) Podnesak podnet prema ovog pravilu mora ispuniti uslove utvrđene u članu 113. 2 (1) i (2) Ustava i članovima 29. i 30. Zakona.

(2) Kada se podnesak podnese u skladu sa članom 113. 2 Ustava, ovlašćena strana treba, inter alia, da ukaže da li je čitav sporni akt ili posebni delovi istog i koji delovi navedenog akta smatraju kao oni koji nisu u skladu sa Ustavom.

(3) Podnesak će specifikovati sva pitanja koja se tiču ne ustavnosti spornog akta.

(4) Podnesak prema ovom pravilu mora da se podnese u roku od 6 (šest) meseci nakon stupanja na snagu spornog akta.”

256. U nastavku, Sud će proceniti: (i) da li je zahtev podnet od ovlašćene strane, kao što je to propisano u tački (1) stava 2 člana 113 Ustava i stavu 1 člana 29 Zakona; (ii) prirodu osporenih akata; (iii) tačnost zahteva, kao što je to zatraženo u stavovima 2 i 3 člana 29 Zakona i stavova (2) i (3) Pravila 67 Poslovnika o Radu; i (iv) da li je zahtev podnet unutar roka od šest (6) meseci nakon stupanja na snagu osporenog akta, kao što je to propisano u članu 30 Zakona i stavu (4) Pravila 67 Poslovnika o Radu.

(vi) U vezi sa ovlašćenom stranom

257. Skupština, na osnovu člana 113.2 (1) Ustava je ovlašćena da pred Sudom podnese pitanja saglasnosti sa Ustavom (i) zakona; (ii) dekreta Predsednika; (iii) dekreta Premijera; i (iv) Uredbi Vlade. Član 29 Zakona navodi da je Skupština ovlašćena strana pred Sudom, ukoliko se neki odgovarajući zahtev podnese od strane jedne četvrtine (1/4) poslanika Skupštine. Isti zahtev je naveden i u stavu 1 pravila 67 Poslovnika o Radu.

258. U okolnostima ovog konkretnog slučaja, Sud primećuje da je zahtev potpisan od strane 30 (trideset) poslanika Skupštine. Stoga, Sud utvrđuje da je zahtev podnet od strane jedne četvrtine (1/4) poslanika Skupštine, u skladu sa članom 113, stav 2, tačka 1 Ustava a u vezi sa članom 29, stav 1 Zakona. Samim tim, podnosioci zahteva su ovlašćena strana.

(vii) U vezi sa osporenim aktom

259. S tim u vezi, Sud naglašava da na osnovu člana 113.2 (1) Ustava, Skupština, odnosno jedna četvrtina (1/4) poslanika iste, kao što je objašnjeno iznad, mogu da osporavaju saglasnost *"zakona"*, "*dekreta Predsednika*", "*dekreta Premijera*", i "*Uredbi Vlade*" sa Ustavom.

260. S tim u vezi, Sud primećuje da su podnosioci zahteva precizirali akt, čiju ustavnost osporavaju pred Sudom, odnosno, Dekret Predsednika, br. 24/2020, od 30. aprila 2020. godine. Samim tim, Sud utvrđuje da osporeni akt ispunjava uslove da bude predmet razmatranja od strane Suda, a na osnovu člana 113.2 (1) Ustava.

(viii) U vezi sa tačnošću zahteva i preciziranjem osporavanja

261. Sud podseća da član 29 Zakona i pravilo 67 Poslovnika o Radu, određuju da (i) Podnesak podnet protiv spornog akta u skladu sa članom 113.2 (1) Ustava treba specifikovati da li se čitav sporni akt ili

posebni delovi istog smatraju kao oni koji nisu u skladu sa Ustavom; i (ii) treba da specifikuje sva pitanja koja se tiču ne ustavnosti spornog akta.

262. U ovom konkretnom slučaju, podnosioci zahteva, (i) osporeni akt - Dekret Predsednika Republike Kosova, br. 24/2020, od 30. aprila 2020. godine, osporavaju u celini, i (ii) predstavili su sva navedena pitanja protiv ustavnosti osporenog akta, a u skladu sa članom 113, stav 2, tačka 1 Ustava, članom 29, stavovi 2 i 3 Zakona i pravilom 67, stavovi (2) i (3) Poslovnika o Radu.

(ix) U vezi sa rokovima

263. Sud podseća da član 30 Zakona i pravilo 67 Poslovnika o radu određuju da zahtev podnet u kontekstu člana 113.2 (1) Ustava, mora da se podnese u roku od 6 (šest) meseci nakon stupanja na snagu spornog akta.

264. Sud naglašava da je osporeni Dekret donet dana 30. aprila 2020. godine, ia isti je osporen pred sudom tog istog dana. Samim tim, zahtev je podnet unutar vremenskog roka koji je propisan u članu 30 Zakona i pravilu 67, stav (4) Poslovnika o Radu.

Zaključak u vezi sa prihvatljivošću zahteva

265. Sud utvrđuje da su podnosioci zahteva: (i) ovlašćena strana pred Sudom; (ii) siti osporavaju jedan akt za koji imaju pravo da ga osporavaju; (iii) precizirali su da akt osporavaju u celini; (iv) predstavili su sva ustavna osporavanja protiv osporenog akta; i, (v) osporili su odgovarajući akt unutar propisanog roka.

266. Samim tim, Sud proglašava zahtev prihvatljivim i u nastavku će razmotriti meritum istog.

MERITUM ZAHTEVA

VII. Uvod

267. Sud najpre podseća da podnosioci zahteva, odnosno četvrtina (1/4) poslanika Skupštine, odnosno trideset (30) poslanika, zahtevaju ocenu ustavnosti Dekreta br. 24/2020 od 30. aprila 2020. godine predsednika Republike Kosovo, navodeći da je isti u suprotnosti sa stavom 4 člana 84; stavom 2 člana 82; stavom 1 člana 4; stavom 14 člana 84; i članom 95 Ustava. Ove navode su podržali premijer na dužnosti i predsednica i potpredsednica Skupštine. Istim navodima su

se protivili predsednik, Parlamentarna grupa LDK i njen poslanik, Arban Abrashi, kao i Parlamentarne grupe, AKR i NISMA. Ovi poslednji tvrde da je osporeni Dekret predsednika u skladu sa gorenavedenim članovima Ustava.

268. Sud naglašava da je ustavno pitanje koje obuhvata ova presuda je saglasnost sa Ustavom osporenog Dekreta predsednika Republike, kojim g. Avdullah Hoti, je predložen Skupštini Kosova kao kandidat za premijera. U kontekstu ocene ustavnosti gorenavedenog Dekreta i na osnovu navoda podnosilaca zahteva i protivljenja dotičnih stranaka, Sud će prvo oceniti da li je nakon uspešnog izglasanja nepoverenja Vladi kao što određeno u članu 100 Ustava, predsednik Republike, na osnovu stava 2 člana 82 Ustava, obavezan da raspusti Skupštinu Republike, odnosno da li uspešno izglasavanje nepoverenja onemogućava izbor nove Vlade jer to obuhvata obavezu za raspuštanjem Skupštine i određivanjem prevremenih izbora. U vezi sa i u zavisnosti od ove analize, Sud će dalje oceniti koji je postupak koji treba slediti za formiranje nove Vlade, nakon uspešnog izglasavanja nepoverenja u Skupštini, i tačnije povezanost člana 100 Ustava u pogledu Predloga o nepoverenju sa članom 95 Ustava u pogledu Izbora Vlade. I na kraju, Sud će oceniti da li je, u okolnostima konkretnog slučaja, odnosno nakon pregloda o nepoverenju izglasanog od dve trećine (2/3) svih poslanika Skupštine dana 25. marta 2020. godine, postupak sproveden za formiranje nove Vlade i mandatiranje kandidata za premijera, rezultirao ustavnim Dekretom ili ne.

269. Sud ističe da pri oceni ustavnosti ovog Dekreta, on će se fokusirati na analizu primenljivih odredbi Ustava, ali i na svoju Presudu u slučaju KO103/14, kojom su tumačeni stav 14 člana 84 Ustav u vezi sa stavom 1 i 4 člana 95 Ustava. Sud će ipak tokom ove ocene, na osnovu dosadašnje prakse uzeti u obzir: (i) komparativnu analizu relevantan odredbi za okolnosti konkretnog slučaja brojnih ustava, uključujući i one na koje su se pozvali pred Sudom podnosioci zahteva i druge zainteresovane strane; (ii) doprinos Foruma Venecijanske Komisije u vezi sa okolnostima konkretnog slučaja; i (iii) relevantne izveštaje Venecijanske Komisije. Na kraju, Sud će takođe uzeti u obzir i pripremna dokumenta izrade Ustava Kosova koja su, kao što je objašnjeno u Postupku pred Sudom, stavljena na raspolaganju Suda po prvi put od strane Državne Arhive Republike Kosovo, preko Skupštine Kosovo. Sud će izneti nalaze iz komparativne analize, doprinosa Foruma Venecijanske Komisije i pripremnih dokumenata izrade Ustava, u uvodnom poglavlju, nazvanom Preliminarna pitanja i pozivaće se na njih onoliko koliko je potrebno i relevantno, tokom ocene ustavnosti osporenog Dekreta.

270. U vezi sa poslednje navedenim, odnosno ocenom ustavnosti osporenog Dekreta, Sud naglašava da će on podeliti svoju analizu na tri dela. U početku on će se fokusirati na: (i) član 82 Ustava vezano za Raspuštanje Skupštine; (ii) član 100 Ustava vezano za Predlog za izglasanje poverenja i član 95 Ustava vezano za Izbor Vlade i odgovarajuću povezanost između njih; (iii) sprovođenje ustavnog postupka predviđenog u članu 95 Ustava koje je rezultiralo osporenog Dekreta; i na kraju (iv) će izneti zaključke u pogledu ustavnosti osporenog Dekreta.

271. Prilikom potrebnih ocena u vezi sa tačkama (i), (ii) i (iii) napred razjašnjenih, i za svaku od njih posebno, Sud će izneti: (i) suštinu navoda podnosilaca zahteva i stranaka u prilogu tih navoda; (ii) suštinu argumenata suprotne strane i stranaka koje ih podržavaju; i (iii) odgovor Suda, koji će uključiti opšta načela u vezi sa pitanjem na razmatranju i njihovim primenom u okolnostima konkretnog slučaja.

272. Na kraju, Sud će se takođe baviti: (i) privremenom merom; (iii) zahtevom podnosilaca zahteva za javnom raspravom; i na kraju, će izneti (iv) zaključke Suda i odgovarajuću izreku.

VIII. Preliminarna pitanja

273. Kao što je napred navedeno, Sud će u cilju olakšanja i potkrepljenja potrebne analize za ocenu ustavnosti osporenog Dekreta, u nastavku izneti: (i) nalaze komparativne analize različitih Ustava u pogledu raspuštanja Skupština u slučajevima uspešnog izglasanja nepoverenja i/ili izbora novih Vlada; (ii) doprinos Venecijanske Komisije u vezi sa istim pitanjima; i (iii) pregled evolucije relevantnih članova za okolnosti konkretnog slučaja, odnosno članova 82, 95 i 100 Ustava, kao što održava iz pripremnih dokumenata izrade Ustava Kosova.

(i) Komparativna analiza

274. Podnesci podnosilaca zahteva, kao i drugih zainteresovanih strana, uključili su reference na brojne ustave u prilog njihovim argumentima i kontraargumentima. Podnosioci zahteva, kroz svoje komentare podnete Sudu, su se pozvali na ustave Hrvatske, Slovenije, Nemačke, Grčke, Srbije, Albanije i na Ustavni okvir, dok se sa druge strane predsednik pozvao na Ustave Severne Makedonije, Crne Gore i Austrije. Bez obzira na specifične navode i protiv navode podnosilaca zahteva i zainteresovanih strana vezane za relevantne odredbe ovih Ustava, Sud je krenuo u komparativnu analizu ustavnih odredbi koje regulišu predloge o nepoverenju u ovima Ustavima, kao i drugih u regionu i šire, kako bi utvrdio da li u ovim ustavima postoji zajednički

imenitelj koji se odnosi na postupke koje treba slediti nakon uspešnog izglasanja o nepoverenju u dotičnim parlamentima. U nastavku, Sud će predstaviti ovu komparativnu analizu, usredsređujući se samo na odredbe odgovarajućih Ustava koje se odnose na formiranje Vlade, predlog o nepoverenju kao i raspuštanje Skupštine u slučaju uspešnog izglasavanja nepoverenja i to samo u onoj meri u kojoj je to relevantno za okolnosti ovog slučaja.

275. Za početak, Ustav Albanije, u pogledu izbora premijera / vlade, u svom članu 96 predviđa da (i) na početku saziva kao i kada je mesto premijera upražnjeno, predsednik Republike imenuje premijera na predlog stranke ili koalicije stranaka koja ima većinu mesta u Skupštini. U ovom članu nije preciziran rok u kojem predsednik prvi put imenuje kandidata za premijera, ali predviđa rok od deset (10) dana za svako naredno imenovanje; (ii) predviđa tri pokušaja izbora premijera, u skladu s postupkom predviđenim u ovom članu, pre nego što Skupština bude raspuštena. U članovima 104 i 105, predviđa postupak predloga o poverenju, odnosno nepoverenju. U slučaju odbijanja prvog i odobrenja drugog, Skupština bira drugog premijera u roku od 15 dana. Ako ovaj proces ne uspe, predsednik Republike raspušta Skupštinu.

276. Ustav Crne Gore, u svom članu 103. predviđa da će predsednik predložiti mandatara za premijera u roku od 30 dana od dana konstituisanja Skupštine. Članovi 106 i 107 predviđaju pitanja poverenja, odnosno nepoverenja. Prema članu 110, mandat Vlade će prestati kad podnese ostavku ili izgubi poverenje. Isti član izričito predviđa da Vlada, čiji je mandat prestao, ne raspušta Skupštinu. Član 105 predviđa da se ostavka premijera smatra ostavkom Vlade.

277. Ustav Republike Severna Makedonija, u svom članu 90, predviđa da je predsednik dužan da, u roku od 10 dana od konstituisanja Skupštine, poveri mandat za konstituisanje Vlade kandidatu iz stranke ili stranaka koje ima/imaju većinu u Skupštini. Ne precizira posljedicu neuspeha da se izabere premijer. S druge strane, član 92. predviđa postupak koji se odnosi na izglasavanje nepoverenja. Istim članom je predviđeno da će, ako je glasanje uspešno, Vlada morati da podnese ostavku. Član 93 onda predviđa da ostavka premijera, njegova ili njena smrt ili trajna nesposobnost da obavlja svoje dužnosti podrazumevaju ostavku Vlade i da ista ostaje na funkciji do izbora nove Vlade. Uprkos činjenice da Ustav ne previđa izričito da nakon predloga o nepoverenju treba da se izabere druga Vlada, na osnovu odgovora Severne Makedonije dostavljenog Sudu preko Foruma Venecijanske Komisije (vidi paragraf 302 ove Presude), takva praksa je primenjiva u ustavnom sistemu Severne Makedonije.

278. Prema članu 98. hrvatskog Ustava, predsednik poverava mandat za formiranje Vlade osobi koja, na osnovu raspodele mandata u Hrvatskom Parlamentu i obavljenih konsultacija, uživa poverenje većine svih članova Parlamenta. Ustav ne određuje vremenski okvir u kome se daje mandat. Na osnovu članova 109 i 109a, ako prvi postupak formiranja Vlade, prema proceduri predviđenoj u ovim članovima, ne uspe, predsednik daje mandat drugom kandidatu. Ako i drugi pokušaj ne uspe, u skladu s članom 109.b, predsednik imenuje privremenu nestranačku vladu i istovremeno raspisuje prevremene izbore za Hrvatski Parlament. Član 113 predviđa postupak glasanja o poverenju. Između ostalog, on precizira da ako se izglasa nepoverenje premijeru ili celoj Vladi, premijer i Vlada podnose ostavku. Ako se u roku od 30 dana ne izvrši glasanje o poverenju novom predloženom kandidatu za premijera i članovima koji su predloženi kao članovi Vlade, predsednik Hrvatskog Parlamenta o tome će obavestiti predsednika. Nakon takvog obaveštenja od predsednika Hrvatskog Parlamenta, predsednik će odmah raspustiti Parlament i istovremeno raspisati parlamentarne izbore. Konačno, u skladu s članom 104., predsednik može, na predlog Vlade, sa protivpotpisom premijera i nakon konsultacija sa predstavnicima parlamentarnih stranaka, da raspusti hrvatski Parlament ako isti, na predlog Vlade o poverenju, usvoji izglasavanje nepoverenja Vladi ili ne uspe da usvoji državni budžet u roku od 120 dana od dana kada je predložen.

279. Prema članu 111 Ustava Slovenije, predsednik, nakon konsultacija sa liderima poslaničkih grupa, predlaže Narodnoj skupštini kandidata za predsednika Vlade. Ustav ne određuje vremenski rok u kome se ovo imenovanje izvršava. Ako proces izbora ne uspe, u skladu sa postupkom i rokovima utvrđenim u ovom članu, predsednik, ali i grupe poslanika mogu predložiti kandidate za premijera. Stoga se više kandidata mogu predložiti za premijera. Ako svi oni ne dobiju potrebne glasove, predsednik raspušta Skupštinu i raspisuje izbore, osim ako Skupština ne dokaže dovoljnim brojem glasova da će moći da izabere drugog kandidata. Glasanje o nepoverenju i glasanje o poverenju predviđena su članovima 116, odnosno 117. Što se tiče prvog, specifično je predviđeno da Narodna skupština može glasati o nepoverenju Vladi samo izborom novog predsednika Vlade na predlog najmanje deset (10) poslanika i većinom glasova svih poslanika . Dok što se tiče drugog, predviđeno je da ako Vlada ne dobije podršku većine glasova svih poslanika, u roku od trideset (30) dana, Narodna skupština mora izabrati novog predsednika Vlade ili novim glasanjem izraziti svoje poverenje u aktuelnog predsednika Vlade ili ako to uspe, predsednik Republike raspušta Narodnu skupštinu i raspisuje nove izbore.

280. Ustav Grčke u svom članu 37 predviđa da predsednik imenuje kandidata za premijera iz redova stranke koja ima apsolutnu većinu mesta u parlamentu. Ne određuje se rok u kome se daje ovaj mandat, međutim, predviđa tri (3) dana za svakog narednog kandidata za premijera ako prvi ne uspe, što iznosi tri dodatna pokušaja, pre nego što se Skupština raspusti. S druge strane, član 38 istog Ustava predviđa da predsednik oslobađa dužnosti kabineta ako kabinet podnese ostavku ili ako parlament odustane od poverenja, kako što je određeno u članu 84, i da se, u takvim okolnostima odnosni stavovi člana 37, za izbor premijera, analogno primenjuju. Ovaj Ustav ne predviđa raspuštanje Parlamenta nakon uspešnog glasanja o nepoverenju, već na osnovu člana 41 i, koliko je to relevantno za okolnosti ovog slučaja, samo ako su dve vlade podnele ostavku ili su oborene glasanjem od Parlamenta i njegov sastav ne garantuje stabilnost Vlade.

281. Ustav Nemačke, s druge strane, predviđa takozvano konstruktivno glasanje o nepoverenju u svom članu 67. On predviđa da Bundestag može da izrazi svoje nepoverenje u Savezni kancelar samo izborom naslednika većinom njegovih Članova i tražeći od saveznog predsednika da razreši aktuelnog kancelara. Predviđeno je da savezni predsednik mora da postupi u skladu sa zahtevom i da imenuje izabranu osobu. Dok u svom članu 68, Ustav predviđa glasanje o poverenju i raspuštanje Bundestaga, kroz koji utvrđuje da kada predlog saveznog kancelara za izglasavanje poverenja ne odobrava većina članova Bundestaga, savezni predsednik može, na predlog saveznog kancelara, raspustiti Bundestag u roku od dvadeset i jedan (21) dan. Čim Bundestag izabere drugog saveznog kancelara sa većinom svojih članova, on više ne može biti raspušten.

282. Inače, Ustav Austrije u svom članu 74 samo predviđa da ako Nacionalno veće odustane od poverenja u Nacionalnu Vladu ili u pojedine članove Vlade, izričitom rezolucijom, Savezna Vlada ili dotični Savezni ministar će biti razrešen funkcije.

283. Pored referencija koje su izneli podnosioci zahteva, premijer i predsednik, Sud je takođe analizirao relevantne odredbe u nizu drugih ustava i koje odražavaju različita rešenja u pogledu postupaka koji se sprovedu za izbor novih Vlada nakon glasanja uspešnog predloga o nepoverenju u Skupštini.

284. Za početak, Ustav Bugarske predviđa postupak formiranja Vlade prema svom članu 99. On predviđa da nakon konsultacija sa parlamentarnim grupama, predsednik imenuje kandidata za

premijera, koga će predložiti stranka koja ima najveći broj mesta u Narodnoj skupštini da formira vladu. Ne određuje se rok u kome predsednik imenuje mandatara za premijera. Ako ovaj proces ipak ne uspe, predviđena su tri dodatna pokušaja da se formira Vlada, u rokovima i sledeći proceduru predviđenu u ovom članu, pre nego što započne proces raspuštanja odnosne Narodne Skupštine. Član 89. predviđa postupak predloga o nepoverenju premijeru ili Savetu ministara, čije uspešno donošenje, rezultira ostavkom vlade. Član 111 istog Ustava takođe predviđa da ovlašćenja Saveta ministara prestaju, između ostalog, izglasavanjem predloga o nepoverenju i da odgovarajuća ostavka rezultira procesom izbora novog Saveta ministara.

285. U Češkoj Republici član 68 Ustava predviđa da predsednik Republike imenuje kandidata za premijera i da ako isti ne dobije potrebne glasove, postupak se ponavlja, što rezultira drugim kandidatom za premijera. Ne određuje rok u kome se izvrši ovo imenovanje. Ako ovaj proces ipak ne uspe, isti član predviđa dva dodatna pokušaja za izbor premijera, prema postupku i rokovima utvrđenim u istom članu. Prema članu 35 istog Ustava, tek tada predsednik raspušta Skupštinu. Članovi 71 i 72 Ustava predviđaju izglasanje o poverenju i izglasanje o nepoverenju. Uspešno izglasanje drugog, rezultira ostavkom Vlade prema članu 73 Ustava. Nije predviđen poseban postupak kako Skupština postupa oko izbora nove Vlade, već samo predviđa raspuštanje Skupštine nakon trećeg pokušaja izbora premijera, kako je predviđeno članom 35, u vezi sa članom 68 Ustava.

286. Mađarski ustav u svom članu 16 predviđa postupak formiranja vlade. Predviđa da premijera bira Skupština na preporuku predsednika Republike. Ako ovaj proces ne uspe, predviđa se dodatni pokušaj izbora premijera prema proceduri opisanoj u ovom članu. U svom članu 21, Ustav reguliše proces oko predloga o nepoverenju kroz koji se traži da se predloži druga osoba za obavljanje funkciju premijera. Stoga mađarski parlament istovremeno izražava nepoverenje u premijera i bira za premijera osobu koja je predložena u predlogu o nepoverenju. Član 3 istog Ustava predviđa da predsednik može raspustiti Parlament i istovremeno raspisati izbore ako i kada, između ostalog, Parlament ne uspe da izabere osobu koju je predsednik predložio za obavljanje funkcije premijera u roku od četrdeset (40) dana od predstavljanja prvog nominiranja, gde se zahteva da on ona traži mišljenja od premijera, predsednika Doma i šefova parlamentarnih grupa, pre nego što to učini.

287. Ustav Estonije, u članu 89, predviđa da predsednik Republike u roku od četrnaest (14) dana nakon ostavke Vlade, imenuje kandidata za

premijera. Ako ovaj proces ne uspe, isti član predviđa dva dodatna pokušaja biranja premijera, kroz proceduru i rokove predviđene u ovom članu, pre raspisivanja prevremenih izbora. Član 92. Ustava predviđa da Vlada Republike podnosi ostavku, između ostalog i zbog izraženog nepoverenja Riigikogu u Vladu ili premijeru. Predlog nepoverenja predviđen je članom 94. ovog Ustava i predviđa da, ako se u Vladu ili Premijera izrazi nepoverenje, predsednik Republike može, na predlog Vlade i u roku od tri dana, raspisati vanredne izbore za Riigikogu.

288. Ustav Litvanije u članu 92. predviđa da premijera, uz saglasnost Seimas, imenuje i razrešava predsednik Republike. Član 101, s druge strane, predviđa da Vlada mora podneti ostavku kada Seimas, većinom glasova svih članova Seimasa tajnim glasanjem izrazi nepoverenje u Vladu ili Premijera. Konačno, u svom članu 58, predviđeno je da prevremene izbore za Seimas takođe može raspisati predsednik, između ostalog, na predlog Vlade, ukoliko Seimas izražava direktno nepoverenje u Vladu. Rekavši to, član 84 Ustava takođe predviđa nadležnost predsednika da podnese Seimasu kandidaturu novog premijera na razmatranje, u roku od 15 dana od ostavke Vlade.

289. Ustav Gruzije predviđa i glasanje o poverenju i glasanje o nepoverenju svojim članovima 56, odnosno 57. Prvi reguliše proces formiranja vlade nakon ostavke premijera i predviđa da Parlament izglasava poverenje u Vladu koju je predložio kandidat za funkciju premijera predloženog od političke stranke koja je obezbedila najbolje rezultate u parlamentarnim izborima. Neuspeh u izboru Vlade daje predsedniku nadležnost za raspuštanje Skupštine, ali raspuštanje neće biti moguće ako Parlament većinom od ukupnog broja članova izglasava poverenju u Vladu koju je predložio kandidat za mesto premijera a koga predlaže više od jedne trećine ukupnog broja poslanika Parlamenta, u skladu sa rokovima i postupkom predviđenim u ovom članu. S druge strane, na osnovu člana 57. Ustava, zahteva se da, nakon izglasavanja nepoverenja, inicijatori nominiraju kandidata za funkciju premijera, a kandidat za mesto premijera predlaže novi sastav Vlade u Parlamentu.

290. Ustav Jermenije, u svom članu 149. Ustava, predviđa da odmah po početku mandata novoizabrane Narodne skupštine, predsednik imenuje za premijera onog kandidata koga je predložila parlamentarna većina formirana u skladu sa postupkom propisanim članom 89 Ustava. U slučaju da ovaj izbor nije neuspešan, održaće se novi izbor premijera, prema postupku predviđenom u ovom članku, pri čemu kandidati za premijera koje je predložila najmanje jedna trećina ukupnog broja poslanika imaju pravo da učestvuju. Ako i ovaj

proces sa potencijalno više od jednog kandidata ne uspe, Narodna skupština se raspušta na osnovu zakona. Inače, isti član takođe predviđa da, u slučaju da premijer podnese ostavku ili u drugim slučajevima kad mesto premijera postane upražnjena, frakcije Narodne skupštine imaju pravo da predlože kandidate za premijera u roku od sedam (7) dana nakon što se prihvata ostavka Vlade. Član 115. Ustava predviđa nepoverenje u premijera. U tom članu se precizira da je postupak dozvoljen samo ako je kandidat za novog premijera istovremeno predložen u nacrtu odluke. Ako se ovo uspešno usvoji, smatra se da je premijer podneo ostavku. Ako izbor premijera ne uspe, onda se na osnovu člana 92 ovog Ustava, raspišu vanredni izbori.

(ii) Doprinos Foruma Venecijanske Komisije

291. U nastavku će Sud predstaviti odgovore Foruma Venecijanske komisije. Kao što je objašnjeno u delu postupka pred Sudom ove presude (vidi paragrafe 19 i 20 ove presude). Sud je uputio pitanja članovima Foruma Venecijanske komisije u vezi sa predlogom o nepoverenju i raspuštanju odgovarajućih skupština. Odgovori su primljeni iz Velike Britanije, Nemačke, Austrije, Švedske, Lihtenštajna, Češke, Slovačke, Bugarske, Hrvatske, Severne Makedonije, Južne Afrike i Brazila.

292. U odgovoru Ujedinjenog Kraljevstva je precizirano da (i) gde dve trećine Donjeg doma Parlamenta podnese usvajaju predlog kojim se zahteva da se održavaju opšti izbori na osnovu toga da nema poverenje u vladu, moraju se održati opšti izbori pre nego što bilo koja stranka može pokušati da formira vladu; i (ii) ako se o predlogu o nepoverenju glasa drugačije nego gore, a nakon četrnaest (14) dana, nijedna nova vlada nije sposobna da dobije poverenje Donjeg doma Parlamenta, sadašnja vlada može da traži formiranje nove vlade, na primer, ako su pod novim vođom, i zvanična opozicija da pokuša takođe da formira vladu. Ako nova vlada dobije poverenje Doma, neće biti opštih izbora do zakazanog vremena (ili do daljnjeg predloga o nepoverenju). Ako se to ne dogodi, mora da bude prevremenih opštih izbora.

293. Odgovor iz Nemačke precizira da (i) u skladu sa članom 62. Osnovnog zakona, Saveznu vladu čine Savezni kancelar i Savezni ministri. U skladu sa članom 67. Osnovnog zakona, Bundestag može izraziti svoje nepoverenje u saveznog kancelara samo izborom naslednika glasanjem većine njegovih članova i zahtevom da savezni predsednik razreši saveznog kancelara. Savezni predsednik mora da poštuje zahtev i imenuje izabrano lice. Ova odredba ima za cilj da osigura demokratski legitimitet i funkcionisanje savezne Vlade. U skladu sa članom 65. Osnovnog zakona, savezni kancelar određuje i odgovoran

je za opšte smernice politike. Sam Bundestag nije raspušten s obzirom da građani biraju svoje članove na period od četiri godine i treba izbegavati nove izbore; (ii) u skladu sa članom 68. Osnovnog zakona, savezni predsednik može raspustiti Bundestag na predlog Saveznog kancelara u roku od 21 dana ako predlog saveznog kancelara za glasanje o poverenju ne podrži većina članova Bundestaga. Ovo pravo na raspuštanje nestaje čim Bundestag izabere drugog Saveznog kancelara glasanjem većine svojih članova; i (iii) Savezni ustavni sud je odlučio o raspuštanju Bundestaga u kontekstu predloga o poverenju u skladu sa članom 68. Osnovnog zakona u 2005. i u 1983. U ove dve odluke, Savezni ustavni sud je naglasio da je glasanje o poverenju koje ima za cilj raspuštanje opravdano je samo ako se izgubi održivost savezne vlade koja je usidrena u parlamentu. Održivost znači da savezni kancelar određuje opšte smernice politike i ima podršku većine članova Bundestaga. Šta više, "*tri ustavna organa - Savezni kancelar, Bundestag i Savezni predsednik - mogu svako sprečiti raspuštanje Bundestaga u skladu sa njihovom slobodnom političkom procenom. To pomaže da se osigura pouzdanost pretpostavke da je Savezna vlada izgubila parlamentarnu održivost* ".

294. U odgovoru iz Austrije, precizira se da (i) ako je parlament izglasao nepoverenje u vladi (ili u ministra), savezni predsednik dužan je da razreši vladu (ili dotičnog ministra, respektivno) sa dužnosti (Član 74. stav 1. Saveznog ustavnog zakona); i (ii) da je u parlamentarnom sistemu „*ovo prilično neobičan događaj koji obično vodi do vanrednih izbora koji zauzvrat završavaju mandat parlamenta pre vremena*". Međutim, sa pravnog stanovišta, ova posledica nije obavezna: ako savezni predsednik imenuje novu vladu (ili novog ministra) u koju parlament (ili tačnije, većina članova parlamenta) ima potpuno poverenje, Zakonodavni mandat parlamenta može se nastaviti bez obzira na promenu u administraciji.

295. U odgovoru Švedske precizira se da (i) švedski Ustav navodi da ako Parlament nema poverenje u premijera, vladu ili bilo kog drugog ministra, može primorati vladu ili ministra da podnesu ostavku odlukom o predlogu o nepoverenju. Najmanje 35 članova Parlamenta mora predložiti takav predlog da se glasanje održi, dok većina članova (175) parlamenta mora da glasa za predlog da bi parlament mogao da izjavi svoje nepoverenje u Vladu ili ministra. Ako Parlament zaključi da nema poverenje u premijera, cela vlada mora da podnese ostavku ili da raspiše vanredne izbore za Parlament u roku od jedne nedelje; (ii) ako se ne raspišu vanredni izbori, vlada će držati njihove dosadašnje funkcije sve dok nova vlada ne preuzme dužnost. Teoretski, nova vlada bi preuzela dužnost u okviru istog saziva i vladala do sledećih redovnih izbora. Ali ako bi vlada morala podneti

ostavku nakon predloga o nepoverenju, Parlament verovatno ne bi bio u mogućnosti da nađe novu Vladu koju bi podržao ceo Parlament, pa bi se održali novi vanredni izbori. Novi Parlament i Vlada će vladati samo do sledećih redovnih izbora, koja je određena godina, svake četvrte godine. Vlada nikada nije podnela ostavku u Švedskoj u moderno vreme, zbog predloga o nepoverenju; i (iii) prema švedskom ustavu raspuštanje parlamenta može se dogoditi samo ako vlada raspisuje vanredne izbore. Ovakvi izbori mogu biti rezultat nepoverenja Vladi kao što je gore pomenuto.

296. Odgovor Lihtenštajna precizira da (i) prema članu 80 Ustava, ako vlada izgubi poverenje vladajućeg princa ili parlamenta, njegova ovlašćenja za vršenje funkcija prestaju da važe. Dok nova vlada ne preuzme funkciju, vladajući princ imenuje prelaznu vladu koja će privremeno upravljati celokupnom nacionalnom upravom (član 78. stav 1.), primenjujući odredbe člana 79 stav 1 i 4; (ii) postupak za formiranje nove vlade nije jasno adresiran u članu 80. Zato se primenjuje član 79 (2) o opštem postupku formiranja nove vlade; (iii) Stoga je u okviru istog saziva, na vladajućeg princa je da formira vladu nakon što vlada izgubi poverenje bilo parlamenta ili vladajućeg princa. Nakon toga, vladajući princ i parlament mogu se dogovoriti o formiranju nove vlade u skladu sa članom 79 (2) Ustava; i (iv) ne postoji obaveza raspuštanja parlamenta nakon zahteva o nepoverenju vladi.

297. Odgovor Češke Republike precizira da (i) nakon što Skupština poslanika usvoji odluku o nepoverenju ili odbije zahtev vlade za glasanjem o poverenju, vlada je dužna da podnese ostavku; (ii) nakon ostavke Vlade, Ustav ne zahteva automatski raspuštanje Parlamenta, već se oslanja na formiranje nove Vlade u okviru iste Skupštine poslanika; (iii) ako vlada dobije izglasavanje nepoverenja od Skupštine poslanika, predsednik Češke republike imenuje novog premijera i, na osnovu njihovog predloga, ostale članove vlade. Ako vlada imenovana u drugom pokušaju takođe ne dobije izglasavanje poverenja od Skupštine poslanika, predsednik Republike imenuje premijera na osnovu predloga predsednika Skupštine poslanika (član 68. st. 4. Ustava). Ustav definiše izričito ova tri pokušaja da se imenuje vlada i da se dobije izglasanje o poverenju od strane Skupštine poslanika; (iv) u slučaju da Skupština poslanika ne usvoji rezoluciju o poverenju u novoimenovanu (po trećem pokušaju) vladu od strane premijera (imenovan od strane predsednika Republike na osnovu predloga predsednika Skupštine poslanika), predsednik Češke Republike može, ali ne mora, raspustiti Skupštinu poslanika (član 35 stav 1, tačka a) Ustava). Ovaj uslov je strogo definisan tako da raspuštanje Skupštine

poslanika sledi nakon iscrpljenja političkih mogućnosti da se imenuje nova vlada iz aktualne Skupštine poslanika.

298. Odgovor Slovačke Republike precizira da (i) Ustav Slovačke Republike omogućava formiranje nove vlade u okviru istog saziva nakon izglasavanja nepoverenja prethodnoj vladi (vidi član 115 Ustava Slovačke). Republika); i (ii) predsednik može raspustiti Nacionalni savet Slovačke republike, ako ne uspe da usvoji program novoformirane vlade u roku od šest meseci nakon formiranja nove vlade. Svaka novoformirana vlada predstavlja svoj program Nacionalnom savetu, a prema Ustavu to je takođe pitanje poverenja u vladu (vidi čl. 102.1.e i čl. 113 Ustava); i na kraju (iii) predsednik takođe može raspustiti Nacionalni savet ako Nacionalno savet u roku od tri meseca ne glasa o predlogu zakona koji je Vlada predložila i proglasila pitanjem poverenja (čl. 102.1.e i čl. 102). 114.3 Ustava).

299. Odgovor iz Bugarske precizira da je (i) pravni okvir sadržan u Ustavu (član 89) i u Pravilniku o organizaciji i proceduri Narodne skupštine. Predlog o nepoverenju može se podneti i protiv Saveta ministara i premijera. Međutim, predlog za nepoverenje u pojedinog ministra nije predviđen. Petina (48) nacionalnih predstavnika može podneti Narodnoj skupštini predlog nepoverenja u Savet ministara ili premijera. Predlog može biti za određeni slučaj, kao i o celokupnom programu ili o celokupnoj politici vlade. U svakom slučaju, predlog o nepoverenju mora biti obrazložen. Ako je predlog za nepoverenje usmeren na celokupnu politiku vlade i odbijen, naknadni predlog o nepoverenju o bilo kom određenom slučaju u roku od 6 meseci nije dozvoljen, jer je "*apsorbiran odbijenim predlogom o celokupnoj politici s izuzetkom povrede Ustava počinjene u tom periodu* ". Predlog se usvaja kada je za njega glasalo više od polovine svih nacionalnih predstavnika, tj. kvalifikovana većina. Glasanje je otvoreno. Sistemsko mesto ustavnog okvira (Član 89) nalazi se u trećem poglavlju „Narodna skupština“, koji ovu instituciju potvrđuje kao najjače oružje koje parlament ima protiv vlade; (ii) pravne posledice uspešnog predloga nepoverenja Vladi ili premijeru su: obavezna ostavka Vlade i prestanak njenih ovlašćenja (u skladu sa članom 111, stav 1, tačka 1). U ovom slučaju, sadašnji bugarski ustav ne predviđa raspuštanje parlamenta na predlog premijera, već pokušaj formiranja vlade tokom mandata istog parlamenta. Kada Narodna Skupština usvaja predlog o nepoverenju premijeru ili Savetu ministara, premijer će podneti ostavku vlade. Zbog uspešnog predloga o nepoverenju Vlade, njena ovlašćenja kao redovna vlada prestaju; ista postaje „vlada u ostavci“ i nastavlja da obavlja svoje funkcije do formiranja redovne vlade u skladu sa članom 99, st. 6. Ustava kao što sledi: a) nakon konsultacija sa parlamentarnim grupama, predsednik

će odrediti mandatara koji je imenovala najbrojnija parlamentarna grupa, za formiranje vlade; b) ako kandidat za premijera ne predloži Savet ministara u roku od sedam dana, predsednik će poveriti ovaj zadatak kandidatu za premijera koga je predložila druga najveća parlamentarna grupa po broju; c) ukoliko ni u ovom slučaju ne bude predložen Savet ministara, predsednik će odrediti neke od sledećih najvećih parlamentarnih grupa da predlože kandidata za premijera u roku iz prethodnog stava; d) ako je potrebni mandat uspešno ispunjen, predsednik predlaže Narodnoj skupštini da izabere kandidata za premijera. Ustav ne određuje kada će početi formiranje nove vlade, ali odgovor leži u specifičnosti situacije - što pre; (iii) samo kada nije postignut dogovor o formiranju vlade tokom postupka koji je napred opisano, predsednik će imenovati privremeni kabinet, raspustiti Narodnu Skupštinu i zakazati nove izbore u roku od dva meseca nakon prestanka kredencijala prethodne Narodne Skupštine (član 64. stav 3). Aktom kojim predsednik raspušta Nacionalnu skupštinu, određuje se i datum za izbor nove Narodne Skupštine. U ovom slučaju, predsednik ne može raspustiti Narodnu Skupštinu tokom poslednja tri meseca mandata predsednika. Ako Parlament ne može da formira vladu u tom roku, predsednik će imenovati privremeni kabinet; i (iv) Kao što je navedeno u predmetu („Rezultati pretraživanja CODICES: BUL-1994-3-002“), Odlukom br. 4 iz 1994. o ustavnom predmetu br. 8/1994, Ustavni sud tumači član 111, st. 1 iz Ustava i odlučuje da ostavka predstavlja slobodno izražavanje volje vlade ili njenog lidera, a ne ispunjavanje ustavne obaveze. Savet ministara i premijer nisu dužni da navedu razloge ostavke. Ipak, prema odgovoru Bugarske, U slučajevima kada je premijer ustavno obavezan da podnese ostavku, prestanak ovlašćenja dolazi na osnovu odluke Nacionalne Skupštine, koja izglasava nepoverenje ili vlada ne dobije traženo poverenje. Osim ove dve hipoteze koje su Ustavom izričito regulisane, premijer nema ustavnu obavezu da podnese ostavku iz Vlade. Takva obaveza ne nastaje kada Narodna Skupština odbije predloge Saveta ministara ili premijera, uključujući zakonodavne inicijative. Odlukom br. 13 iz 1992. o ustavnom predmetu br. 27/1992, Ustavni sud tumači čl. 89, st. 3. Ustava: „Ako Narodna skupština odbije zahtev za nepoverenje Savetu ministara, novi predlog nepoverenja po istim osnovama ne može se podneti u narednih šest meseci.“ Sud presuđuje da kada Narodna Skupština odbije predlog o nepoverenju Savetu ministara u celokupnoj politici, novi predlog o nepoverenju ne može biti podnet u roku od šest meseci prema čl. 89, st. 3. Ustava, po bilo kojem osnovu, osim zbog kršenja Ustava počinjenog u ovom roku. Odlukom br. 20 iz 1992. o ustavnom predmetu br. 30/1992, Ustavni sud tumači Ustav i odlučuje o formiranju nove vlade, ovlašćenjima i vremenskom mandatu privremene vlade i u vezi sa statusom Narodne Skupštine,

raspuštenom pod uslovima iz čl. 99, st. 5 Ustava i nacionalnih predstavnika raspuštene Narodne skupštine.

300. U odgovoru Bugarske takođe je navedeno da (i) Kada predsednik daje istraživački mandat prvoj i drugoj najvećoj parlamentarnoj grupi za formiranje vlade, predsednik više nije ograničen brojem parlamentarnih grupa i nije dužan da dodeli istraživački mandat bilo kome od kandidata za premijera kojeg je predložila svaka od njih (nije obavezan da da mandat trećoj najvećoj parlamentarnoj grupi). U ovom slučaju, predsednik je ovlašćen da odluči koja će parlamentarna grupa predložiti kandidata za premijera. Kada postoje tri parlamentarne grupe, predsednik je dužan da naloži trećoj parlamentarnoj grupi da predloži kandidata za premijera. Istraživački mandat je uspešno završen u smislu čl. 99, st. 4. Ustava, kada kandidat koji je predložen, ispunjava uslove za podobnost, predstavlja predsedniku sastav Saveta ministara. Ovo ne isključuje izmene u predloženom sastavu pre glasanja Narodne skupštine. Kada Narodna skupština izabere premijera, ali odbija strukturu i sastav predloženog Saveta ministara, smatra se da mandat ovog kandidata nije uspeo i da se nastavlja postupak izbora vlade dodeljivanjem istraživačkog mandata kandidatu iz naredne parlamentarne grupe, ili na način određen u čl. 99, st. 5 Ustava. Nakon što izabrana vlada podnese ostavku, formiranje nove vlade vrši se u skladu s postupkom predviđenim u čl. 99 Ustava, bez obzira na vreme koliko je vlada postojala; i (ii) privremenu vladu privremeno imenuje predsednik kada su iscrpljene ustavne mogućnosti formiranja vlade sa poverenjem Narodne Skupštine. Trajanje njegovih ovlašćenja će nastaviti do formiranja vlade u skladu sa postupkom utvrđenim u čl. 99 Ustava. Imenovanjem privremene vlade, vlada u ostavci prestaje da funkcioniše. Privremena vlada sprovodi ovlašćenja Saveta ministara iz Poglavlja pet Ustava. Neko ograničenje njegovih funkcija proizlazi zbog činjenice da mandat ne dobija od parlamenta. Ne podleže definiciji ili zakonodavstvu, već je posledica ograničenja na vremenu tokom kojeg privremena vlada deluje, što je posledica njegove svrhe da upravlja aktuelnim pitanjima unutrašnje i spoljne politike, održavanja zakonodavnih izbora i formiranja vlade od strane novoizabrane Narodne Skupštine, njena priroda je posledica ograničene parlamentarne kontrole koja se vrši nad njom i nedostatka parlamenta kada je Narodna Skupština raspuštena a nova Narodna skupština nije izabrana, kao i zbog neparlamentarnog izvora svojih ovlašćenja. Privremena vlada nije podložna parlamentarnom nadzoru koji ima za cilj da izvršava političku odgovornost; i (iii) raspuštenoj Narodnoj Skupštini pod uslovima iz čl. 99, st. 5 Ustava prestaju ovlašćenja. Njena ovlašćenja se mogu obnavljati samo pod okolnostima iz čl. 64, st. 2, a u tu svrhu ona se saziva po čl. 78 Ustava. Nakon raspuštanja Narodne Skupštine,

ovlašćenja nacionalnih predstavnika takođe prestaju. To znači da oni gube parlamentarni imunitet, prestaju da primaju naknadu kao članovi parlamenta, ne mogu da vrše parlamentarnu kontrolu, a zahtevi za nekompatibilnost iz čl. 68, st. 1. Ustava prestaju da važe, skupštinski odbori prekidaju svoje delovanje.

301. U odgovoru Hrvatske precizira se da (i) Ustav reguliše dve vrste postupaka u vezi sa predlogom o nepoverenju prema Vladi (bilo premijeru, bilo celoj Vladi): prvi je odmah nakon parlamentarnih izbora (čl. 109, 109a i 109b); a drugo (koje se naziva i nepoverenje Vlade i *stvarno* raspuštanje Hrvatskog sabora) nije odmah nakon parlamentarnih izbora (član 113.). Dodatno objašnjava da je, u prvom slučaju, u skladu sa članom 109a.1 URH-a, rok za reorganizaciju vlade 60 dana (30 dana + 30 dodatnih dana), dok je u drugom slučaju, u skladu sa članom 113.7, krajnji rok je samo 30 dana, međutim, ako pokušaj reorganizacije Vlade ne uspe, predsednik Republike Hrvatske mora raspisati prevremene izbore za Hrvatski parlament: prema članu 109b u prvom slučaju; i prema članu 113.7 u drugom slučaju; (ii) Hrvatski Parlament može se sam raspustiti na osnovu člana 77.1. ili Hrvatski Parlament se može raspustiti na osnovu člana 104. i člana 113.7 od strane predsednika Republike Hrvatske; (iii) ako se predlog o nepoverenju izglasa kroz Parlament, ne postoji (automatska) mandatorna ustavna obaveza za raspuštanje parlamenta. Samo ako pokušaj reorganizacije Vlade ne uspe, predsednik Republike Hrvatske mora raspisati prevremene izbore za Hrvatski Parlament (član 113.7 URH-a), a Parlament mora se raspustiti ili sam ili od strane predsednika Republike Hrvatske; i konačno (iv), prema odgovoru Hrvatske, *„činjenice vašeg slučaja su sledeće: parlamentarni izbori su bili 6. oktobra 2019; Vlada je dužnost preuzela 3. februara 2020 .; predlog o nepoverenju izglasan je od Parlamenta 25. marta 2020. Ako su te činjenice tačne, u Hrvatskoj će se primeniti član 113.7 URH-a*. Na kraju, rok od 30 dana (na osnovu člana 113.7 URH) da se pokuša formiranje nove vlade, uspešno je iskorišćen 2003. i 2009. godine u Hrvatskoj, ali ne i 2016. godine kada su održani prevremeni parlamentarni izbori, nakon kojih je nova vlada preuzela dužnost 19. oktobra 2016. godine. Dozvolite mi da vas podsetim da je trinaestu Vladu Republike Hrvatske vodio premijer Tihomir Orešković u periodu od 22. januara do 19. oktobra 2016. godine. Ona je formirana posle parlamentarnih izbora iz 2015. godine. Pregovarački proces koji je doveo do njenog formiranja bio je najduži u istoriji Hrvatske. Dana 16. juna 2016. godine, Oreškovićevoj vladi je izglasano nepoverenje u Skupštini. Naknadni pokušaj Domoljubne koalicije da formira novu parlamentarnu većinu sa ministrom finansija Zdravkom Marićem kao premijerom nije uspeo i Skupština je, dana 22. juna 2016. godine, glasala o svom raspuštanju. Raspuštanje je stupilo na snagu 15. jula

2016. godine, čime je predsedniku Republike Hrvatske omogućeno da zvanično raspiše izbore za 11. septembar 2016. godine. Oreškovićev kabinet je služio u kapacitetu vršenja dužnosti (kao tehnička vlada) do trenutka kada je nova vlada stupila na dužnost posle izbora iz 2016. godine.

302. Odgovor iz Makedonije precizira da (i) ne postoji izričita ustavna odredba koja omogućava formiranje nove vlade u okviru istog saziva nakon izglasavanja nepoverenja trenutno izabranoj vladi. Međutim, postoji praksa u radu Skupštine po ovom pitanju kada nakon izglasavanja nepoverenja trenutnoj vladi, mandat za formiranje nove vlade se daje drugoj stranci ili koaliciji; (ii) ne postoji ustavna odredba za raspuštanje Skupštine nakon predloga o nepoverenju prema vladi. Na osnovu člana 63. stava 6. Ustava, Skupština se raspušta kada za raspuštanje glasa većina od ukupnog broja predstavnika. Raspuštanje zavisi samo od odluke članova Skupštine.

303. Odgovor iz Južne Afrike precizira da je (i) pregled o nepoverenju se smatra mehanizmom od suštinskog značaja za funkcionisanje ustavne demokratije Južne Afrike. Njegova osnovna svrha je „osigurati da predsednik i nacionalna izvršna vlast budu odgovorni [nacionalnoj] skupštini koju čine izabrani predstavnici“. Predlog o nepoverenju prema tome igra važnu ulogu u „*sprovođenju elemenata provere i ravnoteže naše doktrine o podeli vlasti*“ i unapređenju naše „demokratske higijene“. Kao što je Ustavni sud primetio u Ujedinjenom demokratskom pokretu: „*Predlog o nepoverenju predstavlja pretnju konačne sankcije koju Narodna skupština može da izrekne predsedniku i kabinetu ukoliko oni ne uspeju ili se smatra da nisu uspeli da izvrše svoje ustavne obaveze. To je jedno od najefikasnijih alata za delotvronu odgovornost ili primenu posledica koje je osmišljeno da kontinuirano podseća predsednika i kabinet šta se može dogoditi ako se redovni mehanizmi pokažu ili izgleda da su neefikasni. Ova mera bi se obično koristila kada bi se predstavnici naroda, da kažemo, praktično odrekli predsednika ili kabineta. To je jedna od najtežih političkih posljedica koja se može zamisliti - mač koji visi nad glavom predsednika da bi ga primorao da uvek čini ispravnu stvar.*; (ii) pravo da se o glasanju nepoverenja raspravlja u Narodnoj skupštini priznaje se kao pravo koje uživaju članovi i većinskih i manjinskih stranaka. Članovi većinske stranke ne smeju da frustriraju sposobnost člana manjinske stranke da predloži predlog o nepoverenju za raspravu pred Narodnom skupštinom, bez obzira na izglede za uspeh takvog predloga. Predlog o nepoverenju predstavlja predlog južnoafričke javnosti, putem svojih izabranih predstavnika u Nacionalnoj skupštini koji deluju kao kolektiv, da okončaju mandat poveren predsedniku ili kabinetu. Efekat uspešnog glasanja o

nepoverenju predsedniku je da predsednik i celokupni Kabinet, kao i svi zamenici ministara, moraju da podnesu ostavke; (iii) Poslovnikom Narodne skupštine (Poslovnik) se uređuje ostvarivanje prava koje proističe iz člana 102 (2) Ustava. Međutim, kao što je presudio Ustavni sud u Mazibuku, Poslovnik ne može „*negirati, frustrirati, nerazumno odlagati ili odlagati sprovođenje prava*."; (iv) Poglavlje 5 Ustava (članovi 83. do 102) reguliše izvršnu vlast Južne Afrike, koja je, kao što je gore pomenuto, poverena predsedniku, koji to sprovodi zajedno sa članovima svog kabineta. Član 102. Ustava predviđa dve vrste predloga o nepoverenju: jedan u odnosu na kabinet, isključujući predsednika i drugi u odnosu na predsednika kao pojedinca; (v) mehanizam uspostavljen u članu 102 (1) Ustava još nije primenjen u Južnoj Africi. Iz jezika ovog podstava jasno je da će uspešan predlog nepoverenja rezultirati rekonstitucijom kabineta od strane predsednika, dok će sam predsednik ostati na dužnost. Štaviše, nema naznaka da će uspeh predloga o nepoverenju kabinetu imati uticaja na Parlament (odnosno Narodnu skupštinu i Nacionalno veće provincija). Zapravo, način na koji predlog o nepoverenju uspeva, usprotivi se tome: upravo je Narodna skupština odgovorna za izglasavanje nepoverenja - ako bi uspeh predloga rezultirao raspuštanjem Narodne skupštine, to be zahtevao od Skupštine da glasa protiv sopstvenih interesa. Shodno tome, ako je predlog o nepoverenju podnet u smislu člana 102 (1) uspešan, onda ne postoji zahtev da se parlament raspusti: predsednik mora jednostavno ponoviti postupak imenovanja članova svog kabineta. Ne postoji južnoafrička sudska praksa koja bi posebno uzela u obzir primenu ovog podstava. Primjenjujući smišljeno tumačenje podstava, očigledno je da ne predviđa da predsednik jednostavno ponovo imenuje isti kabinet: to bi porazilo jasnu svrhu stava i činio bi ga beskorisnim; (vi) Ustav predviđa dva načina kako može prestati mandat predsednika pre njegovog isteka. Prva od njih je rezolucijom koju podržavaju najmanje dve trećine članova Narodne skupštine, zbog ozbiljnih kršenja Ustava, teškog nedoličnog ponašanja ili nemogućnosti obavljanja službenih funkcija. Drugi je putem predloga o nepoverenju, usvojen većinom Narodne skupštine, koji bi primorao predsednika, članove kabineta i zamenike ministara na ostavku. Ovaj poslednji mehanizam predviđen je članom 102. stav 2. Ustava koji glasi: „Ako Narodna skupština glasanjem, koje podržava većina članova, usvoji predlog o nepoverenju prema predsedniku, predsednik i drugi članovi kabineta i svi zamenici ministara moraju podneti ostavku. " Kao i član 102 (1), član 102 (2) ne predviđa raspuštanje Parlamenta ili sprečava formiranje nove izvršne vlasti, izuzev raspuštanja Parlamenta. Međutim, raspuštanje Parlamenta zbog upražnjenog mesta u predsedništvu izričito je predviđeno u članu 50 (2) Ustava, koji predviđa: „*Vršilac dužnosti predsednika mora*

raspustiti Narodnu skupštinu ako - a) postoji upražnjeno mesto u kancelariji predsednika; i b) Skupština ne uspe da izabere novog predsednika u roku od 30 dana od dana kada je mesto upražnjeno." Prema tome, u meri u kojoj su predsednik i kabinet smenjeni kao rezultat uspešnog predloga o nepoverenju, Narodna skupština ima 30 dana da izabere novog predsednika, koji mora, s njegove strane, da izabere novi kabinet. Pravilo 15. Poslovnika Narodne skupštine predviđa: „*Na prvom zasedanju, nakon izbora predsednika i zamenika predsednika, Dom mora, u skladu sa članom 86 (1) i (2), u vezi sa Prilogom 3 Ustava. da izabere jednog od svojih članova za predsednika Republike.* "; (vii) Član 86. Ustava predviđa: „(1) *Narodna skupština na svom prvom zasedanju nakon izbora i kad god je potrebno za popunjavanje upražnjenog mesta, izabere ženu ili muškarca iz redova svojih članova za predsednika; . . . (3) Izbori za popunjavanje upražnjenog mesta u predsedničkoj funkciji moraju biti održani. . . najkasnije 30 dana nakon što mesto ostane upražnjeno.* " Shodno tome, na osnovu gore navedenog ne čini se da postoji zakon koji sprečava izbor novih članova izvršne vlasti iz Narodne skupštine, koja se neće raspustiti kao rezultat razrešenja Kabineta, ili predsednika i Kabineta. Međutim, smišljenim tumačenjem, pretpostavlja se da iste osobe ne mogu jednostavno biti izabrani iz redova članova Narodne skupštine. Pored toga, alternativa bi potkopala princip zakonitosti, koji je sastavni deo vladavine zakona u Južnoj Africi. Zakonitost zahteva od osoba koje vrše javnu vlast, između ostalog, da to učine racionalno, odnosno na način koji pokazuje racionalnu povezanost između svrhe za koju je data vlast i dokaza pre nego što lice(a) izvršavaju vlast i slede racionalan proces; (viii) Ne postoji zahtev za raspuštanjem Skupštine, međutim, kao što je prethodno napomenuto, vršilac dužnosti predsednika je dužan, u smislu člana 50 (2) Ustava, da raspusti Narodnu skupštinu ako postoji upražnjeno mesto u kancelariji predsednika i Narodna Skupština ne izabere novog predsednika u roku od 30 dana od dana upražnjenog mesta; i (viii) još uvek nije bilo uspešnog predloga o nepoverenju u Južnoj Africi. Prema tome, jurisprudencija Južne Afrike nije se direktno bavila postavljenim pitanjima. Ipak, Južnoafrički Ustavni sud se bavio povezanim pitanjima koja su se pojavila u vezi sa primenom člana 102 (2) Ustava. Prvo, u predmetu *Mazibuko*-u, podnosilac zahteva je obavestio o predlogu za nepoverenje prema predsedniku. Zbog nedostatka konsenzusa među unutrašnjim odborima Narodne skupštine, predlog nije podnet Skupštini. Podnosilac zahteva nije uspeo u njenom zahtevu pred Višim sudom da se naloži predsedniku da preduzme neophodne korake za podnošenje predloga o nepoverenju. Podnosilac zahteva je na presudu Višeg suda podneo žalbu Ustavnom sudu, koji je smatrao da član 102 (2) Ustava daje članu Skupštine pravo da obaveštava i da podnese predlog o

nepoverenju prema predsedniku i da se o istom glasa u Skupštini u razumnom roku. Sud je zaključio da je osnovna svrha predloga o nepoverenju da osigura da predsednik i nacionalna izvršna vlast odgovaraju Skupštini, koju čine demokratski izabrani predstavnici naroda. U meri u kojoj Poslovnik Narodne skupštine nije branio prava članova Skupštine da u razumnom roku formulišu, raspravljaju i glasaju u Skupštini u razumnom roku, Sud je utvrdio da Poslovnik nije u skladu sa članom 102. (2) Ustava i nevažeći. Drugo, pravno pitanje pokrenuto u Ujedinjenom demokratskom pokretu bilo je da li Ustav zahteva, dozvoljava ili zabranjuje glasove tajnim glasanjem u predlozima o nepoverenju prema predsedniku. Zahtev je bio zasnovan na tvrdnji da su pretnje nasiljem upućene protiv članova Narodne skupštine za koje je otkriveno da su u to vreme glasali za smenu predsednika. Podnosioci zahteva su tvrdili da je predsednik izabran tajnim glasanjem i da bi se ista praksa trebalo primeniti i kada se traži da se smeni sa funkcije. Suprotne strane su odgovorile da bi tajno glasanje povredilo ustavne vrednosti transparentnosti i odgovornosti Ustavni sud je utvrdio da predlog o nepoverenju u suštini služi u svrhu povećanja efikasnosti redovnih mehanizama odgovornosti i očuvanja najboljih interesa južnoafričkih naroda. Takođe je utvrđeno da predsedavajući ima ovlašćenja da propiše da se predlog o nepoverenju prema predsedniku vodi tajnim glasanjem pod odgovarajućim okolnostima. Utvrđeno je da odluka da se utvrdi postupak glasanja u sprovođenja predloga o nepoverenju, u smislu ustavnih ovlašćenja iz člana 57 Ustava, pripada Narodnoj skupštini. Konačno, odgovor Južne Afrike tvrdi da se, u meri u kojoj se termin „vlada“ tumači usko, odnosi se na kabinet i / ili predsednika, čini se da je stav da je novi kabinet, ili novi predsednik i kabinet (u zavisnosti od slučaja), moraju biti imenovani nakon uspešnog predloga o nepoverenju. Kao što je gore objašnjeno, ako većina članova Narodne skupštine usvoji predlog o nepoverenju prema kabinetu, predsednik je dužan da imenuje novi kabinet. Ako ta većina usvoji predlog o nepoverenju prema predsedniku, onda predsednik, njegov kabinet i svi zamenici ministara moraju da podnesu ostavku. Ne postoji zahtev da se Parlament raspusti ni u jednom slučaju - osim u situaciji u kojoj je predsednik podneo ostavku na osnovu uspešnog predloga o nepoverenju, a novi predsednik ne bude imenovan u roku od 30 dana. Izvan ove eventualnosti, ne postoji zakonska obaveza raspuštanja Parlamenta nakon predloga o nepoverenju. Iz postojeće jurisprudencije nije sasvim jasno da li predsednik i / ili kabinet koji su smenjeni kroz predlog o nepoverenju mogu jednostavno da se ponovo pridruže Narodnoj skupštini, niti je jasno da li mogu biti ponovo izabrani u kabinet na različitim pozicijama. Međutim, čini se da smišljeno i racionalno tumačenje relevantnih ustavnih odredbi govori protiv zaključka da je to dopušteno.

304. Odgovor iz Moldavije precizira da (i) Da, moguće je da se formira nova Vlada unutar iste legislature, a nakon izglasavanja predloga o nepoverenju. U skladu sa članom 103, stav 2 Ustava Republike Moldavije, u slučajevima kada je Skupština izglasala predlog o nepoverenju sadašnjoj Vladi, ili kada se Premijer udaljen sa dužnosti, ili kako je to predviđeno u stavu (1) iznad [Vlada će vršiti svoj mandat sve do dana potvrđivanja izbora novog parlamenta], Vlada će samo vršiti upravljanje javnim poslovima sve dok nova Vlada ne položi zakletvu. Štaviše, Član 85 stav 1 pruža ovlašćenja Predsednika da raspusti parlament u slučaju nemogućnosti formiranja Vlade u periodu od tri meseca; (ii) Član 85 Ustava Republike Moldavije, koji govori o raspuštanju Parlamenta, propisuje sledeće: (1) U slučaju nemogućnosti formiranja Vlade ili u slučaju blokade postupka usvajanja zakona na period od tri meseca, predsednik Republike Moldavija, posle konsultacija sa parlamentarnim frakcijama, može raspustiti parlament; (2) parlament može biti raspušten ako nije prihvatio izglasavanje poverenja za postavljanje nove Vlade u roku od 45 dana nakon prvog zahteva i samo ako odbije najmanje dva zahteva za imenovanje; (3) Parlament može biti raspušten samo jednom tokom jedne godine; i (4) Parlament ne može biti raspušten u poslednjih 6 meseci mandata predsednika Republike Moldavije niti tokom vanrednog stanja, vojnog zakona ili ratnog stanja.

305. Ustavni Sud Moldavije je tumačio da li prvi ili drugi stav ovog člana utvrđuju diskrecionu vlast ili obavezu u svojoj Presudi br. 30 od 1. oktobra 2013. godine a u vezi sa tumačenjem Člana 85 stav 1 i stav 2 Ustava; (iii) relevantni nalazi iz Presude Ustavnog Suda br. 30 od od 1. oktobra 2013. godine o tumačenju Člana 85 stav 1 i stav 2 Ustava, navode da Sud primećuje da, u celini, Član 85 ima status mehanizma za uravnoteženje, mehanizma koji se primenjuje kako bi se izbegla ili prevazišla institucionalna kriza ili sukob između zakonodavne vlasti i izvršne vlasti; da diskreciona ovlašćenja šefa države da raspusti Parlament ili ne u slučaju izglasavanja nepoverenja Vladi nastupa nakon isteka 45 dana od prvog zahteva i odbacivanja najmanje dva zahteva za imenovanja do isteka roka od 3 meseca; ako Parlament nije uspeo da formira Vladu u roku od tri meseca, šef države je dužan da raspusti Parlament, tako da njegovo diskreciono ovlašćenje da raspusti Parlament postaje obaveza nametnuta voljom ustavnog zakonodavca. Takođe, iz toka saradnje i uzajamne kontrole između zakonodavne i izvršne vlasti, dužnost šefa države je da se izbori za prevazilaženje političke krize i sukoba između moći, a ne da drži kriznu situaciju u nedogled, činjenicu koja ne odgovara opštim interesima građana koji su nosioci nacionalnog suvereniteta; i bez obzira na okolnosti koje su dovele do odsustva glasanja o poverenju, neuspeh da

se formira nova vlada u roku od tri meseca neizbežno će dovesti do raspuštanja parlamenta; i (iv) Ustavni sud je utvrdio da je predsednik Republike Moldavija dužan da raspusti parlament nakon tri meseca, ako se ne formira vlada, uključujući i ako glasanje o poverenju za formiranje vlade ne bude prihvaćeno.

306. Na kraju, odgovor Brazila precizira da brazilski predsednički sistem ne predviđa predloge o nepoverenju niti raspuštanje Parlamenta, kao što je utvrđeno Ustavom koji je proglašen 1988. godine.

Pripremna dokumenta izrade Ustava

307. Kao što je i odraženo u postupak pred Sudom, Sud je primio pripremna dokumenta za izradu Ustava Republike Kosovo. Ova dokumenta, na koje je Sud po prvi put imao pristup, analizirana su samo da bi se utvrdio cilj tvoraca Ustava u vezi sa Raspuštanjem Skupštine, Izborom Vlade i Glasanje o Poverenju/Nepoverenju Vlade, odražene u Ustavu kao članovi 82, 95 i 100, respektivno, i koji odražavaju srž slučaja na razmatranje pred Sudom. Isti nemaju presudnu vrednost za odluku Suda.

308. Sud, takođe, naglašava činjenicu da je ovu dokumentaciju primio od Državne Arhive Republike Kosovo kao overenu kopiju originalne dokumentacije koja se nalazi u Arhivu Kosova, nakon predloga Ombudsmana i nakon zahteva koji je Sud uputio Skupštine. Na osnovu ove dokumentacije, a posebno svih pripremnih nacrta Ustava, koji su deo ovog materijala, Sud će, u nastavku, odražavati evoluciju gorenavedenih članova, tokom izrade Ustava, i to počevši sa članovima 82, 95 i 100, respektivno. Sud, takođe, naglašava činjenicu da jezik korišćen tokom pripreme nacrta Ustava ne odražava uvek usaglašenu terminologiju i takođe sadrži eventualne tehničke greške. Sud će predstaviti ovaj jezik tačno kako je i odražen u ovim pripremnim nacrtima, bez ikakvog uplitanja.

U vezi sa članom o Raspuštanju Skupštine

309. Najraniji nacrt Ustava koji je deo ove dokumentacije je onaj od 21. maja 2007. godine. U toj fazi izrade, osim brojeva članova, nacrti Ustava ne sadrže naslov člana niti brojeve relevantnih paragrafa. Raspuštanje Skupštine, u članu 80 ovog nacrta, imao je pet paragrafa koji su propisali da se Skupština raspušta u sledećim slučajevima: (i) kada se u roku od šezdeset (60) dana od dana imenovanja mandatara od strane Predsednika, ne može se formirati Vlada; (ii) kada za raspuštanje glasaju 2/3 poslanika; (iii) kada se u roku od šezdeset (60) dana od iniciranja postupka, ne izabere Predsednik Kosova; (iv)

odlukom Predsednika nakon konsultacija sa parlamentarnim grupama zastupljenim u Skupštini; i (v) raspuštanje Skupštine se vrši dekretom Predsednika.

310. Dokumenat pod nazivom "*Upitnik za Ustavna Pitanja: tačka o političkim uputstvima*", od 1. juna 2007. godine, koji na osnovu zapisnika koji su sastavni deo pripremnih dokumenata, rezultira da je pripremljen od strane Ustavne Komisije za Političku i Stratešku Grupu i Ekipu Jedinstva, obuhvata, onoliko kolike je relevantno za okolnosti slučaja, i naredna pitanja: (i) u pitanju 11, odnosno "*Ko bi trebalo da bude u stanju da raspušta Skupštinu i raspiše prevremene izbore*", listirane su naredne alternative - a) samo-raspuštanje sa 2/3 glasova; b) Predsednik Kosova; c) na predlog Vlade; d) bilo koja od gorenavedenih; i e) nijedna mogućnost za raspuštanje Skupštine; a (ii) u pitanju 26, odnosno "Ostavka – *ukoliko Premijer daje ostavku hoće li pasti cela Vlada?*". U jednom sličnom dokumentu, pod nazivom "Upitnik za Ustavna Pitanja" ali tri nedelje starijim, odnosno, od 20. juna 2007. godine, osim gorenavedena dva, nalazi se i pitanje 30, odnosno "*Da li bi trebalo da nastavi aktualni sistem predloga za glasanje nepoverenja (pozitivno glasanje nepoverenja)?*" ista pitanja su odražena i u još jednom drugom "*Upitniku za Ustavna Pitanja*" nema datuma.

311. Sledeći nacrt, koji se nalazi u pripremnim dokumentima, je od 16. oktobra 2007. godine, pod nazivom "*Konačni nacrt radne grupe (GR-III) "Institucije Kosova*". Član 80, odnosno, Raspuštanje Skupštine, odražava isti sadržaj, osim: (i) kombinacija tačke ii sa v, kao što je i razjašnjeno gore; i (ii) tačke iv, preciznije, rečenice "*odlukom Predsednika nakon konsultacija sa parlamentarnim grupama zastupljenim u Skupštini",* koja za razliku od prethodnog nacrta, nije odražena u ovom nacrtu.

312. Sledeći nacrt koji se nalazi u pripremnim dokumentima, je od 21. novembra 2007. godine. Član 80 u vezi sa Raspuštanjem Skupštine, sada je već naslovljen, ima četiri tačke jednog jedinog paragrafa, navedene kao a), b), c) i d). za razliku od prethodnog nacrta, tačka d) sadrži "Skupštinu može raspustiti Predsednik nakon uspešnog glasanja nepoverenja Vlade". Tačke a), b) i c) ostaju iste, sa tačkama (i), (ii), i (iii) prethodnog nacrta.

313. Sledeći nacrt, koji se nalazi u pripremnim dokumentima je od 14. decembra 2007. godine. Član 80,u vezi sa Raspuštanjem Skupštine, ne odražava neku izmenu, ali u samom nacrtu odraženi su brojni komentari za razmatranje.

314. Sledeći nacrt koji se nalazi u pripremnim dokumentima je od 22. decembra 2007. godine. Član 80, u vezi sa Raspuštanjem Skupštine, ima četiri tačke istog paragrafa, uključujući i raspuštanje Skupštine, *"kada Skupština glasa za nepoverenje Vlade*", u poslednju tačku. Dokumenat odražava komentare, uključujući i jedan komentar koji preporučuje da se ova tačka briše, i da se doda jedan novi paragraf u vezi sa ovom tačkom.

315. Sledeći nacrt koji je uvršten u pripremnim dokumentima je od 2. februara 2008. godine. Član 82, u vezi sa Raspuštanjem Skupštine, sada je već podeljen u dva paragrafa. Prvi paragraf je strukturiran u tri pod-paragrafa, gde su predviđene tri okolnosti u kojima se raspušta Skupština: (1) kada u roku od šezdeset (60) dana od dana imenovanja mandatara od strane Predsednika, ne može se formirati Vlada; (2) kada za raspuštanje glasaju 2/3 svih poslanika, raspuštanje se vrši dekretom Predsednika Republike Kosovo; (3) kada se u roku od šezdeset (60) dana od iniciranja postupka izbora, ne izabere Predsednik Republike Kosova. Dok, drugi paragraf istog člana ima samo jednu tačku i propisuje da "*Skupštinu može raspustiti Predsednik nakon uspešnog glasanja nepoverenja Vlade"*.

316. Pored toga, pripremna dokumenta uključuju još jedan nacrt, nedatiran, pod nazivom "*Komentari Javnosti o Nacrtu Ustava Republike Kosovo*", a koji prema zapisniku Ustavne Komisije, koji se nalaze u pripremna dokumenta, rezultira da je nacrt Ustava od kraja februara meseca 2008. godine. Ovaj dokumenat ne odražava neki komentar u vezi sa članom 82 koji se odnosi na Raspuštanje Skupštine.

317. Sledeći, i poslednji, nacrt koji se nalazi u pripremna dokumenta, je od 13 marta 2008. godine. Član 82, koji se odnosi na Raspuštanje Skupštine, odražava sadržaj člana 82 Ustava.

U vezi sa izborom Vlade

318. Nacrt Ustava od 21. maja 2007. godine, u članu 104 propisuje način izbora Vlade. Kao što je i gore objašnjeno, u toj fazi izrade, osim brojeva članova, nacrt Ustava nema naslove članova niti brojeve relevantnih paragrafa. Ovaj član precizira sledeće: (i) nakon izbora ili kada Premijer daje ostavku, ili zbog nekog dugog razloga, njegova pozicija ostane upražnjena, Predsednik Kosova, nakon konsultacija sa političkim partijama zastupljenim u Skupštini, predlaže Skupštini kandidata za Premijera; (ii) Premijer, najkasnije 15 dana nakon imenovanja predstavlja sastav Vlade pred Skupštinom Kosova i zahteva glasanje Vlade od strane Skupštine Kosova; (iii) Vlada ili njen

član smatraće se izabranim kada dobijaju većinu glasova poslanika Skupštine Kosova; (iv) Kada predloženi sastav Vlade ne dobija potrebnu većinu glasova, Predsednik Kosova, u roku od 10 dana imenuje drugi kandidat prema istoj proceduri. Kada se Vlada ne izabere ni po drugi put, onda Predsednik Kosova raspisuje prevremene izbore koji moraju biti održani najkasnije 45 dana od njihovog raspisivanja; i (v) dužnost Vlade vrši postojeća Vlada do izbora nove Vlade.

319. Sledeći nacrt, odnosno onaj od 16. oktobra 2007. godine, u članu 104, u vezi sa izborom Vlade, odražava sledeće izmene: prva tačka, gorenavedena, je preformulisana na sledeći način: (i) Predsednik Kosova, nakon izbora i konsultacija sa političkim partijama ili koalicijom koja ima potrebnu većinu u Skupštini za formiranje Vlade, predlaže Skupštini kandidata za Premijera; dodaje se druga tačka kao što sledi (ii) Padom Premijera pada i Vlada; dodaje se tačka preformulisana iz prethodnog nacrta (iii) Kada Premijer daje ostavku, ili zbog nekog dugog razloga njegova pozicija ostane upražnjena, Predsednik Kosova mandatira novog kandidata; gorenavedena tačka (ii) postaje naredna i sadrži sledeće (iv) Premijer najkasnije 15 dana nakon imenovanja predstavlja sastav Vlade pred Skupštinom Kosova i zahteva glasanje Skupštine; gorenavedena tačka (iii) prethodnog nacrta postaje naredna tačka i sadrži sledeće (v) Vlada se smatra izabranom kada dobija većinu glasova poslanika Skupštine Kosova; gorenavedena tačka (iv) prethodnog nacrta postaje naredna tačka sa sledećim sadržajem (vi) Kada predloženi sastav Vlade ne dobija potrebnu većinu glasova, Predsednik Kosova u roku od 10 dana imenuje drugog kandidata, prema istoj proceduri. Kada se Vlada ne izabere ni po drugi put, onda Predsednik Kosova raspisuje prevremene izbore koji moraju biti održani najkasnije 40 dana od njihovog raspisivanja; dok poslednja tačka, ostaje ista (vii) dužnost Vlade vrši postojeća Vlada do izbora nove Vlade.

320. Sledeći nacrt, odnosno onaj od 21. novembra 2007. godine, u vezi sa Izborom Vlade, sada naveden kao član 96 i naslovljen, sadrži sedam paragrafa. Isti sadrže, tačno, sledeće: 1) Predsednik Kosova, nakon izbora i konsultacija sa političkim strankama ili koalicijom koja je dobila potrebnu većinu u Skupštini za formiranje Vlade, predlaže Skupštini kandidata za Premijera; 2) Kandidat za Premijera, najkasnije 15 dana od imenovanja predstavlja sastav Vlada pred Skupštinom Kosova i zahteva glasanje Skupštine; 3) Vlada se smatra izabranom kada dobija većinu glasova poslanika Skupštine Kosova; 4) Kada predloženi sastav Vlade ne dobija potrebnu većinu glasova, Predsednik Kosova, u roku od 10 dana imenuje drugog kandidata, prema istoj proceduri. Kada se Vlada ne izabere ni po drugi put, onda

Predsednik Kosova raspisuje prevremene izbore koji moraju biti održani najkasnije 40 dana od njihovog raspisivanja; 5) Kada Premijer daje ostavku, ili zbog nekog dugog razloga njegova pozicija ostane upražnjena, Predsednik Kosova mandatira novog kandidata; 6) dužnost Vlade vrši postojeća Vlada do izbora nove Vlade; i 7) Padom Premijera pada i Vlada.

321. Sledeći nacrt, odnosno onaj od 14. decembra 2007. godine, u članu 96 u vezi sa Izborom Vlade, ne odražava neku izmenu, ali u samom nacrtu odraženi su brojni komentari za razmatranje.

322. Sledeći nacrt, odnosno onaj od 22. decembra 2007. godine, u svom članu 93 u vezi sa Izborom Vlade odražava izmene. On već odražava sledećih pet paragrafa: 1) Nakon izbora, uz konsultacije sa političkim partijama ili koalicijom koja je dobila većinu u Skupštini, Predsednik Kosova predlaže Skupštini kandidata za Premijera, da formira Vladu; 2) Kandidat za Premijera, najkasnije 15 dana od imenovanja, predstavlja sastav Vlade pred Skupštinom Kosova i zahteva odobrenje Skupštine; 3) Vlada se smatra izabranom ukoliko dobija većinu glasova poslanika Skupštine Kosova; 4) Ukoliko predloženi sastav Vlade ne dobija potrebnu većinu glasova, Predsednik Kosova, u roku od 10 dana imenuje drugog kandidata, prema istoj proceduri. Kada se Vlada ne izabere ni po drugi put, onda Predsednik Kosova raspisuje izbore koji moraju biti održani najkasnije 40 dana od njihovog raspisivanja; 5) Kada Premijer daje ostavku, ili zbog nekog dugog razloga njegova/njena pozicija ostane upražnjena, Vlada pada i Predsednik Republike Kosovo, uz konsultacije sa političkim strankama ili koalicijom koja je dobila većinu u Skupštini, mandatira novog kandidata, da formira Vladu.

323. Sledeći nacrt, odnosno onaj od 2. februara 2008. godine, u svom članu 95 u vezi sa Izborom Vlade, odražava aktualni član 95 Ustava, uz tri izuzetka: (i) u svom prvom paragrafu, za razliku od prethodnog nacrta, to se odnosi na "*partiju*" jednina; (ii) u drugom i trećem paragrafu zahteva glas "*svih poslanika*" za razliku od prethodnog nacrta gde se kaže "*glasove poslanika*" za odobrenje Vlade; i (iii) me sadrži šesti paragraf aktualnog člana Ustava, odnosno "*Članovi Vlade, nakon izbora, polažu zakletvu pred Skupštinom. Tekst zakletve će se regulisati zakonom*".

324. Nacrt pod nazivom "*Komentari Javnosti o Nacrtu Ustava Republike Kosovo*" ne odražava neki komentar koji bi imao uticaj na konačni sadržaj člana 95.

325. Sledeći i poslednji nacrt koji se nalazi u pripremna dokumenta, odnosno onaj od 13. marta 2008. godine, u članu 95 u vezi sa Izborom Vlade, odražava sadržaj člana 95 Ustava, uz izuzeće šestog paragrafa u vezi sa zakletvom članova Vlade.

U vezi sa Glasanjem o poverenju/nepoverenju

326. Nacrt Ustava od 21. maja 2007. godine, u članu 105 propisuje predlog o glasanju poverenja/nepoverenja. Kao i što je gorenavedeno, u ovoj fazi izrade, osim brojeva članova, nacrt Ustava ne sadrži naslov članova niti brojeve relevantnih paragrafa. Ovaj član precizira sledeće: (i) na predlog jedne trećine (1/3) poslanika Skupštine može se pokrenuti glasanje nepoverenja Premijera ili nekog člana Vlade; (ii) Glasanje o poverenju Vlade može zahtevati i Premijer; (iii) Glasanje nepoverenja ne izglasava se tri dana od dana podnošenja. Podnet predlog glasanje se stavlja na dnevnom redu Skupštine u roku od pet dana od dana podnošenja iste u Skupštini; (iv) Glasanje o nepoverenju se smatra usvojenom ukoliko za to glasaju više od polovine poslanika Skupštine Kosova; (v) Kada se predlog o nepoverenju odbija od većine poslanika, podnosioci predloga mogu opet podneti glasanje o nepoverenju, nakon perioda od tri meseci; (vi) Kada je predlog o nepoverenju izglasan za Premijera Vlade, ili Vladu u celini, Vlada se smatra u ostavci i Predsednik Kosova imenuje novog mandatara u roku od 10 dana; (vii) kada glasanje o nepoverenju je o nekom članu Vlade, Premijer vrši njegovu zamenu u roku od 15 dana; i (viii) nakon ostavke Premijera, smatra se da je prestao i mandat Vlade.

327. Sledeći nacrt, odnosno onaj od 16. oktobra 2007. godine, u svom članu 105 u vezi sa Glasanjem o Poverenju, odražava sledeće izmene: tačke (i) i (ii) ostaju iste; naredna tačka se menja kao što sledi (iii) glasanje o poverenju se stavlja na dnevni red Skupštine u roku od pet dana od dana podnošenja; tačke (iv) i (v) ostaju iste u suštini; naredna tačka se menja kao sledeće (vi) Kada je predlog o nepoverenju izglasan, za Premijera ili Vladu u celini, Vlada se smatra u ostavci; tačka (vii) ostaje ista; dok gorenavedena tačka (viii) prethodnog nacrta nije uključena u ovom nacrtu, a koja tačno kaže sledeće "*nakon ostavke Premijera, smatra se da je prestao i mandat Vlade*".

328. Sledeći nacrt, odnosno onaj od 21. novembra 2007. godine, u vezi sa Glasanjem o Poverenju, sada navedenom kao član 97 i naslovljenim, sadrži šest paragrafa. Isti sadrže tačno sledeće: 1) Na predlog jedne trećine (1/3) poslanika Skupštine može se pokrenuti glasanje nepoverenja Premijera ili nekog člana Vlade; 2) Glasanje o poverenju Vlade može zahtevati i Premijer; 3) Glasanje o poverenju se stavlja na dnevnom redu Skupštine u roku od pet dana od dana podnošenja iste

u Skupštini; 4) Glasanje o nepoverenju se smatra usvojenom ukoliko za to glasaju više od polovine poslanika Skupštine Kosova; 5) Kada glasanje o nepoverenju ne dobija potrebnu većinu glasova poslanika, podnosioci predloga glasanja mogu opet podneti predlog glasanja o nepoverenju, samo nakon perioda od tri meseci; 6) Kada je glasanje o nepoverenju izglasana za Premijera Vlade, ili Vladu u celini, Vlada se smatra u ostavci.

329. Sledeći nacrt, odnosno onaj od 14. decembra 2007. godine, u članu 97 u vezi sa Glasanjem o poverenju, ne odražava izmene, ali se u nacrtu odražavaju brojni komentari za razmatranje.

330. Sledeći nacrt, odnosno onaj od 22. decembra 2007. godine, u članu 98 u vezi sa Glasanjem o nepoverenju, u suštini ostaje isti, ali se u nacrtu odražavaju brojni komentari za razmatranje. Sledeći nacrt, odnosno onaj od 2. februara 2008. godine, član 100, u vezi sa Glasanjem o poverenju ne odražava suštinske izmene.

331. Nacrt pod nazivom "*Komentari Javnosti o Nacrtu Ustava Republike Kosovo*", od februara meseca 2008. godine, odražava da postoje specifični komentari, jednog komentatora identifikovanog kao PAI, u vezi sa Glasanjem o poverenju, koji između ostalog specifično preporučuje da se ovaj član izmeni i uključi "konstruktivan predlog glasanja", odnosno uslovljavanje podnošenja i glasanje predloga o nepoverenju predlogom novog kandidata za Premijera.

332. Sledeći i poslednji nacrt koji se nalazi u pripremna dokumenta, odnosno onaj od 13. marta 2008. godine, u članu 100 u vezi sa Glasanjem o Poverenju, odražava sadržaj člana 100 Ustava, uz izuzeće njegovog šestog paragrafa, odnosno "Ukoliko je predlog o nepoverenju Vlade uopšte, izglasan, Vlada se smatra u ostavci", koji nije uvršten u ovom nacrtu i dodat je u konačnom nacrtu Ustava.

IX. U vezi sa članom 82 [Raspuštanje Skupštine] Ustava

333. Sud podseća da se ustavno pitanje vezano za član 82.2 Ustava odnosi na konačno ustavno tumačenje o tome da li Ustav obavezuje predsednika da raspusti Skupštinu nakon uspešnog predloga o nepoverenju protiv Vlade ili samo mu omogućuje raspuštanje Skupštine.

334. Poslanici koji su podneli zahtev tvrde da je predsednik primoran da raspusti Skupštinu prema članu 82.2 Ustav; dok, predsednik, kao suprotna strana tvrdi da ova norma ne primorava njega da raspusti Skupštinu već daje njemu mogućnost raspuštanja Skupštine, u

zavisnosti od volje većine stranaka i koalicija koja su predstavljena u Skupštini za formiranje nove Vlade.

335. Za svrhe tretiranja ovog specifičnog navoda, u nastavku i kao što napred razjašnjeno, Sud će predstaviti: (1) Suštinu navoda podnosilaca zahteva i podržavajuće komentare koje su podnele zainteresovane strane (vidi paragrafe 62-92, 122-167 i 192-205 ove presude o detaljnom pregledu ovih navoda i podržavajućih komentara); (2) suštinu argumenata suprotne strane i drugih zainteresovanih strana koje su podržali suprotnu stranu (vidi paragrafe 93-121, 168-191 i 206-216 ove presude o detaljnom pregledu ovih protivljenja i komentare u prilogu takvom protivljenju); i, (3) odgovor Suda u vezi sa ovim specifičnim navodom.

Suština navoda podnosilaca zahteva

336. Podnosioci zahteva, odnosno trideset (30) poslanika koji su podneli zahtev, u suštini navode da član 82.2 Ustava obavezuje predsednika da raspusti Skupštinu nakon uspešnog predloga o nepoverenju protiv Vlade. Navode podnosilaca zahteva o neustavnosti osporenog Dekreta predsednika su podržali premijer, predsednica Skupštine i potpredsednica Skupštine – uvek prema specifičnim razlozima navedenih od svake zainteresovane strane u njihovim podnescima dostavljenih Sudu i detaljno prikazanih u paragrafima 62-92, 122-167 i 192-205 ove presude.

337. Prema podnosiocima zahteva: (i) predsednik je trebalo da putem Dekreta raspusti Skupštinu na osnovu člana 82.2 Ustava; (ii) Ustav, osim raspuštanja Skupštine, ne predviđa nijedan drugi postupak nakon predloga o nepoverenju; (iii) član 82.2 Ustava vodi ka jednosmernom putu i ne dozvoljava primenu člana 95 Ustava zbog nedostatak ustavne odredbe koja bi mogla da se kvalifikuje kao ustavni most povezivanja između člana 100 i člana 95 Ustava; (iv) praksa dekreta donetih 2010. i 2017. godine jasno potvrđuju da nakon predloga o nepoverenju prema Vladi, jedini ustavni put postupanja je raspuštanje Skupštine kroz član 82.2 Ustava; (v) Ustav je jasno odredio član 82.2 kao jedinu ustavnu kapiju za deblokiranje ustavnih institucija Republike Kosovo; (vi) prelaz sa konstruktivnog predloga o nepoverenju u vrstu destruktivnog predloga o nepoverenju, je učinjen da bi se jasno razumelo da razrešenje Vlade ima za posledicu raspuštanje Skupštine i raspisivanje novih izbora; (vii) praksa pokazuje da nakon svakog predloga o nepoverenju prema Vladi ustavne odredbe prirodno su oživljavane tako što su praćene raspuštanjem Skupštine od strane predsednika istog dana; (viii) član 100.6 Ustava je prirodno vezan za član 82.2 Ustava; (ix) član 82.2

Ustava ne predstavlja alternativnu ustavnu odredbu (mogućnosti) za raspuštanje Skupštine već predstavlja jedini predstavlja jedini mogući put; i (x) modalni glagol "*može*" upotrebljen u članu 82.2 Ustava ne predstavlja alternativu u svom sprovođenju, već pruža jedino (najadekvatnije) ustavno rešenje za stavljanje u funkciji volje naroda, kroz parlamentarne izbore za biranje novih predstavnika u ustavnim institucijama.

338. Prema premijeru: (i) tekstualni sadržaj člana 82.2 predstavlja jedinu primenljivu ustavnu normu za slučajeve nakon uspešnog izglasavanja nepoverenja Vladi; (ii) Ustavotvorac nije ostavio nijednu drugu alternativu, osim raspuštanje Skupštine od strane predsednika kroz član 82.2 Ustava; (ii) glagol "*može*" ["may" na engleskom jeziku] upotrebljen u članu 82.2 Ustava ima ovlašćujuću/dozvoljavajuću izreku, dakle to je norma koja priznaje predsedniku nadležnost i koja u stvari obavezuje predsednika da raspusti Skupštinu; (iii) Upotreba glagola "*može*" u članu 82.2 Ustava ne određuje samo po sebi da norma ima alternativni karakter, jer da bi se norma smatrala alternativnom ona mora da sadrži u formulisanju svog teksta najmanje jednu alternativu koju bi mogao da izabere organ, kome je priznata diskrecija u proceni i izboru među alternativama; (iv) član 82.2 Ustava samo predviđa da se predsednik ovlašćuje/opunomoći da raspusti Skupštinu nakon uspešnog predloga o nepoverenju, ali ne ostavlja u njegovoj diskreciji neku drugu alternativu; i, (v) tumačenje člana 82.2 Ustava treba da se izvrši pozivajući se na druge metode ustavnog tumačenja, tako da se istinito značenje norme izvuče iz drugih izvora, pored jezičkog formulisanja.

339. Prema predsednici Skupštine tri su glavni razlozi zašto je osporeni Dekret predsednika protivustavan, kao što sledi: (i) Predsednik nije poštovao ustavni princip podele vlasti; (ii) Predsednik, kroz njegov Dekret, nameravao da izmeni Ustav zemlje, nadležnost koja pripada isključivo Skupštini; i, (iii) Predsednik je preuzeo na sebe nadležnosti za tumačenje Ustava koje prema pozitivnom pravu pripada Ustavnom sudu. Predsednica Skupštine, u njenim komentarima, nije iznela neki specifičan komentar u vezi sa članom 82.2 Ustava.

340. Prema argumentima potpredsednice Skupštine: (i) Dekret predsednika je donet u suprotnosti sa članom 82.2 Ustava jer je on trebao da dekretira raspuštanje Skupštine; (ii) nakon predloga o nepoverenju prema Vladi, Ustav ovlašćuje predsednika samo da u skladu sa njegovom ustavnom ulogom raspusti Skupštinu i da odredi datum izbora; (iii) član 82.2 Ustava koji predviđa raspuštanje Skupštine ima povezanost samo sa članom 100.6 Ustava koji govori o predlog nepoverenja i sa članom 84.3 koji govori o nadležnosti

predsednika da raspiše izbore; (iv) ako bi tumačenje predsednika bilo pravilno da se Skupština ne raspušta nakon predloga o nepoverenju prema Vladi onda odredba u članu 82.2 je potpuno nepotrebna i bez ikakve funkcije; (v) član 82.2 Ustava postoji zbog činjenice da ne postoji alternativa za formiranje nove Vlade nakon uspešnog izglasavanja predloga o nepoverenju prema Vladi, prema tome kao jedini ustavni izlaz predviđeno je raspuštanje Skupštine i raspisivanja izbora; (vi) jasno da je određivanje ustavotvorca, da se kroz član 82.2 omogući legitimno vladanje, ciljajući povratak legitimiteta za Skupštinu putem izbora; (vii) razlika između Ustava i Ustavnog okvira jasno potvrđuje da ustavotvorac prelazi sa modela konstruktivnog predloga o nepoverenju; i, (viii) delovanje predsednika u okolnostima ovog slučaja je u suprotnosti sa dosadašnjom parlamentarnom praksom u Republici Kosovo u sličnim slučajevima, 2010. i 2017. godine, kada je Vlada zemlje razrešena kroz predlog o nepoverenju.

Suština argumenata suprotne strane

341. Suprotna strana, odnosno predsednik, u suštini navodi da Ustav ne obavezuje predsednika da raspusti Skupštinu nakon uspešnog predloga o nepoverenju prema Vladi. U podršci ustavnosti osporenog Dekreta dostavljeni su podnesci od Parlamentarne grupe LDK, poslanika AKR podržanih od strane poslanika NISMA i od strane poslanika LDK, Arban Abrashi – iz specifičnih razloga navedenih od svake zainteresovane strane u njihovim podnescima dostavljenih Sudu i koji su predstavljeni u delu 93-121, 168-191 i 206-216 ove Presude.

342. Prema predsedniku: (i) član 82 Ustava je podeljen na stava, gde prvi stav određuje situacije kada se Skupština raspušta obavezno, dok drugi stav situaciju kada Skupština "*može*" da se raspušta; (ii) donošenjem Dekreta, predsednik je uvek ima u vidu [...] izbegavanje izbora i prvenstveno volju izabranih predstavnika naroda koji su zastupljeni u Skupštini; (iii) Pokret VETËVENDOSJE! je zahtevao raspuštanje Skupštine prema članu 82.2 Ustava, ali predsednik uzimajući u obzir ustavne nadležnosti [...] duh Ustava i standarde postavljene Presudom [...] KO103/14 [...] je trebao da nađe način za formiranje Vlade, sa ciljem da volju političkih stranaka i predstavnika naroda materijalizuje kroz ustavnih procedura za formiranje Vlade, onako kako je predviđeno članom 95 Ustava; (iv) navodi podnosilaca zahteva da predsednik nije postupio prema ranijim slučajevima raspuštanja saziva ne stoje jer i u ovom slučaju, kao i drugih puta, predsednik je uzeo kao osnov volju političkih stranaka, odnosno volju izabranih predstavnika naroda; (v) u sve tri slučajeve prethodnih saziva, naime onih: četvrtog (2014), petog (2017) i šestog (2019), volja

političkih stranaka je izričito bila raspuštanje Skupštine i predsednik je dekretirao tu volju, dok u konkretnom slučaju, volje dve trećine (2/3) predstavnika naroda je da se formira nova Vlada i zemlja da ne ide na prevremene izbore; (vi) uzimajući kao osnov volju političkih stranaka odnosno 2/3 poslanika da ne raspuste Skupštinu, predsednik je zastupao volju izabranih predstavnika naroda, koji su ocenili da je potrebno formiranje nove Vlade; (vii) odlazak na nove izbore, uprkos volji svih političkih partija predstavljenih u Skupštini da se ne ide na prevremene izbore, (osim Pokreta VETËVENDOSJE!), bi prestavljao ustavno kršenje; (viii) na izbore može se ići samo ako je u volji poslanika Skupštine (kao što se desilo u nekoliko slučajeva) ili ako Vlada ne može da se formira glasovima Skupštine; (ix) građani u jednoj zemlji sa parlamentarnom demokratijom ne biraju Vladu, nego biraju Skupštinu i građani kada glasaju očekuju da će Skupština imati mandat na četiri (4) godine; (x) član 66.1 Ustava je predvideo da se izbori za Skupštinu održavaju svake četiri (4) godine, a ne kada odgovara nekoj političkoj stranki; (xi) Predsednik donošenjem osporenog Dekreta je imao u vidu nove ustavne okolnosti, odnosno izglasanje predloga o nepoverenju sa 2/3 glasova poslanika, izraženu volju poslanika za novu Vladu, i mandat Skupštine do kraja 2023. godine; (xii) članovi 100.6 i 82.2 Ustava treba da se čitaju u vezi sa članom 95.5 Ustava zbog različitih situacija koja mogu nastati, kao što je slučaj sa aktuelnom situacijom; (xiii) po prvi put u ustavnoj praksi, većina političkih stranaka predstavljena u Skupštini su se izjasnile i tražile su od predsednika da ne raspusti Skupštinu, već da sledi ustavne procedure za formiranje nove Vlade; (xiv) član 82.2 Ustava se primenjuje od strane predsednika ako se vidi da nema volje od političkih stranaka predstavljenih u Skupštini da se formira Vlada; (xv) izraz "*može*" upotrebljen u stavu 2. člana 82. Ustava ne predstavlja izričitu obavezu za predsednika, već obavezuje predsednik da izvrši procenu okolnosti da li Skupština može da se raspusti ili ne, nakon uspešnog predloga nepoverenja Vladi; i, (xvi) glagol "*može*" upotrebljen u stavu 2. člana 82. Ustava pokazuje da raspuštanje ili ne Skupštine je u volji procene predsednika, nakon konsultacija sa političkim strankama i koalicijama koje su predstavljene u Skupštini.

343. Prema Parlamentarnoj grupi LDK: (i) Predsednik nema pravo automatski da raspušta Skupštinu prema članu 82.2 Ustava nakon uspešnog predloga o nepoverenju, a da nema prethodno volju većine političkih subjekata koji su predstavljeni u Skupštini; (ii) član 82.2 Ustava ne može se automatski upotrebiti od strane predsednika ne samo zbog priloga „*može*" nego i zbog činjenice što sastavljači Ustava, trenutak kada ima uspešnog izglasanja nepoverenja prema Vladi nisu odredili kada trenutak kada zemlja automatski ide na izbore, nego su ostavili mogućnost da se izbegnu izbori, da se formira parlamentarna

većina, sledstveno da se formira nova Vlada; (iii) najkontradiktorniji navod podnosilaca zahteva se upravo odnosi na tumačenje reči "*može*" upotrebljene u stavu 2. člana 82 pošto oni naglašavaju da takva odredba nema alternativni karakter, već ima karakter dozvoljavanja jedine mogućnosti jer izraz "*dozvoljavanja jedine mogućnosti*" podrazumeva obavezu (što bi se najbolje odrazilo rečju „*mora*" ili „*obavezuje* se" a ne rečju „*može"*); (iv) član 82.1 namerno je izbegavan od strane podnosilaca zahteva, iako je taj stav izričito odredio tri trenutke kada zemlja ide automatski na izbore, odnosno tri trenutke kada se neophodno raspušta Skupština; i, (v) nijedan od predviđenih uslova za neophodno raspuštanje Skupštine predviđenih članom 82.1 Ustava nije ispunjen u okolnostima konkretnog slučaja.

344. Prema poslanicima AKR koje su podržali poslanici NISMA: (i) Sud mora uzeti u obzir nove političke i ustavne okolnosti i činjenicu da po prvi put na Kosovu imamo situaciju kada u početku mandata Skupštine imamo promenu parlamentarne većine protiv Vlade; (ii) tumačenje podnosilaca zahteva da član 82.2 obavezuje predsednika da raspušta Skupštinu je u potpunosti pogrešan, jer bi raspuštanje Skupštine bilo u suprotnosti sa parlamentarnom praksom i u suprotnosti sa članom 95.5; (iii) 2010. godine Skupština je raspuštena od strane predsednika u potpuno drugačim okolnostima i ovo raspuštanje je izvršeno u trećoj godini mandata Skupštine; dok, 2017. godine, Skupština je raspuštena nakon predloga o nepoverenju, ali saziv u to vreme već je bio ušao u četvrtu godinu mandata i političke stranke nisu imale volju da formiraju novu Vladu; (iv) sadašnje okolnosti su sasvim drugačija zbog toga što je Skupština u početku mandata i sve parlamentarne političke stranke, apsolutna većina od njih, [...] su se izjasnile za formiranje nove Vlade; (v) Predsednik prilikom postupanja za raspuštanje Skupštine ili za preduzimanje ustavnih koraka za formiranje nove Vlade, je uzeo u obzir volju kvalifikovane parlamentarne većine koji su se izjasnili za novu Vladu a ne za raspuštanje Skupštine prema članu 82.2; i, (vi) predsednik u okviru njegove funkcije kao predstavnik jedinstva naroda mora da uzme u obzir i volju parlamentarnih političkih stranaka, pogotovo kada je reč o raspuštanju Skupštine u ovom slučaju.

345. Prema poslaniku Arban Abrashi iz LDK: (i) mandat Skupštine traje četiri (4) godine, osim kada se ovaj organ, nakon stvaranja okolnosti i ispunjenja ustavnih uslova, raspušta pre redovnog i punog završetka njenog mandata; (ii) Skupština se obavezno raspušta i pre završetka punog mandata prema situacijama predviđenih u stavu 1 člana 82, u slučajevima kada se Skupština pretvara u organ koji ne može da ispuni svoje zakonske i ustavne odgovornosti, kao što su izbor drugih važnih organa [...] kao na primer neuspeh izbora Vlade ili predsednika; (iii)

prema stavu 2 člana 82 Skupština može da se raspusti (opcionalno) i nakon uspešnog izglasanja predloga o nepoverenju prema Vladi i ovde se raspuštanje Skupštine ostavlja samo kao mogućnost predsednika; (iv) ako bi raspuštanje Skupštine bilo obavezujuće, onda bi sastavljači Ustava nastavili sa regulisanjem ove situacije u članu 82, stav 1, tačno nastavljajući sa podstavom 4 samo jednog stava, a ne da se prolazi u jedan novi stav kao što je slučaj sa stavom 2. člana 82. Ustava; (v) u drugim parlamentarnim praksama predlog o nepoverenju smatra se kao prilika za smenu Vlade i ne obavezno da se ide na nove izbore; (vi) u 2019. godini, saziv Skupštine je bio raspušten pošto su se politički subjekti, sve bez izuzetka, izjasnili protiv formiranja Vlade i za nove izbore; i, (vii) iz navoda podnosilaca zahteva, proizilazi da ako bi Dekretom predsednika bio predložen kandidat iz Pokreta VETËVENDOSJE! za premijera, onda ovaj Dekret ne bi bio u suprotnosti sa članom 82.2 Ustava.

ODGOVOR SUDA – u vezi sa članom 82 Ustava

Opšta načela u vezi sa raspuštanjem Skupštine od strane predsednika

346. Ustav Republike Kosovo sastoji se od jedinstvene celine ustavnih principa i vrednosti na osnovu kojih je izgrađena i treba da funkcioniše država Republike Kosovo. Ovi principi i vrednosti utelovljuju i odražavaju duh Ustava, koji je prenesen u svaku njegovu normu. Kao takav, Ustav i svaka njegova norma moraju biti tumačeni u međusobnoj zavisnosti jedan od drugog, a ne izolirani jedan od drugog, uvek imajući u vidu njegove principe i vrednosti. Nijedna ustavna norma se ne može izvući iz konteksta i tumačiti na mehanički način i nezavisno od ostatka Ustava. Ovo je zbog činjenice da Ustav ima unutrašnju koheziju prema kojoj svaki deo ima vezu sa ostalim delovima. Ovakav pristup preporučuju i mišljenja Venecijanske komisije koja će biti pojašnjena u nastavku.

347. Za svrhe tumačenja stava 2 člana 82 Ustava koji predviđa da: "*Skupština se može raspustiti od strane Predsednika Republike Kosovo, ako se uspešno izglasa nepoverenje Vladi* "; potrebno je da se najpre analiziraju sledeća dva pitanja: (i) uloga Skupštine u ustavnom sistemu Republike Kosovo; i, (ii) uloga predsednika u ustavnom sistemu Republike Kosovo. U vezi sa ovom suštinskom analizom, Sud će se pozivati na opšta načela određena u Ustavu i odražena u svojoj dosadašnjoj ustavnoj praksi. Uzimajući u obzir i relevantne okolnosti konkretnog slučaja. Dalje, u delu "Odgovor Suda " će biti tumačen član 82 u celosti, a stav 2 člana 82 Ustava, posebno.

Skupština u ustavnom sistemu Republike Kosovo

348. Suverenitet države Kosovo potiče iz naroda, pripada istom i sprovodi se, preko izabranih predstavnika naroda, u saglasnosti sa Ustavom. Drugi način sprovođenja suvereniteta od naroda su referendum i drugi oblici u skladu sa Ustavom. (Vidi, član 2 Ustava).

349. Posebno, izabrani predstavnici naroda su poslanici Skupštine koji su izabrani u slobodnim i demokratskim izborima. Sprovođenja suvereniteta preko izabranih predstavnika naroda je glavni i najrasprostranjeniji modalitet za izražavanje onog što „*potiče iz naroda*“ i da bi se to odrazilo u dela i konkretne odluke kroz sistem reprezentativne demokratije.

350. Skupština kao zakonodavna institucija bira se na mandat od četiri (4) godine. Nakon redovnog okončanja mandata Skupštine, zemlja ide automatski na izbore. Dakle, svrha jednog saziva, na osnovu Ustava Kosova, je da završi njen mandat od četiri (4) godine. U novim izborima, narod glasa i bira novi saziv, sa uverenjem da će ih taj saziv zastupati za naredne četiri (4) godine. To predstavlja redovan ciklus izbora predstavnika naroda u Skupštini. Bez obzira na ovaj redovni ciklus reprezentativne demokratije, mandat Skupštine može da se okonča pre završetka redovnog mandata od četiri (4) godine, samo prema regulisanju određenog kroz član 82 Ustava, gde se specifično određuju tri (3) situacije obaveznog raspuštanja Skupštine, i jedne (1) moguće situacije raspuštanja Skupštine. Sa izuzetkom, mandat Skupštine može da se nastavi i preko redovnog ustavnog mandata od četiri (4) godine, u okolnostima Vanrednog stanja. (Vidi članove 66. i 82. Ustava).

351. Među glavnim vrednostima Republike Kosovo koje su inkorporisane u Ustavu, između ostalih, su „demokratija“ i „vladavina zakona“. (Vidi član 7 Ustava). Demokratija u Republici Kosovo se zasniva na načelu podele vlasti i kontrole i balansiranja između njih. (Vidi član 4 Ustava). Šta više, na osnovu člana 4 Ustava u vezi sa oblikom vladanja i podelom vlasti, (i) Skupština sprovodi zakonodavnu vlast; (ii) Vlada je odgovorna za sprovođenje zakona i državne politike i podleže parlamentarnoj kontroli; i (iii) Sudska vlast je jedinstvena i nezavisna i sprovode je sudovi. Posebno mesto u podeli vlasti imaju i Ustavni sud i predsednik. Prvi zaštićuje ustavnost u zemlji i vrši konačno tumačenje Ustava; a drugi predstavlja jedinstvo naroda i garant je demokratskog funkcionisanja institucija Republike Kosovo.

352. Osim Ustavu i obavezi da sprovodi zakonodavnu vlast u skladu sa Ustavom, Skupština ne podleže nijednoj drugoj vlasti, a poslanici kao

predstavnici naroda ne podležu nikakvom prinudnom mandatu. Kao jedna od glavnih grana vlasti, Skupština ima obavezu da poštuje nezavisnost drugih grana vlasti isto kao što i druge grane vlasti imaju obavezu da poštuju nezavisnost Skupštine. Ova interakcija predstavlja suštinu vrednosti koju sadrži u sebe podela vlasti kao osnovni princip u demokratskom sistemu. Poštovanje ove vrednosti je preduslov za ostvarivanje vladavine zakona u Republici Kosovo.

353. Sve vlasti, bez izuzetka, bilo one koje su deo klasičnog trougla podele vlasti, bilo one koje su drugi važan deo državne strukture, imaju ustavnu obavezu da sarađuju sa jednim drugom za opšte javno dobro i u najboljem interesu svih državljana Republike Kosovo Kosova. Sve ove vlasti imaju za obavezu da obavljaju njihove javne dužnosti u cilju ostvarivanja vrednosti i principa na kojima je izgrađena da funkcioniše Republika Kosovo. U ovom pogledu, verna saradnja između ustavnih/javnih institucija predstavlja ustavnu obavezu i vernost prema formalnoj i javnoj zakletvi prilikom preuzimanja ustavnih odgovornosti od strane svakog nosioca odnosne javne funkcije.

354. Kao zakonodavna institucija direktno izabrana iz naroda, Skupština ima niz nadležnosti koje su izričito određena u Ustavu. Od glavnih nadležnosti Skupštine je nadležnost da „*bira Vladu*“ i da izrazi „*nepoverenje*“ prema njoj.

355. U ovom smislu, u sudskoj praksi ovog Suda je naglašeno da: “ *Demokratija "vox populi" (glas naroda), zahteva izbor onih koji će predstavljati glas naroda u zakonodavnom telu države. U parlamentarnoj demokratiji, ovo je vrhovni upravni entitet poveren sa različitim nadležnostima, istovremeno podređen načelu podele vlasti i kontrole balansa među njima. Jedna od glavnih zadataka parlamenta je da odluči glasanjem koga da ovlašćuje izvršnim funkcijama. Vlada proizilazi iz dominirajuće političke snage u skupštini i ima korene u političkom snagu koja pobedi na izborima. Ovo može biti apsolutna ili relativna pobeda.”* (Vidi Presudu KO103/14, paragraf 49).

356. Ustav predviđa različite načine davanja odobrenja od strane Skupštine, o različitim pitanjima, u zavisnosti od vrste radnje ili odluke koja se traži da bude doneta (preduzeta) od strane izabranih naroda. Za odluke visoke važnosti, kao što je na primer, raspuštanje Skupštine od samih poslanika, predviđeno je glasanje sa dve trećine (2/3) glasova svih poslanika Skupštine, uključujući dve trećine (2/3) svih poslanika koji zauzimaju garantovana mesta za predstavnike nevećinskih zajednica u Republici Kosovo. Za neke druge radnje ili

odluke, dovoljno je prosta većina svih poslanika Skupštine, kao što je na primer, odluka za davanje ili oduzimanje poverenja Vlade.

357. U vezi sa poslanicima i njihovim mandatom, Sud je već naglasio da prema članu 74 Ustava, *"poslanici su dužni da obavljaju njihovu funkciju u najboljem interesu Republike Kosovo"*. (Vidi slučaj KO98/11, podnosilac *Vlada Republike Kosovo*, Presuda od 20. septembra 2011, paragrafi 58 i 59). To šta smatraju poslanici da je u najboljem interesu Republike Kosovo u političkom smislu i u smislu javnih politika, je u potpunosti u ruci poslanika Skupštine. Sve dok se poštuje Ustav, svako rešenje izabranih i istovremeno predstavnika naroda, treba da se poštuje. Poslanici ne podležu nikakvom prinudnom mandatu. Mandat poslanika se završava ili postaje nevažeći samo u situacijama koja su određena u članu 70.3 Ustava. Među njih, kao razlog završetka mandata poslanika predviđa se i okončanje mandata Skupštine. Završetak mandata poslanika zbog raspuštanja Skupštine, kao način završetka mandata Skupštine, se može izvršiti samo pravilnim sprovođenjem člana 82 Ustava.

Predsednik u ustavnom sistemu Republike Kosovo

358. Predsednik, kao šef države, *inter alia*, predstavlja jedinstvo naroda i garant je demokratskog funkcionisanja institucija Republike Kosovo. (Vidi članove 4 i 83 Ustava).

359. Predsednik ima niz nadležnosti koje su specifično određene u Ustavu. Sud je već naglasio da, pored nadležnosti predsednika određenih članom 84 Ustava, *"postoji veliki broj referencija na predsednika u Ustavu*" i da *"vlast, funkcije, dužnosti i nadležnosti*" predsednika su određene i u drugim članovima Ustava, *"4, 18, 60, 66, 69, 79, 80, 82, 93, 94, 95, 104, 109, 113, 114, 118, 126, 127, 129, 131, 136, 139, 144, 150 i 158."* (Vidi slučaj KO47/10, podnosilac *Naim Rrustemi i 31 drugi poslanik Skupštine*, Presuda od 28 septembra 2010, stav 52).

360. Među glavnim nadležnostima predsednika, koje se povezuju sa okolnostima konkretnog slučaja, je nadležnost da predloži Skupštini kandidata za premijera prema proceduri predviđenoj u članu 95 Ustava i mogućnost da raspusti Skupštinu u slučaju predloga o nepoverenju prema Vladi u skladu sa članom 82.2 Ustava (Vidi članove 82, 84, 95 Ustava) U okviru interakcije ustavnih institucija u cilju sprovođenja njihovih odgovornosti, uvek treba imati u vidu osnovni princip međuzavisnog sprovođenja ustavnih nadležnosti. Stoga, iz ove polazne tačke, nisu sve nadležnosti predsednika određene Ustavom, nadležnosti koje on može izvršiti kao akter koji odlučuje

sam. Za izvršenje nekih nadležnosti ili ustavnih ovlašćenja, predsednik zavisi i od drugih ustavnih institucija, na način određen Ustavom.

361. Za takva međuzavisna ustavna ovlašćenja, kao što su nadležnosti člana 82.2 Ustava, od predsednika se zahteva da deluje u koordinaciji sa Skupštinom. Dakle, predsednik sprovodi u praksi njegovu ustavnu obavezu da predstavi jedinstvo naroda i da pomogne u obezbeđivanju demokratskog funkcionisanja institucija Republike Kosovo.

362. Prema sudskoj praksi ovog Suda: *" neke od nadležnosti predsednika Republike veoma jasno dodirnu politički život zemlje."* (Vidi presudu Suda KO103/14, paragraf 62). Konkretan primer je stav 2 člana 82 Ustava. Nadležnost koju Ustav daje predsedniku ovom specifičnom odredbom je nadležnost koju predsednik ne može izvršiti protiv volje Skupštine. Međuinstitucionalnu saradnju između predsednika i Skupštine za svrhe okončanja ili ne mandata Skupštine, Ustav je predvideo kao mehanizam deblokiranja u nadležnosti predsednika.

363. Uzimajući u obzir član 83 Ustava, prema kojem, predsednik je šef države i predstavlja jedinstvo naroda i znatne nadležnosti date predsedniku Republike na osnovu Ustava, Sud je smatrao da *„je razumno za javnost da pretpostavi da će njihov predsednik koji "predstavlja jedinstvo naroda" a „ne delimične interese ili političke interese, predstavljati sve njih."* (Vidi paragrafe 63 i 94 presude KO103/14 i referenciju koja je citirana tu). Poštovanje volje izabranih predstavnika naroda, u okolnostima situacije nakon predloga o nepoverenju, se izvrši takođe postupajući prema izraženoj volji izabranih predstavnika naroda u vezi sa okončanjem ili neokončanjem mandata Skupštine.

364. U tom pogledu, Sud je već rekao da svaki građanin Republike *„ima pravo da bude siguran u nepristrasnost, integritet i nezavisnost njihovog predsednika"*. Ovo postaje još važnije u situacijama kada *„predsednik Republike vrsi političku vlast kao sto je slučaj biranja između kandidata, iz mogućih koalicija, koji se takmiče za premijera"*. Toliko važno postaje izvršenje nadležnosti predsednika po kojem on može raspustiti Skupštinu, koja je sastavljena od izabranih predstavnika naroda na ustavni mandat od četiri (4) godine. U vezi sa formiranjem nove Vlade, Sud je takođe naglasio da zadatak predsednika da predstavi državu i jedinstvo naroda, podrazumeva i "*odgovornost predsednika da sačuva stabilnost zemlje i da nade prevladavajuće kriterijume za formiranje nove Vlade kako bi se izbegli izbori"."* (Vidi paragrafe 63 i 94 presude KO103/14 i referenciju koja je citirana tu).

Opšti principi prema Venecijanskoj komisiji

365. U nastavku, Sud će predstaviti sadržaj šest (6) mišljenja Venecijanske komisije u kojima su diskutovana na specifičan način pitanja koja su povezana sa nadležnostima predsednika za raspuštanje Skupštine u demokratskom parlamentarnom, predsedničkom, polupredsedničkom sistemu. Takva mišljenja, Venecijanska komisija je dala na osnovu specifičnih zahteva Azerbejdžana (1 mišljenje), Rumunije (1 mišljenje), Moldavije (3 mišljenja), Gruzije (1 mišljenje) i Turske (1 mišljenje). Sud će u nastavku izneti glavne tačke ovih Mišljenja, fokusirajući se takođe na konačne preporuke Venecijanske komisije u vezi sa navedenim pitanjima.

(a) Mišljenje Venecijanske komisije br. CDL-AD(2016)029

366. U ovom mišljenju, Venecijanska komisija je analizirala nacrt amandmane na Ustav Azerbejdžana. U relevantnom delu gde se diskutovalo o *"Moći predsednika da raspušta Skupštinu"*, Venecijanska komisija je ustanovila sledeće:

"Međutim, ovu moć [predsednika da raspušta Skupštinu] *treba ocenjivati ne apstraktno, već u svetlu ostalih ovlašćenja koja predsednik ima u sistemu. Ako veoma jak predsednik, u super-predsedničkom režimu, ima široku diskreciju da raspušta parlament, to može da poremeti ravnotežu vlasti između dva grana. Na primer, u periodu kada je Republika Koreja bila pod autoritarnim režimom, predsednik je imao moć da raspušta parlament. Međutim, ta moć predsednika je ukinuta posle prelaska na demokratiju. U kontekstu Azerbejdžana, izuzetna moć raspuštanja parlamenta dodaje se i drugim ovlašćenjima koja su akumulirana u rukama već vrlo moćnog predsednika. To još više slabi parlament."* (Vidi mišljenje CDL-AD(2016)029 Venecijanske komisije, od 18. oktobra 2016, o Azerbejdžanu vezano za Nacrt-amandmane na Ustav odlučene na Referendumu dana 26. septembra 2016, usvojen na Plenarnoj sednici 14-15 oktobra 2016, Deo C. Moć predsednika da raspušta Skupštinu, paragrafi 56-69, posebno paragraf 59).

367. Sledstveno, u zaključcima ovog Mišljenja, *inter alia*, Venecijanska Komisija je donela zaključak da: *"Nova moć predsednika da raspušta Skupštinu čini političko protivljenje Skupštine izuzetno nedelotvornim."* U tom smislu, *"Venecijanska Komisija je pozvala vlasti da preduzmu ustavnu reformu koja bi ojačala a ne oslabila Skupštinu [...]."* (Vidi Mišljenje CDL-AD(2016)029, napred citiran, paragrafi 87-88).

(b) Amicus Curiae Brief Venecijanske Komisije br. CDL-AD(2011)014

368. U ovom mišljenju karaktera "*Amicus Curiae Brief",* Venecijanska komisija je ocenila i dala odgovor na tri pitanja o članu 78 Ustava Republike Moldavije koja su se odnosila na ponovljena raspuštanja Skupštine kao posledica nepostizanja izbora predsednika. U relevantnom delu ovog Mišljenja, Venecijanska Komisija je ustanovila sledeće:

"59. Ustavi generalno predviđaju zabrane u pogledu raspuštanja Skupštine. Svrha takvih zabrana je da sprečavaju političku nestabilnost i da se bori protiv zloupotreba vezanih za ponovljena raspuštanja. Ustav Moldavije ne predstavlja izuzetak iz ovog pravila." (Vidi Mišljenje CDL-AD(2011)014 o Republici Moldavije u vezi tri pitanja povezana za član 78 Ustava, Venecijanske Komisije od 4 jula 2011. godine, usvojeno u Veneciji, 87-toj Plenarnoj sednici, održanoj dana 17-18 juna 2011, paragraf 23 i referencija u tom paragrafu; vidi takođe i drugi dokument citiran ovde od strane Venecijanske Komisije, CDL-AD(2007)037add4 pripremljenog od Sekretarijata Venecijanske Komisije, odnosno takozvani dokument "Napomena o Pitanju Raspuštanja Skupštine" u kojem se, između ostalog, predviđaju specifične slučajeve kada se Skupština ne može raspustiti.)

(c) Mišljenje Venecijanske Komisije br. CDL-AD(2017)005

369. U ovom mišljenju Venecijanske Komisije su ocenjena nekoliko amandmana na Ustav Republike Turske. U ovom slučaju, Venecijanske Komisija je naglasila da i u predsedničkim republikama, *"moć za raspuštanje jednog saziva je veoma retka, iz razloga što tako nešto bi podrivala princip podele vlasti u klasičnom smislu."* U objašnjenjima oko ove konstatacije, Venecijanska Komisija je razjasnila da u Sjedinjenim Američkim Državama, kao zemlja sa klasičnim predsedničkim sistemom, predsednik nema moć da raspušta saziv [Kongres].

370. Venecijanska Komisija je dalje naglasila da ustavnim amandmanima u Turskoj, Predsedniku je dodeljena *"moć da raspušta Skupštinu, po bilo kom osnovu, što je simetrična moć sa moću Skupštine da raspušta sebe po bilo kom osnovu sa 3/5 glasova ";* kao i da ovim ustavnim amandmanima *"Predsednik je slobodan da odluči o tome da li i kada će raspustiti Skupštinu, što bez ikakve sumnje predstavlja način da se izvrši pritisak na Skupštinu."*

371. Sledstveno, u zaključcima, Venecijanska Komisija je istakla da amandmani na Ustav kroz kojih predsedniku se dozvoljava da raspušta Skupštinu pokreću posebnu zabrinutost u smislu podele vlasti iz razloga što *"Predsedniku bi sa dala moć da raspušta Skupštinu po bilo kojem osnovu, što je sasvim tuđe/nepoznato u demokratskim parlamentarnim sistemima [...]."* (Vidi Mišljenje CDL-AD(2017)005 Venecijanske Komisije o Turskoj u vezi sa amandmanima na Ustav koje je Skupština usvojila 21. januara 2017. i odlučena u Nacionalnom referendumu dana 16. aprila 2017. godine, od 13. marta 2017, usvojen u Veneciji na 110-toj Plenarnoj Sednici, održanoj 10-11 marta 2017, Deo e. Moć za raspuštanje Skupštine, paragrafi 84-88 i paragrafi 127 Zaključaka ovog Mišljenja i referencije navedene u tom Mišljenju; Vidi u tom smislu i Mišljenje Venecijanske Komisije CDL-AD(2019)022 o Peru oko povezanosti ustavnih amandmana sa pitanjem poverenja, od 14. oktobra 2019. godine, usvojen u Veneciji na 120-toj Plenarnoj sednici, dana 11-12 oktobra 2019. godine, paragraf 42).

(d) Mišljenje Venecijanske Komisije br. CDL-AD(2012)026

372. U ovom Mišljenju, Venecijanska Komisija, u delu gde je naglašena potreba za među institucionalnom saradnjom između državnih javnih institucija u Rumuniji, specifično je podvučeno sledeće:

„[Venecijanska] *Komisija je mišljenja da se poštovanje Ustava ne može ograničiti samo na doslovnu primenu njegovih operativnih odredbi. Sama priroda Ustava je da pored garantovanja ljudskih prava, on pruža okvir i državnim institucijama, gde se utvrđuju njihova ovlašćenja i obaveze. Svrha ovih odredbi je da omoguće nesmetano funkcionisanje institucija na osnovu njihove lojalne saradnje. Šef države, Parlament, Vlada, pravosuđe, svi služe zajedničkom cilju unapređenja interesa zemlje u celini, a ne uskih interesa jedne institucije ili političke stranke koja je imenovala nosioca navedene funkcije. Čak i ako se institucija nalazi u situaciji vlasti, što joj omogućuje da utiče na druge državne institucije, to mora da uradi imajući na umu interese države u celini, i sledstveno i interese drugih institucija uključujući i interese parlamentarnih manjina*

373. Na kraju, Venecijanska Komisija je takođe naglasila da *"državne institucije Rumunije bi trebalo da se angažuju u vernoj saradnji između sebe i da je zadovoljna izjavama sa obe strane koje izražavaju nameru da poštuju njihove obaveze."* (Vidi Mišljenje Venecijanske Komisije CDL-AD(2012)026 o Rumuniji vezano za saglasnost sa ustavnim principima i vladavinom zakona radnji koje su preduzele

Vlada i Skupština u pogledu drugih institucija, od 17. decembra 2012, paragrafi 87-88).

(e) Mišljenje Venecijanske Komisije br. CDL-AD(2012)026 – Moldavija 2017

374. U ovom Mišljenju, Venecijanska Komisija je odgovorila nakon zahteva predsednika Republike Moldavije za Mišljenje u vezi sa predlogom za dodavanje nekoliko dodatnih nadležnosti predsedniku za raspuštanje Skupštine. Venecijanska Komisija je ocenila kao nepreporučljivim dodavanje dodatnih nadležnosti za predsednika za nediskreciono raspuštanje Skupštine. U nastavku, Sud će tačno citirati sve relevantne delove ovog Mišljenja gde se odražava neslaganje Venecijanske Komisije sa dodavanjem dodatnih nadležnosti predsedniku u pogledu raspuštanja Skupštine:

" 20. U većini parlamentarnih režima, šef države igra ulogu arbitra, ili pouvoir neutre, odvojen od stranačke politike. Ovo nisu prazne reči: iako šef države ne može biti sprečen da ima svoje političke stavove i simpatije, njegov mandat je ograničen. Glavne funkcije šefa države u okviru ovog modela su da predstavlja državu u spoljnim odnosima, da učestvuje u imenovanju određenih ključnih državnih službenika, da garantuje funkcionisanje državnih institucija, ali ne i da definiše stvarni politički smer države - ovo je uloga parlamenta i izvršne vlasti. Predsednik je važan element političkog sistema, ali nije stranački. Ovlašćenja predsednika za raspuštanje u parlamentarnom režimu definisana su neutralnim položajem predsednika: u vreme institucionalne krize predsednik preuzima važnu funkciju raspuštanja parlamenta kako bi se prevazišao zastoj tako što će pozvati ljude i da se ponovo uspostavi nesmetano funkcionisanje ustavna mašinerije.

21. Raspuštanje parlamenta može se naći u gotovo svim evropskim parlamentarnim ustavima. Konkretni ustavni modeli, međutim, se razlikuju u zavisnosti od toga ko je nosilac vlasti za raspuštanje (šef države [Predsednik],*, šef vlade, sam parlament, narod, itd.) i koliko diskrecionog prava ima ovaj nosilac. Sa stanovišta zakonodavne tehnike, postoje dve mogućnosti: Ustav može sadržati ili opštu klauzu o raspuštanju (na primer, član 88 Ustava Italije) ili spisak posebnih slučajeva (što predstavlja krizu u funkcionisanju demokratske institucije) u kojima je moguće raspuštanje radi sprečavanja političkog zastoja: produženo odsustvo Vlade, neusvajanje budžeta, trajno odsustvo kvoruma u Parlamentu itd.*
[...]

23. Suprotno tome, na osnovu novog stava 2. tačka (a), člana 85. predsednik Republike Moldavije bi bio ovlašćen da raspušta parlament „nakon konsultacija sa parlamentarnim grupama“. Ova odredba bi na taj način dala predsedniku, pored postojećih posebnih ovlašćenja za raspuštanje, opštu nadležnost raspuštanja, ograničenu samo proceduralnom obavezom za konsultovanjem sa parlamentarnim grupama.

24. Predlog predsednika stoga kombinuje dve zakonodavne tehnike koje se inače praktično nikada ne koriste kumulativno, onu diskrecione nadležnosti raspuštanja (novi stav 2-1 tačka (a)) i pravo na raspuštanje u određenim slučajevima (postojeći član 85 Ustava i naknadne tačke predložene na novi stav 2-1, plus novi član 85-1). Odredba koja predsedniku daje diskreciono ovlašćenje za raspuštanje čini ostale razloge navedene u predlogu potpuno suvišnim. Moglo bi se čak podrazumevati da opšta nadležnost raspuštanja nije povezana sa vremenom institucionalne krize (koja su obuhvaćena specifičnim slučajevima raspuštanja), ali dodaje mogućnost da predsednik raspusti parlament iz čisto političkih razloga, na primer ako se ne slaže sa političkim izborom koji vrši parlament i želi nove izbore. Takvo tumačenje predsednikove nadležnosti da raspušta parlament menja neutralnu ulogu predsednika i pretvara ga u političkog igrača. To nije kompatibilno sa logikom parlamentarnog režima.

25. Čak i izvan slučaja kombinacije opšte klauzule i posebnih slučajeva raspuštanja, Venecijanska komisija smatra da bi diskreciono ovlašćenje za raspuštanje u rukama šefa države moglo biti opasno u zemljama koje nemaju utvrđenu demokratsku tradiciju i koje nisu bile deo tradicionalnog pravnog poretka (kao što je slučaj u nekoliko ustavnih monarhija kao što su Lihtenštajn, Luksemburg, Monako ili Holandija) i gde ne podleže određenim ograničenjima (kao što je slučaj u Danskoj ili Irskoj), tačno jer rizikuje da bude tumačeno kao sredstvo stranačke politike. Venecijanska komisija izrazila je kritike zbog širokih diskrecionih ovlašćenja za raspuštanje, čak i u odnosu na polupredsednički režim: "nakon što poslanici Rada Verkhovne [Skupština u Rumuniji] *dobijaju mandat direktno od birača za određeni vremenski period, trebalo bi da postoje ubedljivi razlozi za prevremeni završetak. Predloženi član 95 (1) [koji je bio sličan nacrtu člana 85, stav 2 (a)] doveo bi do raspuštanja i u situacijama u kojima bi se razrešenje moglo izbeći “*

26. Što se tiče argumenta da narodni mandat nužno zahteva šire nadležnosti za raspuštanje, Venecijanska komisija napominje da izbor predsednika narodnim glasanjem ne zahteva pretvaranje

predsednika u političkog protivnika parlamenta. Tačno je da izborima narodnim glasanjem teže poboljšati položaj predsednika, ali postoji više primera ustavnih režima u kojima narodno izabrani predsednik i dalje igra ulogu pouvoir neutre i ne uživa široka ovlašćenja, i gde potrebne kontrole i ravnoteže obezbeđuje parlamentarizam. Tu spadaju, na primer, Austrija, Irska ili Finska. (Pozivanje na francuski primer u informativnoj beleści 15 je pogrešno uputstvo: francuski predsednik zaista uživa diskrecione ovlašćenja za raspuštanje, ali francuski sistem je polupredsednički, a ne parlamentarni.)

27. Još su relevantnija u kontekstu Republike Moldavija one nove parlamentarne demokratije, koje su se nedavno pridružile EU i imale direktno izabranog predsednika sa ograničenim izvršnim prerogativima i neke dodatne u trenucima parlamentarne krize, naime Bugarska, Češka Republika, Litvanija, Poljska, Rumunija, Slovačka i Slovenija. U svim gore navedenim zemljama predsednikova ovlašćenja za raspuštanje [Skupštine] ograničena su na brojne konkretne situacije i stoga nisu diskreciona, već poluautomatska. Svi gore navedeni ustavi imaju zatvorenu listu specifičnih situacija za raspuštanje; ove se situacije odnose na nesposobnost Parlamenta da formira Vladu, na izglasavanje nepoverenja Vladi (ili na nesprovođenje zakona na koji je Vlada povezivala poverenje ili program Vlade) ili na nesposobnost Parlamenta da vrši funkcije donošenja zakona (odsustvo kvoruma, duga odlaganja, neusvajanje budžeta). Vidi naročito Ustav Bugarske, član 99; Ustav Češke Republike, član 35 stav 1; Ustav Litvanije, član 58; Ustav Poljske, član 98 § 4, član 155 § 2; Ustav Rumunije, član 89; Ustav Slovačke, član 102 i član 106 (poslednji se odnosi na propust za povlačenje predsednika na plebišitu - o tome vidi dole); Ustav Slovenije, član 111 i 117. Ovo je ustavni model koji je usvojilo sve više (prvo četiri njih, a sada sve sedam) zemalja koje su u proteklih četvrt veka [ponovo] uspostavile demokratsku vladu, što daje dodatne razloge da se to smatra preporučljivom praksom. Sve u svemu, narodni mandat sam ne pretvara šefa države u šefa izvršne vlasti i ne zahteva da se njemu poverava diskreciono ovlašćenje za raspuštanje.

28. Kao rezime, Venecijanske Komisija je mišljenja da dodavanje širokih diskrecionih nadležnosti predsedniku za raspuštanje Parlamenta (član 85, novi paragraf 2-1 tačka (a)) nije razumno i treba da se preispita. Predložena diskreciona nadležnost za raspuštanje preti da stavi Parlament i predsednik jedan protiv drugog i da provocira nepotrebne ustavne i političke sukobe."

(f) Mišljenje Venecijanske Komisije br. CDL-AD(2019)012 Moldavija 2019

375. U drugom Mišljenju od 2019. godine za Republiku Moldaviju, Venecijanska Komisija je analizirala član 85.1 Ustava Moldavije oko mogućnosti predsednika da raspušta Skupštine i konsultacijama pre raspuštanja. Navedena odredba sadrži glagol "***može***" ili na engleskom jeziku, **"*may*"** i u vezi sa ovim aspektom, Venecijanska Komisija je naglasila sledeće:

" Ova odredba izričito određuje da predsednik „može" ["may" na engleskom jeziku] *raspustiti parlament, a ne da će to učiniti* [and not that it "shall" do so]. *[...] U svakom slučaju, formulacija člana 85 (1) podrazumeva visok prag za raspuštanje parlamenta. Štaviše, član 85 (1) takođe zahteva konsultacije sa parlamentarnim grupama pre raspuštanja, što jasno ukazuje da je raspuštanje diskreciono ovlašćenje predsednika.* (Vidi Mišljenje Venecijanske Komisije CDL-AD(2019)012 o Republici Moldavije u vezi sa Ustavnom situacijom sa posebnom referencijom na mogućnost predsednika da raspušta Skupštine, od 24. juna 2019. godine, usvojeno u Veneciji na 119-toj Plenarnoj sednici, Deo B. Konsultacije pre raspuštanja Skupštine od strane predsednika, paragrafi 37-43).

376. Dalje, u istom Mišljenju, Venecijanska Komisija je naglasila sledeće:

" 40. Međutim, onaj slučaj, različit od postojećeg, odnosio se na formiranje nove vlade nakon izglasavanja nepoverenja. Takođe treba napomenuti da je (Ustavni) Sud povezao pravo na raspuštanje sa zadatkom predsednika „da pomogne u prevazilaženju političke krize i sukoba između i da ne produži krizu na neodređeno vreme, što ne bi bilo u opštem interesu građana, nosilaca nacionalnog suvereniteta". Štaviše, Sud je povezao pravo na obezbeđivanje funkcionisanja ustavnih organa sa izbegavanjem opstrukcije na delovanje jedne od državnih vlasti. Iz presude iz 2013. godine jasno je da je raspuštanje parlamenta krajnje sredstvo u slučaju da ponovljeni pokušaji formiranja vlade nisu uspeli. Ustavni sud je ograničio predsedničku obavezu da raspusti parlament na ponovljeni neuspeh u formiranju vlade u fazi poveravanja vlašću za formiranje vlade, a ne u prethodnoj fazi pregovora kao u ovom slučaju. Ovaj pristup je logičan: ukoliko nije izvršeno više od jednog formalnog glasanja o poverenju u parlamentu, ne postoji način da se objektivno odluči da li je nemoguće formirati vladu ili ne. Što se tiče faze pregovora koji su prethodili poveravanju vlašću, Ustavni sud je naglasio u par. 73 da član 85 ima funkciju mehanizma za uravnoteženje kako bi se izbegla ili prevazišla institucionalna kriza.

Ova svrha člana 85 objašnjava zašto su ovlašćenja predsednika da raspušta parlament diskreciona jer je ta diskrecija namenjena da spreči zastoj i da spreči institucionalnu krizu političkim pregovorima.

377. Takođe, Venecijanska Komisija je navela i sledeće:

41. S druge strane, što se tiče formulisanja stava 85. da predsednik „može", a ne „da će" raspustiti parlament, Komisija naglašava da je razlika između „može" i „će" dobro utvrđena u zakonu i nesumnjivo je da ima za cilj da obezbedi predsedniku slobodu delovanja da koristi sopstvenu procenu i diskreciono pravo uzimajući u obzir okolnosti posebne situacije u interesu zemlje u celini. Jasno je da raspuštanje parlamenta, izabrano poštenim i slobodnim izborima u znak izražavanja volje naroda, nije nešto što bi se trebalo rešavati na aritmetički način, već u skladu sa duhom i formulisanjem Ustava koji pruža šefu države sa potrebnim diskrecionim pravom za dobru i mudru procenu. Stoga, u svetlu svrhe čl. 85 Ustava, dužnost predsednika da konsultuje parlamentarne grupe treba smatrati kao sredstvo za iscrpljivanje svih mogućnosti za formiranje vlade ili deblokadu postupka usvajanja zakona nakon isteka roka od tri meseca, pre nego što odluči o raspuštanju parlamenta.

378. Na kraju pravne analize ovog Mišljenja, Venecijanska Komisija je navela sledeće:

42. Pravo na raspuštanje je sredstvo ratio ultima za rešavanje ustavne krize, prouzrokovane nemogućnošću formiranja vlade ili blokadom zakonodavstva. Ako ne postoji nijedno drugo sredstvo, raspuštanje parlamenta može se čak smatrati ustavnom obavezom predsednika. S druge strane, ako postoje druga sredstva, ukoliko su, na primer, stranke koje predstavljaju parlamentarnu većinu postigle sporazum o formiranju vlade, ne može postojati nikakva takva obaveza. Raspuštanje Parlamenta u takvoj situaciji i produbljivanje ustavne krize ili čak stvaranje nove krize može se čak smatrati kršenjem ustavnih dužnosti predsednika kao pouvoir neutre. Kao što su pokazali kasniji događaji, u ovom slučaju raspuštanje parlamenta od strane predsednika bilo bi u suprotnosti s razlogom čl. 85 (1), kao što je sažeto u presudi Ustavnog suda iz 2013. godine.

379. U završnim zaključcima ovog Mišljenja, Venecijanska Komisija je zaključila, *inter alia*, da:

51. Venecijanska komisija naglašava da je suštinska uloga Ustavnog suda da održi jednaku udaljenost od svih grana vlasti i da deluje kao

nepristrasan arbitar u slučaju sudara među njima. Jedan od ciljeva bilo kog Ustava je očuvanje ustavnog poretka, a jedna od glavnih funkcija bilo kog Ustavnog suda je, podržavanjem principa Zakona, da očuva funkcionisanje ustavnog sistema. Ova funkcija arbitraže po definiciji pretpostavlja nepristrasnost i ekonomičnost, i zahteva poštovanje rešenja koja su postigle demokratske i legitimne institucije.

54. Raspuštanje parlamenta izabrano poštenim i slobodnim izborima u znak izražavanja volje naroda je krajnja mera rešavanja koja može biti da nije lako tretirati, već se izvrši samo u skladu sa duhom i formulisanjem Ustava. Ustav Republike Moldavije omogućava šefu države, kao i svaki ustav, potrebno diskreciono pravo da primenjuje svoju dobru i mudru procenu o raspuštanju parlamenta nakon konsultacija sa parlamentarnim grupama. Uslovi za raspuštanje parlamenta očigledno nisu postojali 7. ili 8. juna.

Primena opštih načela u okolnostima konkretnog slučaja

380. U početku, Sud podseća na član 82 Ustava, u smislu kojeg će se nadležnost Predsednika da raspušta Skupštinu biti tumačena kao što sledi:

Član 82
[Raspuštanje Skupštine]

1. Skupština se raspušta u sledećim situacijama:

(1) ukoliko se u roku od šezdeset (60) dana, od dana konstituisanja od strane Predsednika Republike Kosovo, ne formira Vlada;

(2) ukoliko za raspuštanje Skupštine glasa dve trećine (2/3) poslanika, raspuštanje se vrši na osnovu dekreta Predsednika Republike Kosovo;

(3) ukoliko se u roku od šezdeset (60) dana, od dana započinjanja procedure izbora, ne izabere Predsednik Republike Kosovo.

2. Skupština se može raspustiti od strane Predsednika Republike Kosovo , ako se uspešno izglasa nepoverenje Vladi.

381. Paragraf 1 člana 82 Ustava predstavlja tri specifične situacije, predviđene u tačkama (1), (2) i (3), kada je Skupština obavezno raspuštena. Prva situacija je kada Skupština ne uspeva da izabere Vladu u roku od šezdeset (60) dana od dana imenovanja mandatara

od strane Predsednika. Ako se takva situacija dogodi, Skupština se obavezno raspušta (vidi član 82.1 (1) Ustava).

382. Druga situacija je kada izabrani predstavnici naroda odlučuju sami, glasanjem sa dve trećine (2/3) glasova svih poslanika da se Skupština raspušta. Sud podseća da glasanje sa dve trećina (2/3) svih poslanika Skupštine, osim zahteva za amandamentiranje Ustava kada su potrebne i dve trećine (2/3) svih poslanika koji drže i garantovana mesta predstavnika nevećinskih zajednica na Kosovo, je najveći potreban broj glasova predviđen samo za odluke od velikog značaja u Ustavu, između ostalog, jednak sa brojem poslanika potrebnim za prenošenje suvereniteta države (vidi član 20. 2 Ustava). Broj potrebnih glasova za raspuštanje Skupštine, od samih predstavnika naroda, odražava važnost relevantne odluke. Nakon takvog glasanja, Skupština se obavezno raspušta. Dekret Predsednika samo formalno zapečati volju dve trećine (2/3) Skupštine (vidi član 82.1 (2) Ustava).

383. Treća situacija je kada Skupština ne uspeva da bira Predsednika u roku od šezdeset (60) dana od dana početka postupka odabira. Ako se takva situacija dogodi, Skupština se obavezno raspušta (vidi član 82.1 (3)Ustava).

384. Zajednička za prvu i treću situaciju, gore razjašnjenih, je nesposobnost Skupštine da obavlja ustavne obaveze za formiranje Vlade ili izbor Predsednika. U tom aspektu, Ustav propisuje da ukoliko Skupština ne uspeva da obavlja važne ustavne obaveze da formira Vladu i bira Predsednika Republike – onda Skupština kao telo treba da se raspušta kako bi se formirala nova Skupština koja bi mogla do obavlja ove važne ustavne zadatke, nakon novih i prevremenih izbora.

385. Druga, gorenavedena, situacija za razliku od prve i treće, predstavlja ovlašćenje koje Ustav daje izabranim narodnim predstavnicima da svoju volju izražavaju putem glasanja za raspuštanje Skupštine. Razlog ili razlozi za raspuštanje Skupštine po tom osnovu su potpuno u dve trećine (2/3) svih poslanika Skupštine, koji odlučuju kada i zašto će raspustiti Skupštinu svojim glasovima i sledstveno kada i zašto hoće da skrate svoj mandat.

386. Ono što konačno zajedničko za sve ove tri gorenavedene situacije je da sve tri vode do obaveznog raspuštanja Skupštine i novih izbora, što bi rezultirao sa novom Skupštinom i novim izabranim narodnim predstavnicima Republike Kosovo.

387. S druge strane, za razliku, paragraf 2 člana 82 Ustava jasno i namerno podeljen od paragrafa 1 člana 82 Ustava predstavlja situaciju kada

Predsednik Republike može raspustiti Skupštinu, ali ne obavezno. Ovaj član predviđa mogućnost da Predsednik raspusti Skupštinu ali nikako ne obavezuje Predsednika da preduzme takvu radnju svojevoljno i zanemarujući izraženu volju poslanika Skupštine. U stvari, ova nadležnost Skupštine je usko povezana sa činjenicom da li postoji volja saziva koji je smenio jednu Vladu glasanjem nepoverenja da nastavlja dalje sa izborom jedne nove Vlade. Ukoliko postoji ta volja i ukoliko je ta volja izražena, Predsednik ne može raspustiti Skupštinu. Jedno takvo raspuštanje Skupštine, u suprotnosti sa deklarativno izraženom voljom izabranih predstavnika naroda, bilo bi arbitrarno mešanje Predsednika u zakonodavnu vlast.

388. Jedna Vlada izglasana i legitimisana vladajućem poverenjem od strane Skupštine izgubi poverenje ove poslednje kao rezultat izražavanja nepoverenja putem glasanja u Skupštini, prema članu 100 Ustava. Za usvajanje nepoverenja Vlade, dovoljno je šezdeset i jedan (61) glas narodnih predstavnika, onoliko koliko je potrebno da Skupština da poverenje jednoj Vladi da bi se smatrala izabranom. Kao i u drugim parlamentarnim sistemima, i u Republici Kosova, kao što je prikazano komparativnom analizom svi odgovori Foruma Venecijanske komisije i izveštaji Venecijanske komisije koji su istražili ovo pitanje u različitim zemljama (vidi paragrafe 274-306 i 365-379 ove presude) Skupština je ta koja daje poverenje Vladi i ona i ukine. Skupština je takođe ovlašćena da promeni svoje mišljenje, čak i unutar istog saziva, mehanizmom glasanja nepoverenja i da izabere drugu Vladu ukidanjem mandata postojeće Vlade, na osnovu slobodnog mandata izabranih narodnih predstavnika. Takva stvar, uprkos činjenici da se ne dešava često u drugim parlamentarnim sistemima ili u Republici Kosova, u potpunosti je u skladu sa ustavnom normom da se takva situacija dešava u demokratskom parlamentarnom sistemu, gde glasovi narodnih predstavnika u Skupština određuju put i trajanje Vlade i poverenje koje izabrani predstavnici naroda imaju u tu Vladu.

389. Sud smatra da gledište i tvrdnja da ostvarivanje prava Skupštine za glasanje nepoverenja jedne Vlade, kao volja za formiranje jedne nove vladajuće većine, rezultira automatskim skraćenjem ustavnog mandata Skupštine, je u suprotnosti sa načelima i duhom parlamentarnog sistema vlasti. To bi značilo da Skupština prilikom glasanja nepoverenja jedne Vlade, efektivno raspušta i samu Skupštinu. Kad bi to bilo slučaj, i kad bi to bilo rešenje koju predviđa Ustav, paragraf 2 člana 82 bilo bi besmislen i bez ikakvog ustavnog dejstva. U ovom slučaju, kad bi to bilo rešenje koju predviđa Ustav, tačka (2) paragrafa 1 člana 82, prema kojoj poslanici mogu raspustiti Skupštinu ne bi imala smisla, jer uprkos njihove volje, Predsednik bi mogao da raspušta Skupštinu nakon uspešnog glasanja nepoverenja.

Efektivno, Predsednik bi, nakon svakog glasanja nepoverenja, imao moć jednako sa dve trećine (2/3) glasova narodnih predstavnik. Štaviše, obavezno raspuštanje Skupštine od strane Predsednika nakon jednog uspešnog glasanja nepoverenja, za šta je dovoljno šezdeset i jedan (61) glas, prema paragrafu 4 člana 100 Ustava, smanjilo bi potreban broj glasova za raspuštanje Skupštine sa dve trećine (2/3) svih poslanika na samo polovinu broja poslanika Skupštine, u suprotnosti sa tačkom 2 paragrafa 1 člana 82 Ustava. Takva tvrdnja i tumačenje bi jasno bile protivustavne.

390. Sud naglašava da u demokratskom sistemu Republike Kosovo, Predsednik nema ustavnih ingerencija da sam raspušta najviši zakonodavni organ u zemlji i vlast koja potiče iz volje naroda. Predsednik, čak ni posle glasanja nepoverenja, nema ovlašćenje niti moć da skrati mandat Skupštine, bez saglasnosti potrebne većine partija i koalicija zastupljenih u Skupštini, kao i iscrpljenja mogućnosti za izbor nove Vlade. Suprotno tome, Predsednik treba da ispoštuje njihovu volju za nastavak ustavnog mandata Skupštine i nakon uspešnog glasanja nepoverenja ukoliko je moguće izabrati novu Vladu, neuspešno glasanje nepoverenja Vlade, prema članu 95 Ustava, rezultira obaveznim raspuštanjem Skupštine, shodno proceduri predviđene paragrafom 4 člana 95 i tačke 1 paragrafa 1 člana 82 Ustava.

391. Kao što i pokazuje mišljenje Venecijanske komisije, ali i odgovori dobijeni od Foruma Venecijanske komisije (vidi paragrafe 291-306 i 365-379 ove presude), Predsednici parlamentarnih sistema, niti onih predsedničkih ili semi-predsedničkih nemaju automatsku moć da skrate mandat jedne legitimne Skupštine birane od samog naroda, ni u kojem slučaju, ni posle uspešnog glasanja nepoverenja, bez konsultacija i saglasnosti partija i koalicija zastupljenih u odgovarajućim Skupštinama. Štaviše, takva moć Predsednika se moći koja slabi, uslovljava i stavlja pod nepoželjnim pritiskom Skupštinu. U svim slučajevima kada je bilo pokušaja da se takva nadležnost za raspuštanje Skupštine da Predsednicima različitih zemalja, putem amandamentiranja Ustava, Venecijanska komisija je smatrala takva rešenja *"nepreporučljiva"*.

392. Sud podseća da ono što podnosioci zahteva tvrde je da je Ustav poverio Predsedniku nadležnost, obavezu i dužnost da raspusti Skupštinu nakon svakog uspešnog glasanja nepoverenja jedne Vlade. Takvu obavezu, prema podnosiocima zahteva, Predsednik treba da ispuni uprkos činjenici da većina poslanika Skupštine su izrazili volju da se nastavlja sa postojećim sazivom i da se bira nova Vlada. Takvu obavezu, prema podnosiocima zahteva, Predsednik treba da ispuni

uprkos činjenici da sadašnji saziv je u svoju prvoj godini i uprkos činjenici da redovan mandat Skupštine se završava 2023. godine.

393. Tvrdnja podnosilaca zahteva da u ustavnom sistemu Republike Kosovo, Predsednik ima *"ceremonijalnu"* ulogu i ulogu jednog *"javnog beležnika"*, je u suprotnosti sa njihovom glavnom tvrdnjom da Predsednik u ustavnom sistemu Republike Kosovo ima pravo da raspušta Skupštinu, uprkos izražene volje poslanika Skupštine. Jedan Predsednik koji ima ustavnu moć da raspusti Skupštinu, uprkos volje Skupštine, je veoma moćan Predsednik. Kao što se i vidi iz komparativne analize, doprinos Foruma Venecijanske komisije a i gorenavedenih mišljenja Venecijanske Komisije, u demokratskoj državi, Predsednik nema takvu vlast. Takve karakteristike predsedničke moći se retko nalaze i u najklasičnim predsedničkim sistemima demokratskih država. Kao što i naglašava sama Venecijanska komisija u svom gorenavedenom mišljenju i Republika Koreja je takvu nadležnost Predsednika ukinula iz Ustava, pošto je ista prešla sa autoritarnog režima u demokratiju.

394. Republika Kosova, kao država orijentisana prema ustavnoj parlamentarnoj demokratiji nije ovlastila Predsednika sa takvim ovlašćenjima da automatski raspušta Skupštinu u slučaju nepoverenja u Vladu. Suprotno tome, Republika Kosovo je ovlastila Skupštinu kao vršioca suvereniteta koji potiče od naroda i koji ima poslednju reč o pitanjima vezanim za raspuštanje Skupštine nakon nepoverenja Vladi. Kao rezultat, Predsednik može da iskoristi pravo na raspuštanje Skupštine posle glasanja nepoverenja, samo na osnovu volje partija ili koalicija zastupljenih u Skupštini i da deluje u koordinaciji sa njihovom izraženom voljom u vezi sa pokušajem formiranja nove Vlade ili čak raspuštanje Skupštine i raspisivanje izbora.

395. Prema ovom Sudu, to bi bilo u potpunoj suprotnosti sa Ustavom kada bi sam Predsednik odlučio na osnovu člana 82.2 Ustava raspustiti Skupštinu protiv volje Skupštine. Ustav očigledno ne predviđa takvu nadležnost Predsednika. Štaviše, u okolnostima konkretnog slučaja, dve trećine (2/3) poslanika Skupštine izglasali su predlog za nepoverenje. Ne treba im pomoć predsednika da raspuste Skupštinu. Na osnovu tačke 2 paragrafa 1 člana 82 Ustava oni mogu sami raspustiti Skupštinu.

396. Dalje, Sud smatra da član 82.2 ima jasnu ustavnu logiku. Kao vrsta nadležnosti sa karakterom deblokiranja, predviđena je i u drugim demokratskim zemljama sa parlamentarnim sistemom. Ovaj član je neophodan za deblokiranje mogućih grčeva i političkih kriza, u slučajevima kada posle uspešnog glasanja nepoverenja i glasa sa

najmanje šezdeset i jednim (61) glasom, koliko je potrebno za uspešan prolazak predloga nepoverenja na osnovu stava 4. člana 100 Ustava i u slučajevima kada poslanici nemaju osamdeset (80) glasova, odnosno dve trećine (2/3), onoliko koliko je potrebno da Skupština raspušta sebe na osnovu tačke 2 paragrafa 1 člana 82 Ustava i Skupština nema dovoljnu većinu da glasa jednu novu vladu. Dakle, ovaj član pokriva okolnosti kada Skupština ne može primeniti član 82.1 (2) da se sama raspušta, jer nema dve trećine (2/3) glasova potrebnih za tu svrhu; ali nema ni šezdeset i jednog (61) glasa potrebnih za formiranje nove Vlade. Ovaj član, s jedne strane, predstavlja dodatnu šansu za formiranje Vlade u okviru postojećeg saziva i šansu da se izbegnu izbori. S druge strane, ovaj član predstavlja priliku za deblokadu slučajeva kada nema volje ni potrebne većine za formiranje nove Vlade od strane Skupštine, posle glasanja nepoverenja.

397. Druga bitna razlika između paragrafa 1 i 2 člana 82 Ustava leži u izboru reči koje su autori Ustava koristili da prikažu načine i situacije raspuštanja Skupštine. Dok paragraf 1 člana 82 započinje rečima *"Skupština se raspušta*"; paragraf 2 člana 82 započinje rečima: „*Skupština se može raspustiti*“. Jedina razlika u tom pogledu je upotreba glagola ***"može"*** u paragrafu 2 člana 82. Podnosioci zahteva tvrde da upotreba glagola "*može"* primorava Predsednika da raspušta Skupštinu. Ovaj izbor reči i strukture rečenica nije ni slučajan niti beznačajan, već iz suprotnih razloga koje odražavaju tvrdnje podnosilaca zahteva. Modalni glagol *"može*", čak i u ovom slučaju, izražava upravo alternative, moguće načine, a ne jedini način. Jedini način postane takav, tj. mogućnost raspuštanja Skupštine i raspisivanja izbora, samo kad nema druge alternative. Značenje reči *"može*" u smislu diskrecije jednog Predsednika jasno je objašnjeno u gore citiranim izveštajima Venecijanske komisije. U tom kontekstu nema nikakve dileme.

398. Glagol *"može"* koji se koristi u paragrafu 2 člana 82 Ustava znači *"pružanje"* mogućnosti Predsedniku da raspusti Skupštinu, a ne *"obaveza"* Predsednika da raspusti Skupštinu nakon svakog glasanja nepoverenja. Predsednik ima pravo da iskoristi ovu *"mogućnost"*, ali ista je uslovljena i za samog Predsednika. To podrazumeva da ni Predsednik nema potpuno i neograničeno diskreciono pravo u načinu na koji vrši ovu uslovnu ustavnu nadležnost. Nadležnost Predsednika za raspuštanje Skupštine direktno zavisi od volje Skupštine.

399. Štaviše, i što je važno, Venecijanska komisija je već razrešila ovu dilemu. U citiranom izveštaju Venecijanske komisije (vidi Mišljenje Venecijanske komisije br. CDL-AD (2019) 012 Moldavija 2019), Venecijanska komisija je precizno analizirala upotrebu reči *"može"* u

kontekstu nadležnosti za raspuštanje Skupštine. Što se tiče upotrebe ove reči, u kontekstu raspuštanja Skupštine od strane Predsednika, naglasio je da je (i) razlika između *"mogu"* i *"će"* u zakonu dobro uspostavljena i nesumnjivo ima za cilj da obezbedi Predsedniku slobodu delovanja na izvršavanju njegove procene i diskrecije, uzimajući u obzir okolnosti posebne situacije u interesu zemlje u celini; (ii) raspuštanje Skupštine, izabrano na poštenim i slobodnim izborima u znak izražavanja volje naroda, nije nešto što bi se trebalo tretirati na aritmetički način, već u skladu sa duhom i formulacijom Ustava koji šefu države obezbedi diskreciono pravo potrebno za dobro i mudro prosuđivanje; (iii) dužnost Predsednika da se konsultuje sa parlamentarnim frakcijama trebalo bi videti kao sredstvo iscrpljivanja svih mogućnosti formiranja Vlade, pre nego što donese odluku o raspuštanju Parlamenta; i (iv) ako postoji drugi način, ukoliko se, na primer, stranke koje predstavljaju parlamentarnu većinu slože da formiraju Vladu, ne može postojati takva obaveza. Raspuštanje Parlamenta u takvoj situaciji i produbljivanje ustavne krize ili čak stvaranje nove krize može se čak smatrati kršenjem ustavnih dužnosti Predsednika.

400. U prilog ovom nalazu i samo da bi odrazio svrhu autora Ustava, Sud takođe primećuje činjenicu da pripremni dokumenti za izradu Ustava odražavaju cilj njegovih autora, da uspešan predlog nepoverenja ne rezultira obaveznim raspuštanjem Skupštine. Kao što je predstavljeno u paragrafu 309-317 ove presude, raspuštanje Skupštine u slučaju uspešnog glasanja o nepoverenju bila je deo jedinog paragrafa člana 80 nacrta Ustava, zajedno sa tri druga slučaja u kojima se propisuje obavezno raspuštanje Skupštine. *„Upitnik o ustavnim pitanjima“* takođe odražava da alternative koje su se odnosile na raspuštanje Skupštine bile su posebno diskutovane u Ustavnoj komisiji, i na osnovu zapisnika koji su deo pripremnih dokumenata, i u tadašnjem Ekipu Jedinstva, u kome su predstavljene sve glavne političke snage. Nacrti Ustava uključeni u pripremna dokumenta takođe odražavaju da je između 22. decembra 2007. godine i 2. februara 2008. godine sadašnji član 82 Ustava podeljen u dva paragrafa. Prvi koji propisuje slučajeve u kojima se Skupština obavezno raspušta, a drugi je slučaj kada je raspuštanje Skupštine od strane Predsednika moguće u slučaju uspešnog glasanja nepoverenja, ako i kako je prethodno tumačeno, na osnovu konsultacija Predsednika sa strankama i koalicijama zastupljenim u Skupštini, nije moguće izabrati novu Vladu.

401. Takvo ustavno rešenje u potpunosti je u skladu sa ustavnim rešenjima drugih država, uključujući i ona na koja su pozvali podnosioci zahteva i Premijer. Kao što se odražava u komparativnoj analizi drugih ustava i odgovorima Foruma Venecijanske komisije, pomenutog u delovima

274-290 i 291-306 ove presude: (i) nijedan ustav ne određuje obaveznu raspuštanje Skupštine u slučaju uspešnog glasanja o nepoverenju; (ii) Ustavi koji određuju konstruktivni predlog predviđaju da se isti može podnositi i o njemu se glasati samo ako se istovremeno predloži drugi kandidat za premijera, neuspeh njegovog izbora bi rezultirao raspuštanjem Skupštine; dok (iii) u slučajevima, tj. u većini analiziranih slučajeva, kada ovaj uslov nije definisan, uspešno izglasavanje nepoverenja rezultira smenom/ostavkom određenog premijera i padom Vlade u celini i pokretanjem postupaka za izbor nove Vlade, prateći odgovarajuće ustavne procedure. Tek kada su iscrpljene sve ustavne mogućnosti za izbor nove Vlade, Skupština se raspušta i raspisuju se prevremeni izbori.

402. Štaviše, Skupština nije ograničena da poverenje dato jednoj Vladi održava do kraja saziva, jer u suprotnom nije dozvoljeno stvaranje nove Vlade u okviru istog saziva, što bi rezultirao prestankom mandata poslanika. Mandat poslanika nije uslovljen i ne podleže mandatu Vlade, koju oni sami biraju ili oduzimaju mandat. Takva obaveza za Skupštinu bila bi očigledno suprotna Ustavu i konceptu da mandat poslanika ne podlegne nijednom obavezujućem mandatu. Poslanici, kao predstavnici naroda, imaju pravo da menjaju svoje stavove tako da jednoj Vladi oduzimaju poverenje i daju je drugoj Vladi. Takva stvar je sasvim normalna u jednoj parlamentarnoj demokratiji. Suprotno bi značilo uslovljavanje mandata poslanika da će se ili održati Vlada koja ne uživa poverenje Skupštine ili će mandat Skupštine biti skraćen. Ovo očigledno nije ustavno regulisanje predviđeno Ustavom za institucionalni odnos između Skupštine i Vlade, jer samo ova druga odgovara prvoj, a ne obrnuto. Samim tim, takva praksa, koja bi uslovljavala mandat Skupštine mandatom Vlade, bila bi očigledno u suprotnosti sa članovima 2 (1), 4 (4), 65 (8 i 9), 70 (1)) i 74.

403. Na kraju, Sud takođe primećuje da, s jedne strane, podnosioci zahteva tvrde da nakon svakog predloga za nepoverenje Predsednik je automatski raspustio Skupštinu i zemlja išla na prevremene izbore, dok, s druge strane, suprotna strana tvrdi da okolnosti prošlih raspuštanja razlikuju se od okolnosti konkretnog slučaja jer, u suštini, nikada nije bilo izražena volja izabranih predstavnika naroda da formiraju novu Vladu posle uspešnog glasanja o nepoverenju.

404. S tim u vezi, Sud podseća na činjenice o raspuštanju svih prethodnih saziva od stupanja na snagu Ustava. (Vidi paragrafove 221-250 ove presude, koji detaljno opisuju parlamentarnu istoriju Skupštine 2007-2020). Do sada su se dogodile tri različite situacije i okolnosti raspuštanja Skupštine, odnosno: (i) situacija kada se Skupština samo-raspustila sa dvije trećine (2/3) glasova svih poslanika Skupštine (vidi

četvrti i šesti saziv) i Predsednik je samo formalno dekretirao ovo samo-raspuštanje Skupštine na osnovu člana 82.1.2 Ustava; (ii) situacije u kojima je Skupština zahtevala da je raspusti Predsednik nakon predloga o nepoverenju Vladi izglasanog u trećoj godini relevantnog saziva, zbog činjenice da su sve političke stranke bile zainteresovane za vanredne izbore (videti treći i peti saziv); i (iii) trenutnu situaciju sedmog saziva, kada je Skupština tražila od Predsednika da nastavi postupke za formiranje nove Vlade nakon uspešnog glasanja nepoverenja Vlade, uz obrazloženje i izričiti zahtev da postoji jasna politička volja da se ne skrati mandat ovog saziva i da se izbegnu prevremeni izbori. U stvari, sam predlog o nepoverenju izglasavan u Skupštini 25. marta 2020. godine, sa dve trećine (2/3) glasova svih poslanika Skupštine, u svom sadržaju, između ostalog, izričito pokazuje nameru Skupštine da formira novu Vladu.

405. Tačnije, Sud primećuje da prethodni saziv Skupštine, šesto od 2017-2019 godine, nije raspušteno od strane Predsednika shodno članu 82.2 Ustava; nego od same Skupštine sa dve trećine (2/3) glasova svih poslanika Skupštine, u skladu sa članom 82.1 (2) Ustava. Dekret Predsednika samo je potvrdi samo-raspuštanje Skupštine i u tom pogledu Predsednik nije imao diskreciono pravo osim da zapečati volju izabranih predstavnika naroda i raspiše vanredne parlamentarne izbore. Shodno tome, Sud nalazi da šesti saziv i okolnosti koje su dovele do njegovog raspuštanja nemaju ništa zajedničko sa okolnostima konkretnog slučaja. Isti je slučaj i sa četvrtim sazivom, koji je samo-raspušten na osnovu tačke 2 paragrafa 1 člana 82 Ustava, sa dve trećine (2/3) glasova svih poslanika, a Predsednik je samo dekretirao ovo raspuštanje Skupštine na osnovu iste odredbe.

406. Dalje, Sud primećuje da ono što ova ostala dva saziva imaju zajedničko, odnosno treći saziv (2008 - 2010) i peti (2015-2017) je da je Skupština glasala o predlogu nepoverenja oko tri godine nakon relevantnih parlamentarnih izbora, i posebno je tražio od Predsednika da raspusti ove sazive i raspiše vanredne izbore. Ti su se sazivi okončali nakon glasanja nepoverenja Vladi i ni u jednom slučaju nije postojala volja za stvaranjem nove Vlade niti je bilo neslaganja oko toga što bi Predsednik trebao učiniti u tim okolnostima. Na osnovu volje stranaka i koalicija zastupljenih u Skupštini, Predsednici su raspustili dotične sazive koristeći mogućnost koju pruža član 82.2 Ustava. Shodno tome, Sud nalazi da činjenice i okolnosti raspuštanja trećeg, četvrtog i petog saziva nisu iste sa okolnostima konkretnog slučaja.

407. Okolnosti trenutnog saziva, sedmog u nizu koji je počeo 2019. godine, različite su od svih gore navedenih situacija. Razlika u sadašnjim okolnostima je u tome što je prvi put predlog za glasanje nepoverenja

(i) izglasan je manje od dva meseca nakon glasanja relevantne Vlade; (ii) izglasan je sa dve trećine (2/3) glasova svih poslanika; i (iii) većina političkih partija i koalicija zastupljenih u Skupštini, odnosno većina izabranih predstavnika naroda, izjavili su da žele da pokušaju da formiraju novu Vladu nakon što su izrazili nepoverenje u prethodnu Vladu. Kao što je gore objašnjeno, trenutni saziv, na osnovu tačke 2 paragrafa 1 člana 82 Ustava, može se samo-raspustiti sa dve trećine (2/3) glasova, kada je izglasan predlog nepoverenja. Takva volja očigledno ne postoji. Stoga, Predsednik u takvim okolnostima ne može raspustiti Skupštinu, protiv volje narodnih predstavnika. Ovo bi, kako je gore objašnjeno, bilo u potpunoj suprotnosti sa Ustavom.

408. Sud podseća da je posljednja Vlada, kojoj je Skupština izglasala nepoverenje, formirana 3. februara 2020. godine. Poverenje Skupštine u Vladu je trajalo do 25. marta 2020. godine, dok je sama Skupština i dalje imala ustavni mandat do kraja 2023. godine. Prema dosadašnjoj praksi, nijedna vlada nije razrešena sa dve trećine (2/3) glasova svih poslanika Skupštine i nikada ranije nije izričito zatraženo od institucije Predsednika da pokrene postupke za formiranje nove Vlade. Činjenica da se tako nešto do sada nije desilo ne čini ovaj zahtev Skupštine neustavnim. Naprotiv, takav zahtev, dok je u volji Skupštine i volji većine izabranih predstavnika naroda, legitiman je zahtev i zasnovan na Ustavu, koji je Predsednik dužan da poštuje u pogledu sprovođenja svoje diskrecije prema ovom članu. 82.2 Ustava.

409. Sud konstatuje da paragraf 1 člana 82 Ustava predviđa uslove i okolnosti u kojima se Skupština obavezno raspušta. Sud takođe utvrđuje da stav 2 člana 82 Ustava predviđa uslove i okolnosti kada Predsednik ima mogućnost, ali nije dužan da raspušta Skupštinu. Ova mogućnost se ne može koristiti nezavisno i suprotno volji Skupštine. Praktično, tipična situacija mogućeg izvršavanja ovog diskrecionog odobrenja od strane Predsednika mogla bi se dogoditi u situaciji uslovljenoj dva faktora: (i) kada se ne može formirati nova većina potrebna za formiranje Vlade nakon glasanja nepoverenja; i (ii) kada se ne može postići politički konsenzus unutar stranaka zastupljenih u Skupštini da se Skupština raspušta na osnovu člana 82.1 (2). U ovim okolnostima, raspuštanje Skupštine ostaje jedina opcija za prevazilaženje ustavne krize, tako da Predsednik, kako bi deblokirao parlamentarnu krizu, gde Skupština ne bi bila u mogućnosti da vrši svoje ustavne funkcije, može da koristi svoje diskreciono pravo. definisano članom 82.2 Ustava, uvek u konsultacijama i na osnovu saglasnosti potrebne većine stranaka i koalicija zastupljenih u Skupštini.

410. Shodno tome, Sud nalazi da je osporeni dekret Predsednika [br. 24/2020 od 30. aprila 2020. godine] u skladu sa članom 82.2 Ustava.

IV. U VEZI SA ČLANOVIMA 95 [IZBOR VLADE] I 100 [GLASANJE O POVERENJU ILI NEPOVERENJU VLADE] USTAVA

411. Sud podseća da se ustavno pitanje koje se tiče članova 95 i 100 Ustava odnosi na konačno tumačenje da li se, nakon uspešnog izglasanja predloga o nepoverenju, kao što je definisano u članu 100 Ustava i u nedostatku volje od dovoljne većine političkih stranaka i koalicija zastupljenih u Skupštini za raspuštanjem Skupštine nakon ovog predloga, onemogućujući predsedniku da raspusti Skupštinu, kako je definisano u članu 82. stav 2. stava 2. Ustava, može aktivirati član 95 Ustava u vezi sa izborom nove Vlade.

412. Za svrhe tretiranja ovog pitanja, i i kao što je napred razjašnjeno, Sud će u nastavku izneti (1) Suštinu navoda podnosilaca zahteva i podržavajuće komentare koje su primljene od zainteresovanih strana (vidi paragrafe 62-92, 122-167 i 192-205 ove presude o detaljnom pregledu ovih navoda i podržavajućih komentara); (2) suštinu argumenata suprotne strane i drugih zainteresovanih strana koje su podržali suprotnu stranu (vidi paragrafe 93-121, 168-191 i 206-216 ove presude o detaljnom pregledu ovih protivljenja i komentare u prilogu takvom protivljenju); i, (3) odgovor Suda u vezi sa ovim specifičnim navodom.

Suština navoda podnosilaca zahteva

413. Podnosioci zahteva, odnosno trideset (30) poslanika koji su podneli zahtev, u suštini navode da Ustav obavezuje predsednika da raspusti Skupštinu nakon uspešnog predloga o nepoverenju protiv Vlade, i da isti nema nadležnost da aktivira 95 Ustava nakon uspešnog izglasanja predloga o nepoverenju, zbog toga između člana 100 i člana 95 Ustava, nedostaje „*povezujući most*“, odnos Ustav ne određuje izričito da se nakon uspešnog izglasanja predloga o nepoverenju, može izabrati nova Vlada kroz procedure predviđene u članu 95. Ustava, i time ostavlja kao jedinu mogućnost raspuštanje Skupštine prema proceduri utvrđenoj u stavu 2. člana 82. Ustava.

414. Prema podnosiocima zahteva, tačnije (i) aktiviranje člana 95 Ustava, posebno stava 4. istog, dekretom predsednika, je protivustavno zbog činjenice da postupak koji treba slediti nakon izglasanja predloga o nepoverenju, nije određen ustavnom normom na izričit način, i da sledstveno, „*nedostatak ovog povezujućeg mosta*“ između člana 95 i onda člana 95.4 kroz stav 4 člana 84 Ustava, nakon primene člana 100,

čini Dekret predsednika protivustavnim. U podršci argumenta da se Ustav Kosova karakterizuje "*vakumom*" u ovom pogledu, podnosioci zahteva se pozivaju na brojne ustave, uključujući Ustavni okvir, i tvrde da u nedostatku specifične odredbe u Ustavu u pogledu postupka koji treba slediti nakon predloga o nepoverenju, jedino rešenje su izbori nakon raspuštanja Skupštine na osnovu stava 2. člana 82. Ustava; (ii) stav 6 člana 100 ne može da aktivira stav 5. člana 95. Ustava, jer "*Premijer nije podneo ostavku*", i da ove dve odredbe proizvode različite ustavne situacije, naime prva određuje situaciju u kojoj se Vlada razrešava putem predloga o nepoverenju, a druga, osim ostavke, pozivajući se na „*druge razloge*" iz kojih „*njegovo/njeno mesto ostaje slobodno* " podrazumeva "*smrt, ili trajnu nemogućnost da obavlja funkciju premijera*" a ne "*izglasanje nepoverenja*"; i (iii) predsednik nije imao pravo da odredi mandatar za formiranje Vlade na osnovu stava 4. člana 95. Ustava, jer nije ispoštovan stav 1 i 2 istog člana, odnosno mandat nije dat " *političkoj partiji ili koaliciji koje su dobile neophodnu većinu za formiranje Vlade u Skupštini*", uprkos činjenica da ista nije odbila ovaj mandat. (Specifični navodi podnosilaca zahteva u vezi sa „*nedostatkom ustavnog roka*" za dobijanje mandata za premijer i „*odsustvom odbijanja*" mandata u okolnostima konkretnog slučaja će biti elaborisana detaljno u sledećom odeljku ove Presude).

415. Iste navode podržava i premijer, koji je kroz komentare koje je dostavio Sudu, takođe stavio naglasak u činjenici da (i) Ustav Kosova je namerno izmenio sistem predloga o nepoverenju predviđen Ustavnim okvirom i koji je bio predvideo da "*Skupština može izraziti svoje nepoverenje u Vladu samo ako većinom svojih članova istovremeno izabere novog premijera, zajedno sa listom ministara koji je on predložio* ", tako što nije predvideo nijedan drugi postupak nakon uspešnog izglasanja predloga o nepoverenju, i sledstveno predviđenjem samo "*deskruktivni predlog o nepoverenju*", za razliku od "*konstruktivnog predloga o nepoverenju*", i u kojem slučaju, prema navodu, Skupština se ne raspušta, nego nastavlja da funkcioniše do završetka trajanja mandata predviđnog Ustavom. U ovom kontekstu, premijer se poziva na brojne Ustave, koji su uključeni u Komparativnu analizu ove Presudu (vidi paragrafe 274-290 Presude) i primenjeni su kroz ocenu ustavnosti osporenog Dekreta; i (ii) na predsednika je, na osnovu Ustava i Presude Suda u slučaju KO103/14, da se konsultuje "*samo sa političkom strankom ili koalicijom koja je apsolutni ili relativni pobednik izbora, a ne drugim političkim strankama ili koalicijama* ", i da isti treba da čeka "*dok mu se ne pošalje ime kandidata*" od političke partije ili koalicije koja je dobila potrebnu većinu u Skupštini za formiranje Vlade i da "*nema određenog roka za predlaganje imena kandidata*". Poslanica Pokreta Vetevendosje! i potpredsednica Skupštine gđa Arbërie Nagavci,

takođe podržava ovaj stav, navodeći između ostalog da Ustav ne pruža izričito alternativno delovanje za predsednika Republike nakon uspešnog izglasanja osim da raspusti Skupštinu, kao što je određeno u stavu 2 člana 82 Ustava. Predsednica Skupštine, uprkos činjenici da je podnela komentare u podršci navoda o protivustavnosti osporenog Dekreta, u sadržaju tih komentara nema argumente koji se povezuju sa pitanjem koja se razmatra u ovom delu Presude.

Suština argumenata suprotne strane

416. Suprotna stranka, predsednik, u suštini, tvrdi da Ustav ne obavezuje predsednika da raspusti Skupštinu posle uspešnog predloga o nepoverenju Vladi i da je takva nadležnost diskreciona i vrši se u konsultaciji sa političkim strankama ili koalicijama koje su zastupljene u Skupštini. U slučaju da se ove poslednje, u potrebnoj većini, ne slažu sa raspuštanjem Skupštine, predsednik je dužan da aktivira član 95 Ustava u vezi pokretanja postupka za izbor nove vlade. Argumente u prilogu ustavnosti spornog Dekreta predsednika su takođe podneli Parlamentarna grupa LDK, poslanici AKR koje podržavaju i poslanici NISMA, i poslanik LDK, g. Arban Abrashi, iz specifičnih razloga koje je svaka zainteresovana strana navela u svojim podnescima Sudu i koji se detaljno odražavaju u delu 93-121, 168-191 i 206-216 ove presude.

417. Prema predsedniku, tačnije (i) stav 6. člana 100, stav 2. člana 82. i stav 5. člana 95. Ustava moraju se čitati zajedno; (ii) Član 95 Ustava propisuje način izbora Vlade, kako nakon „*izbora*“ tako i „*nakon uspešnog izglasanja predloga o poverenju Vlade*“; (iii) referencije koje se odnose na „*ostavku premijera*“ iz stava 5. člana 95 Ustava i one koje se odnose na smatranje „*vlade u ostavci*“ iz stava 6. člana 100 Ustava, su međusobno povezane, jer u oba slučaja „*Vlada pada*". U tom kontekstu, predsednik iznosi argument da su premijer i Vlada međusobno povezani i da se na osnovu Ustava, mesto premijera ne može smatrati odvojenim od vlade, jer na osnovu člana 92 Ustava „*Vladu Kosova čine Premijer, zamenici Premijera i ministri*“. Predsednik takođe osporava referencije podnosilaca zahteva na odredbe drugih ustava, pozivajući se na niz drugih ustava u kojima, slično kao i na Republici Kosovo, navedeni ustavi ne određuju izričito korake koje treba preduzeti nakon uspešnog izglasanja predloga o nepoverenju, uključujući Ustav Makedonije, Crne Gore i Austrije.

418. U istoj liniji argumentiranja su i parlamentarna grupa LDK i njen poslanik, g. Arban Abrashi. Prvi, u protivljenju argumentima podnosilaca zahteva i premijera na dužnosti, tvrde da (i) postoji „*suštinska i funkcionalna*“ veza između stava 6 člana 100, stava 2 člana 82 i stavova 4 i 5 člana 95. Ustava; (ii) da situacije predviđene u

članu 100 stav 6 i stavu 5 člana 95 Ustava u kojima „*Vlada pada*“ kao rezultat ostavke premijera ili uspešnog izglasanja predloga o nepoverenju, imaju isti efekat, naime pad Vlade, i da uzimajući u obzir stav 2. člana 82. Ustava, na osnovu kojeg predsednik „*može*“, ali nije dužan da raspušta Skupštinu, omogućava istom, to jeste predsedniku da aktivira član 95. Ustava, pokretanjem postupaka za izbor nove vlade. Dok se drugi, odnosno poslanik Abrashi, u vezi sa navodom podnosilaca zahteva o „*nedostatku povezujućih odredbi*“, takođe se poziva na stav 5. člana 95 Ustava, naglašavajući da su „*ostavka premijera i ostavka Vlade kompatibilna*“. i da je situacija predviđena kroz stav 6. člana 100. Ustava, sadržana i u stavu 5. člana 95. Ustava i da u oba slučaja „*predsednik odmah sprovodi postupke za izbor nove Vlade*“. Poslanici AKR-a, koje podržava socijaldemokratska NISMA, takođe su naglasili vezu između stava 6 člana 100 i stava 5 člana 95 Ustava.

ODGOVOR SUDA – u vezi sa članovima 95 i 100 Ustava

Opšta ustavna načela u vezi sa izborom Vlade i predlogom o poverenju/nepoverenju

419. U kontekstu navoda i protivljenja u pogledu ustavnosti osporenog Dekreta a koja su sažeto napred navedena, i podsećajući da je Sud već utvrdio da uspešno izglasanje predloga o nepoverenju prema proceduri propisanoj u članu 100 Ustava ne obavezuje nego omogućava predsedniku da raspušta Skupštinu na osnovu stava 2. člana 82 Ustava, mogućnost koja je uslovljena voljom predstavnika naroda, odnosno mogućnošću/ nemogućnošću potrebne većine političkih stranaka ili koalicija zastupljenih u Skupštini za formiranje nove Vlade.

420. Tačnije, Sud je već razjasnio da i nakon uspešnog izglasanja predloga o nepoverenju u Skupštini, ako potrebna većina političkih stranaka i koalicija zastupljenih u Skupštini imaju volju da pokušaju formiranje nove Vlade, predsednik ne može da raspusti Skupštinu na osnovu stava 2. člana 82. Ustava, i obavezan da pokrene postupke za formiranje nove Vlade na osnovu odredbi člana 95. Ustava. Takav stav je potpuno kompatibilan sa Komparativnom analizom, citiranim mišljenima Venecijanske Komisije i doprinosom dostavljen Sudu od strane članova Foruma Venecijanske Komisije.

421. Sud takođe naglašava činjenicu da (i) na osnovu člana 66 Ustava, Skupština Kosova se bira na četvorogodišnji mandat, mandat koji počinje od dana konstitutivne sednice, koja se održava u roku od trideset (30) dana od dana službenog objavljivanja rezultata izbora; i

da (ii) ovaj mandat može biti skraćen samo u slučaju obaveznog raspuštanja Skupštine u slučajevima koji su određeni u stavu 1. člana 82. Ustava i mogućnost raspuštanja Skupštine od strane predsednika, u slučaju da, ako na osnovu volje stranaka i koalicija zastupljenih u Skupštini, formiranje nove vlade nije moguće, kako je određeno u stavu 2. člana 82. Ustava. Shodno tome, nadležnost predsednika, utvrđena stavom 3. člana 84. Ustava, u vezi sa raspisivanjem izbora za Skupštinu Kosova, može se izvršiti samo ako su ispunjeni gorenavedeni uslovi, odnosno redovno okončanje mandata Skupštine i raspisivanje redovnih izbora, kako je određeno u stavu 2. člana 66. Ustava ili i raspisivanje prevremenih izbora, i to samo u sprovođenju odredaba člana 82 Ustava u vezi sa raspuštanjem Skupštine. Shodno tome, nije sporno da u slučaju uspešnog izglasanja o nepoverenju i odgovarajuće posledice ostavke Vlade, kao što je određeno u stavu 6. člana 100. Ustava i nemogućnosti raspuštanja Skupštine na osnovu stava 2. člana 82. Ustava. počinju postupci za formiranje nove Vlade, kao što je određeno članom 95 Ustava.

422. U svetlu ove konstatacije, Sud će u nastavku dalje razjasniti: (i) povezanost člana 100. sa članom 95. Ustava; a zatim, (ii) postupak koji treba slediti za formiranje nove Vlade nakon uspešnog izglasanja predloga o nepoverenju prema Vladi u Skupštini Republike.

423. Sud u tom kontekstu i prvenstveno naglašava da ova dva člana, član 95. i 100. Ustava, ostvaruju jedan od najsuštinskih zadataka Skupštine Republike, a to je izvršenje parlamentarne kontrole nad Vladom, kao što je određeno u stavu 4. člana 4. Ustava, kroz izvršenje nadležnosti utvrđene stavom 8. člana 65. Ustava, i na osnovu kojeg, Skupština bira, ali takođe i izražava nepoverenje u Vladu.

424. Izbor i izražavanje nepoverenja zakonodavne vlasti prema izvršiocu izvršne vlasti jedan je od osnovnih premisa podele i balansiranja vlasti, kao što je određeno u članu 4. Ustava i među osnovnim vrednostima Republike Kosovo, kao što je utvrđeno članom 7 Ustava. Shodno tome, u skladu sa stavom 8. člana 65. Ustava, članovi 95. i 100. Ustava moraju se čitati zajedno, posebno imajući u vidu činjenicu da je već utvrđeno da stav 2. člana 82. Ustava ne rezultira nužno raspuštanjem Skupštine, i da uspešno izglasavanje nepoverenja pre nego što rezultira raspuštanjem Skupštine, omogućava izbor nove vlade.

425. Da bi i sama Vlada imala mogućnost da se osigura da, pored njenog izbora, kao što je određeno članom 95. Ustava, održava i potvrđuje poverenje Skupštine u nju, Ustav je omogućio premijeru da traži u Skupštini izglasavanje poverenja u Vladu, na osnovu stava 2. člana

100. Ustava. Sa druge strane, Ustav je takođe ovlastio jednu trećinu (1/3) članova Skupštine da osporavaju ovo poverenje, podnošenjem u Skupštini predloga o nepoverenju prema Vladi, kao što je određeno u stavu 1. člana 100. Ustava. Istovremeno, Ustav je predvideo potrebne garancije za Vladu, tako što je propisao da se predlog o nepoverenju smatra da je prihvaćen samo ako je za njega glasala većina svih članova Skupštine, dok se, u suprotnom, drugi predlog o nepoverenju ne može biti ponovo podnet tokom narednih devedeset (90) dana.

426. Sud podseća da Skupština, kao institucija koja je direktno izabrana od strane naroda, kao što je utvrđeno članom 62. Ustava, sprovodi suverenitet Republike Kosovo, koji potiče iz naroda, kao što je definisano u članu 2. Ustava. Demokratski legitimitet Vlade, koju bira Skupština koja je jedina institucija Republike koja se direktno bira od naroda, potiče iz poverenja koje predstavnici naroda njoj dodeljuju prilikom njenog izbora. Vlada koju je izabrala Skupština, ne nastavlja da ima isti legitimitet, u trenutku kada predstavnici naroda njoj oduzimaju poverenje glasanjem za uspešan predlog o nepoverenju. Vlada uvek mora imati najmanje poverenje potrebne većine u Skupštini. To poverenje prestaje onog trenutka kada, protiv njega, glasa većina svih poslanika Skupštine Kosova, odnosno i na osnovu stava 4. člana 100. Ustava, najmanje šezdeset i jedan (61) poslanik. Usvajanjem predloga o nepoverenju prema Vladi, ona gubi poverenje predstavnika naroda, a samim tim i ceo ustavni autoritet da izvršava relevantne nadležnosti. Prema tome, Ustav predviđa da je ista, Vlada u ostavci, jer gubi mandat za upravljanje, onako kao što predviđaju, bez izuzetka, svi ustavi analizirani u Komparativnoj analizi i u svim državama koje su dale njihove doprinose kroz Forum Venecijanske Komisije

427. Imajući Vladu u ostavci kao rezultat uspešnog izglasanja predloga o nepoverenju na osnovu stava 6 člana 100. Ustava i u nemogućnosti raspuštanja Skupštine na osnovu stava 2 člana 82 Ustava, aktivira se član 95. Ustava u pogledu izbora Vlade.

428. Ovaj član je organiziran u 6 stavova, koji propisuju način biranja Vlade u okviru izbornog ciklusa, uzimajući u obzir da isti propisuje način biranja vlade nakon izbora, ali i nakon pada vlade. Tačnije, njegov prvi stav određuje da predsednik predlaže Skupštini kandidata za premijera, u konsultaciji sa političkom partijom ili koalicijom koja je dobila neophodnu većinu u Skupštini za formiranje Vlade. Njegov drugi i treći stav određuju da ovaj kandidat, najkasnije u roku od petnaest (15) dana nakon imenovanja, predstavlja sastav Vlade Skupštini Kosova i traži odobrenje od strane Skupštine i da se Vlada smatra izabranom ako dobije većinu glasova svih poslanika Skupštine

Kosova, odnosno glas šezdeset i jednog (61) poslanika. Njegov četvrti stav određuje dva dodatna elementa, (i) rok od deset (10) dana, unutar kojeg predsednik imenuje drugog kandidata za premijera, po istoj proceduri, ako predloženi sastav Vlade u skladu sa stavom 1 člana 95 Ustava ne dobije neophodnu većinu glasova; i (ii) obavezu predsednika da raspiše izbore, ako se Vlada ne izabere ni drugi put, a koji će se održati najkasnije četrdeset (40) dana od dana njihovog raspisivanja. Peti stav propisuju proceduru mandatiranja novog kandidata za premijera, u konsultaciji sa političkim partijama ili koalicijom koja je dobila većinu u Skupštini, ako Vlada padne, kao rezultat ostavke premijera ili ako *„iz drugih razloga, njegovo/njeno mesto ostaje slobodno“*. I na kraju, u stavu 6. predviđeno je da članovi Vlade nakon izbora, polažu zakletvu pred Skupštinom, čiji tekst se reguliše zakonom.

429. Sud je tumačio stav 14. člana 84. Ustava u vezi sa stavovima 1. i 4. člana 95. Ustava u presudi KO103/14. U ovoj presudi, Sud se bavio tri aspektima koji se odnose na gore navedene članove (i) funkcijom i ulogom predsednika Republike (vidi paragrafe 59 do 65 ove presude); (ii) tumačenjem stava 14. člana 84. Ustava u vezi sa stavovima 1., 2. i 3. člana 95. Ustava (vidi paragrafe 66 do 88 ove presude); i (iii) tumačenjem stava 4. člana 95. Ustava (vidi paragrafe 89 do 95 ove presude).

430. U ovom slučaju, Sud je odlučio da su: (i) članovi 84 (14) i 95 Ustava međusobno kompatibilni; (ii) upotreba pojmova *„politička partija ili koalicija“* kada su pomenuti u vezi sa članom 84 (14) i članom 95, stavovi 1. i 4. Ustava, podrazumeva političku partiju ili koaliciju koja je registrovana shodno Zakonu o opštim izborima, učestvuje kao izborni subjekt, uključena je u glasačkim listićima, prelazi prag i, sledstveno, dobije mesta u Skupštini; (iii) partija ili koalicija koja je dobila većinu u Skupštini, kao što je propisano članom 95. stav 1. Ustava, podrazumeva partiju ili koaliciju koja ima najviše mesta u Skupštini, bilo to apsolutna ili relativna; (iv) Predsednik Republike, prema članu 95. stav 1. Ustava, predlaže Skupštini kandidata za premijera koga je predložila politička partija ili koalicija koja ima najviše mesta u Skupštini; (v) Predsednik Republike nema diskreciju da odbije određivanje predloženog kandidata za premijera; (vi) u slučaju da predloženi kandidat za premijera ne dobija neophodne glasove, predsednik Republike, na njenu/njegovu diskreciju, u skladu sa članom 95. stav 4. Ustava, određuje drugog kandidata za premijera, nakon konsultacija sa partijama ili sa koalicijama (registrovanih u skladu sa Zakonom o opštim izborima) koje su ispunile gore navedene kriterijume, to jeste, partijom ili koalicijom koja je registrovana kao izborni subjekat u skladu sa Zakonom o opštim izborima, ima svoje

ime na glasačkim listićima, učestvovala na izborima i prešla prag; i (vii) nije isključeno da, u skladu sa članom 95. stav 1. Ustava, predsednik Republike odlučuje da da prvoj partiji ili koaliciji, mogućnost da predloži drugog kandidata za premijera (vidi izreku presude KO103/14).

431. Tačnije, i onoliko koliko je relevantno za okolnosti sadašnjeg slučaja, onom Presudom je kroz tumačenje stava 14. člana 84. Ustava u vezi sa stavom 1. člana 95. Ustava, bilo utvrđeno da: (i) predsednik predlaže Skupštini kandidata za premijera, u konsultaciji sa političkom partijom ili koalicijom koja je dobila neophodnu većinu u Skupštini da formira Vladu, odnosno relativnu većinu na osnovu izbornog rezultata i najvećeg broja mesta u Skupštini, i, da li ima „*neophodne*“ glasove ili ne za formiranje Vlade, utvrđuje se glasanjem u Skupštini (vidi paragrafe 81 do 86 ove presude); (ii) predsednik Republike nema diskreciono pravo da odobri ili ne odobri nominiranje mandatara od partije ili koalicije, već mora osigurati njegovo imenovanje (vidi paragraf 88 ove presude) i (iii) ne isključuje se mogućnost da navedena partija ili koalicija odbija da preuzme mandat (vidi paragraf 87 ove presude).

432. Dok, u tumačenju stava 14. člana 84. Ustava u vezi sa stavom 4. člana 95. Ustava, Sud je utvrdio da je: (i) u diskreciji predsednika Republike da, nakon konsultacija sa strankama i koalicijama, da odluči kojoj će se stranki ili koaliciji dati mandat da predloži drugog kandidata za premijera, i da isti, treba proceniti koja je najveća verovatnoća da politička stranka ili koalicija predloži kandidata za premijera, koji će dobiti neophodne glasove u Skupštini za formiranje nove vlade (videti paragrafe 90 i 92 ove presude); i (ii) da je odgovornost predsednika da održi stabilnost zemlje i da nađe prevladavajuće kriterijume za formiranje nove vlade, kako bi se izbegli izbori (vidi paragraf 94 ove presude).

433. Sud ponavlja da su principi utvrđeni kroz presudu KO103/14 u potpunosti primenjivi i da stoga neće se uključiti u daljoj diskusiji o stavovima člana 95. Ustava, koji su već tumačeni kroz gore navedenu presudu. Rekavši to, ova presuda nije tumačila način biranja Vlade, (i) na osnovu stava 5 člana 95 Ustava; i (ii) na osnovu stava 6. člana 100. Ustava, u slučaju i posle uspešnog izglasanja predloga o nepoverenju. Shodno tome, principi utvrđeni u presudi KO103/14 takođe su primenljivi i u vezi sa načinom primene ovih stavova i postupaka koje treba slediti za formiranje nove Vlade.

434. U ovom kontekstu, Sud prvo primećuje da, da bi se aktivirao stav 5. člana 95., premijer (i) mora da je podneo ostavku; ili (ii) *„iz drugih razloga, njegovo/njeno mesto ostaje slobodno“*. Ovaj član se odnosi na premijera kao pojedinca i na njegovo/njeno mesto, kao i na bilo koje druge razloge na osnovu kojih, ovo mesto ostaje slobodno. Ti razlozi mogu uključiti bolest, smrt, nemogućnost obavljanja dužnosti ili druge razloge koji nisu izričito definisani u Ustavu. Rekavši to, na osnovu ovog stava, efekat ostavke premijera ili toga da je njegove/njeno mesto ostalo slobodno, uključuje i efekat „*pada Vlade*“. Isti efekat sledi ako se predlog o nepoverenju uspešno izglasa za „*Vladu u celini*“, nakon čega „*Vlada se smatra u ostavci*“, kao što je određeno u stavu 6 člana 100. Ustava

435. Tačnije, pravni efekat ostavke premijera je pad Vlade, a samim tim, Vlada u ostavci. Pravni efekat uspešnog izglasanja o nepoverenju prema „*Vladi u celini*“ u Skupštinu, je takođe, Vlada u ostavci. Ova konstatacija se, štaviše, zasniva i na (i) članu 92 Ustava, prema kojem, Vladu Kosova čine premijer, zamenici premijera i ministri, dok ista, odnosno Vlada, sprovodi izvršnu vlast u skladu sa Ustavom i zakonom; i (ii) član 94 Ustava, prema kojem, premijer predstavlja i vodi Vladu. Shodno tome, pravne posledice za „*Vladu u celini*“ iste su kao u okolnostima iz stava 5. člana 95. Ustava, kada je premijer podneo ostavku ili kada je iz drugog razloga njegovo/njeno pozicija ostalo slobodno, takođe i u okolnostima iz stava 6. člana 100 Ustava kada je izglasan „*predlog o nepoverenju Vladi u celini*“. Sud napominje da referisanje na „*predlog o nepoverenju Vladi u celini*“ podrazumeva da Ustav omogućuje i izglasanje nepoverenja prema samo jednom pojedinačnom članu kabineta Vlade, međutim, s obzirom na to da takvo pitanje nije pred Sudom, Sud neće analizirati ustavne mogućnosti i pravne efekte uspešnog izglasanja o nepoverenju koje ne uključuje „*Vladu u celini*“.

436. Konstataciju da su pravni efekti ostavke premijera i uspešnog izglasanja o nepoverenju prema „*Vladi u celini*“ isti, naime Vlada u ostavci, podržavaju kako Komparativna analiza koja je prikazana u delu 274-290 ove presude tako i odgovori svih članova Foruma Venecijanske komisije. U svim tim slučajevima, stavlja se naglasak na činjenicu da: (i) ako se izglasa nepoverenje protiv premijera ili cele Vlade, premijer i Vlada će podneti ostavku; (ii) mandat Vlade prestaje kada premijer podnese ostavku ili kad izgubi poverenje od Skupštine; i (iii) da sa izuzetkom slučajeva koji su specifičnu predvideli „*konstruktivan predlog*“, u njihovim ustavima, i na osnovu kojeg uspešno izglasanje o nepoverenju automatski rezultira izborom novog premijera, u svim ostalim slučajevima, kao rezultat ostavke premijera ili uspešnog izglasanja o nepoverenju, aktivira se odgovarajući član u

vezi sa izborom nove Vlade, na način kako to propisuju odgovarajući ustavi.

437. Slično tome, Ustav Kosova, u slučaju ostavke Vlade kao rezultat: (i) ostavke Premijera; (ii) njegovo mesto ostaje slobodno *„iz drugih razloga“* ili (iii) uspešno izglasavanje nepoverenja Vlade, aktivira paragraf 5 člana 95 Ustava, koji, u istom izbornom ciklusu, omogućava izbor nove Vlade. Na osnovu ovog člana, novi kandidat za formiranje Vlade mandatira se od Predsednika, "uz konsultacije sa političkim strankama ili koalicijom koja je dobila većinu u Skupštini".

438. Primena ove odredbe direktno se odnosi na paragrafove 1, 2 i 3 člana 95 Ustava, jer (i) Predsednik shodno paragrafu 14 člana 84 Ustava, u vezi sa paragrafom 5 člana 95 Ustava, kao i na primenu paragrafa 1 člana 95 Ustava, dužan je da imenuje kandidata za Premijera samo uz konsultaciju sa *„političkom strankom ili koalicijom koja je dobila većinu u Skupštini“*, tako da stranka ili koalicija koja je dobila većinu u Skupštini ima pravo da prva predlaže kandidata za premijera i nakon izbora i nakon ostavke Vlade; i (ii) primena postupka posle mandatiranja kandidata za Premijera kao rezultat situacije propisane u paragrafu 5 ili 1 člana 95 Ustava je uslovljena, odnosno primenjuje se samo u vezi sa paragrafovima 2 i 3 člana 95 Ustava, prema kojima je ovaj kandidat dužan da, najkasnije u roku od petnaest (15) dana od imenovanja, predstavi sastav Vlade pred Skupštinom Kosova i zahteva odobrenje Skupštine i da se predložena Vlada smatra izabranom, ako dobije većinu glasova svih poslanika Skupštine Kosova, odnosno šezdeset i jednog (61) poslanika, kako je definisano u paragrafu 3 člana 95 Ustava.

439. Sud takođe naglašava da u sprovođenju ovog postupka i kako se tumači u presudi Suda KO103/14, Predsednik nema diskreciono pravo da bira ime kandidata za Premijera, već je dužan da mandatira kandidata za Premijera koji je nominovan od strane *"političke stranke ili koalicije koja je dobila potrebnu većinu u Skupštini da formira Vladu*" (vidi paragraf 68 presude u slučaju KO103/14).

440. U slučaju da predložena Vlada ne dobije potrebnu većinu glasova u Skupštini, ili čak i ako *„politička stranka ili koalicija koja je osvojila većinu u Skupštini“* ne predloži mandatara za Premijera i sledstveno odbije da preuzme odgovarajući mandat, kao što je definisano presudom KO103/14 (vidi paragraf 87 te presude), sledi se postupak utvrđen u paragraf 4 člana 95 Ustava. Za razliku od postupka utvrđenog u paragraf 1 člana 95 Ustava, u primeni paragrafa 4 člana 95 Ustava, kako je precizirano u presudi Suda KO113/14, imenovanje mandatara za Premijera je u diskreciji Predsednika. Ova diskrecija je,

međutim, uslovljena, kako je pojašnjeno u presudi Suda KO103/14, obavezom Predsednika da proceni koja politička stranka ili koalicija će "*najverovatnije"* da predlaže kandidata za Premijera, koji će dobiti potrebne glasove u Skupštini za formiranje nove Vlade, "*kako bi se izbegli izbori*". Shodno tome, kandidat za Premijera u slučaju primene paragrafa 4 člana 95 Ustava može biti iz bilo koje stranke ili koalicije zastupljene u Skupštini, uključujući *„političku stranku ili koaliciju koja je dobila potrebnu većinu u Skupštini da formira Vladu*", pod uslovom da će najverovatnije obezbediti potrebne glasove za uspešno glasanje Vlade, kako bi se izbegli prevremeni izbori.

441. Međutim, izbori će biti neizbežni u slučaju neuspeha izbora Vlade u drugom pokušaju, bilo nakon izbora, bilo nakon ostavke Premijera/Vlade, kojom prilikom, na osnovu paragrafa 4 člana 95 Ustava, Predsednik raspisuje izbore koji se moraju održati najkasnije četrdeset (40) dana od dana njihovog raspisivanja.

442. Sud naglašava da "*politička stranka ili koalicija koja je dobila većinu u Skupštini*", odnosno stranka ili koalicija koja je dobila relativnu većinu na parlamentarnim izborima, ima prvo pravo, ali ne i ekskluzivno pravo da predloži kandidata za Premijera. Ustav, niti presuda u slučaju KO103/14, ne predviđaju da Vlada može biti sastavljena samo na osnovu predloga stranke ili koalicije koja je dobila većinu u Skupštini. Ova stranka ili koalicija uživa nesporno i prvo pravo da: (i) predloži kandidata za Premijera nakon izbora na osnovu paragrafa 1 člana 95 Ustava; (ii) predloži kandidata za Premijera čak i u slučaju prvog neuspeha, pod uslovom da prema proceni Predsednika ova stranka ima najviše šansi da formira Vladu i da se izbegnu izbori na osnovu paragrafa 4 člana 95 Ustava i kao je tumačio Sud u slučaju KO103/14; i (iii) pravo na prvu nominaciju kandidata za Premijera čak i nakon ostavke Vlade, kao rezultat ostavke Premijera ili čak ostavke Vlade kao rezultat uspešnog glasanja o nepoverenju.Rekavši to, u slučaju neuspeha da u Skupštini dobije dovoljno glasova ili čak odbije da preuzme mandat, Ustav omogućava drugoj stranci ili koaliciji da predloži mandatara za Premijera, pod uslovom da ima najviše šansi da formira Vladu i izbegnu se prevremeni izbori, kako se tumači u presudi KO103/14.

443. Shodno tome, Sud naglašava da je zajedničko čitanje: (i) paragrafa 8 člana 65 Ustava vezano za nadležnost Skupštine da bira i izglasa nepoverenje Vladi; (ii) paragrafa 2 člana 82 Ustava, koji isključuje mogućnost raspuštanja Skupštine, ako postoji volja i dovoljna većina političkih partija ili koalicija zastupljenih u Skupštini radi formiranja nove Vlade; (iii) paragraf 6 člana 100 i paragraf 5 člana 95 koji rezultiraju rezigniranom Vladom, što za posledicu ima aktiviranje

paragrafa 1 člana 95 Ustava u vezi sa izborom Vlade i koji omogućava dva pokušaja da se izabere Vlada pre raspisivanja prevremenih izbora na način propisan Ustavom i kao što je objašnjeno u presudi KO103/14 i ovoj presudi.

444. U tom kontekstu, Sud takođe primećuje činjenicu da pripremna dokumenta za izradu Ustava odražavaju svrhu autora Ustava u odnosu na odgovarajuće članove koji se odnose na Izbor Vlade (vidi detaljan opis evolucije ovog člana u delu 316-323 presude). Evolucija člana 104, 96, 93 i konačno 95 u nacrtima Ustava uključenih u pripremna dokumenta koja se odnose na Izbor Vlade, odražava da isto: (i) definisanje situacija formiranja vlade, nakon izbora, nakon ostavke Premijera/Vlade, i nakon što je mesto Premijera ostalo slobodno, uvek je uključio jedan izborni ciklus u sebi; (ii) uvek je odredio dva pokušaja formiranja Vlade, prvi u roku od petnaest (15) dana, a drugi, nakon što je Predsednik imenovao drugog kandidata u roku od deset (10) dana, prema istoj proceduri; (iii) dosledno je odredio da, kada Vlada ne bude izabrana drugi put, raspisuju se vanredni izbori; i (iv) naglasio je da padom Premijera pada i Vlada. Sud takođe primećuje da je trenutni jezik Ustava odražan u paragrafovima 1 i 5 člana 95 Ustava, u pogledu stranke ili koalicije sa kojom Predsednik treba da se konsultuje o imenovanju prvog mandata, nakon izbora ili nakon ostavke Premijera/Vlade, odnosno *"U konsultaciji sa političkom strankom ili koalicijom koja je dobila većinu u Skupštini"* postao je deo nacrta Ustava u verzijama od 22. decembra 2007. godine i 2. februara 2008. godine. Do ovih promena, da bi se imenovao mandatar za formiranje Vlade, nacrt Ustava glasio *"konsultacija sa političkim strankama ili koalicijama koje u Skupštini imaju potrebnu većinu za formiranje Vlade"*.

445. S druge strane, evolucija člana 105, 97, 98 i konačno, 100 kroz nacrte Ustava uključenih u pripremne dokumente koji se odnose na Glasanje o Poverenju/Nepoverenju Vlade, odražava da isti nije pretrpeo značajne promene tokom izrade, ali koje je, i što je najvažnije, razmatrano da li treba ili ne održavati sistem glasanja nepoverenja definisan u tadašnjem Ustavnom okviru i namerno je isključio takvo rešenje (vidi deo 445-332 presude za detaljan opis evolucije ovog člana). Sud podseća da je Ustavni okvir u svojoj tačci 9 u vezi sa Glasanjem o Poverenju odredio da Skupština *„može da izrazi nedostatak poverenja Vladi samo ukoliko većina njenih članova u isto vreme izabere novog Predsednika Vlade zajedno sa listom ministara koju on predloži ne može glasati o poverenju Vladi samo ako većina njenih zamenika izabere novog premijera istovremeno sa spiskom ministara koji je predložio on ili ona*".

446. Da je ovo pitanje posebno tretirano, odražava se u dokumentu pod nazivom „*Upitnik za ustavna pitanja*“ od 20. juna 2007. godine, koji je sastavni deo pripremnih dokumenata. Isto pitanje postavljeno je i odraženo u nacrtu pod nazivom „*Komentari Javnosti o Nacrtu Ustava Republike Kosovo*“, koji je posebno preporučio izmene glasanja o poverenju u ono što se zove „*konstruktivnim*“. Nacrti Ustava nisu pretrpeli ove preporučene promene izborom Glasanja o Poverenju-Nepoverenju kako je odražen u članu 100 Ustava, a ne rešenjem utvrđenim u Ustavnom okviru. Takav stav autora Ustava, koji se čita zajedno sa promenama u aktuelnom članu 82 Ustava krajem 2007. godine, omogućavajući, ali ne i primoravati raspuštanje Skupštine u slučaju uspešnog glasanja o nepoverenju, odražava cilj autora Ustava, kako bi se omogućilo formiranje nove Vlade u skladu sa postupcima utvrđenim u članu 95 Ustava, rešenje koje se odražava u mnogim ustavima drugih zemalja, kao što je prikazano u komparativnoj analizi i odgovorima članova Foruma Venecijanske komisije u delovima 274-306 ove presude.

447. U tom kontekstu, Sud naglašava da na osnovu komparativne analize odgovarajućih ustava (vidi deo 274-290 ove presude) proizilazi : (i) sve određuju nadležnost Predsednika da predloži kandidata za Premijera, u skladu sa procedurama utvrđenim u njima, uključujući i one slučajeve u kojima u kasnijim fazama postupka, i nakon neuspeha određenog broja kandidata, pravo kandidature premijera prelazi na odgovarajuće Skupštine; (ii) sve, osim Crne Gore i Severne Makedonije, koje ne određuju proceduru u slučaju neuspeha izbora Premijera prvi put, određuju od dva do četiri pokušaja nominovanjem različitih kandidata za Premijera, uključujući i slučajeve u kojima se više od jednog kandidata za Premijera nominiraju za glasanje u Skupštini istovremeno, pre nego što započnu procedure raspuštanja odgovarajućih Skupština i raspisivanje vanrednih izbora. Sud podseća na činjenicu da na osnovu odgovora Severne Makedonije preko Venecijanske komisije, ista je naglasila da uprkos činjenici da njen Ustav ne definiše izričito, posle glasanja nepoverenja aktuelnoj Vladi, mandat za formiranje nove Vlade se daje drugoj stranci ili koaliciji; (iii) sve imaju predviđene procedure za glasanje nepoverenja Vladi čije uspešno glasanje ni u bilo kojem slučaju ne rezultira trenutnim i obavezujućim raspuštanjem Skupštine, već iscrpljivanjem svih ustavnih mogućnosti za formiranje nove Vlade, kako bi se izbegli prevremeni izbori; i (iv) u svim ovim ustavima predviđeno je da uspešno izglasavanje nepoverenja rezultira ostavkom relevantnog Premijera i njegove/njene Vlade.

448. Sud dalje naglašava da komparativna analiza ovih ustava i odgovori Foruma Venecijanske komisije rezultiraju u četiri vrste sistema za

glasanje nepoverenja, koji se uvek zasnivaju na njihovim specifičnim karakteristikama kako je objašnjeno u komparativnoj analizi i doprinosu Foruma Venecijanske komisije odraženog delovima 274-306 ove presude. U tom smislu, Sud primećuje da: (i) konstruktivni predlog nepoverenja, odnosno uslovljavanje predloga i glasanja nepoverenja nominiranjem novog kandidata za Premijera, predviđa se u ustavima Nemačke, Slovenije, Mađarske, Gruzije i Jermenije. U tim slučajevima, relevantna Skupština će biti raspuštena ako kandidat nominovan za Premijera ne bude izabran putem odgovarajućeg predloga; (ii) glasanje nepoverenja nakon čega je izričito određen samo jedan pokušaj za izbor novog premijera, prije raspuštanja odgovarajuće Skupštine, predviđeno je u ustavima Hrvatske, Albanije, Litvanije i Austrije;(iii) isključivo, predlog nepoverenja, posle uspešnog glasanja kojeg razrešena Vlada i dalje igra svoju ulogu u vezi sa raspuštanjem Skupštine. Ova poslednja se ne raspušta obavezno, ali može se dogoditi na preporuku Vlade. To je slučaj u Estoniji, Litvaniji, ali i Švedskoj, na osnovu čijeg Ustava, ali i odgovora koji je poslat preko Foruma Venecijanske komisije, raspuštanje Skupštine nije obavezna, ali vlada i dalje igra ulogu u raspuštanju ili ne iste. Uz to, u Švedskom odgovoru preko Foruma Venecijanske komisije izričito se kaže da ako Skupština ima dovoljnu većinu da izabere novu Vladu, raspuštanje Skupštine nije obavezno; i na kraju (iv) većina država određuje sistem glasanje nepoverenja, uspešan prolazak čijeg rezultira ostavkom Vlade i vraćanjem postupka nadležnosti Predsednika, izričito ili ne, da pokrene postupak izbora nove Vlade imenovanjem novog mandatara za Premijera, prema odgovarajućim ustavnim odredbama, uključujući i obavezu iscrpljivanja svih mogućnosti za izbor Premijera, pre nego što Skupština bude raspuštena. Ovo rešenje je odraženo u ustavima Crne Gore, Severne Makedonije, Grčke, Bugarske, Republike Češke, Slovačke i Lihtenštajna. Isto rešenje se odražava i u Ustavu Republike Kosovo.

449. Shodno tome, Ustav Kosova, uprkos tvrdnjama podnosilaca zahteva: (i) nema ikakvog *„vakuuma“* ili *„odsustva poveznog mosta“* između svojih odredaba u pogledu mogućnosti izbora nove Vlade nakon uspešnog glasanja nepoverenja Vladi, kao što je predviđeno članom 100 Ustava; (ii) konstruktivan predlog je rešenje nekih Ustava kako je gore objašnjeno ali nije rešenje mnogih drugih; (iii) uspešno glasanje predloga o nepoverenju ni na koji način neće rezultirati obaveznim raspuštanjem Skupštine, već omogućava izbor nove Vlade, na osnovu relevantnih ustavnih odredaba, u slučaju Ustava Kosova, onima predviđenim u članu 95.

450. Sud, kao što je gore objašnjeno, takođe naglašava da: (i) tvrdnja podnosilaca zahteva da je formiranje Vlade koja *„isključuje pobednika*

na izborima“ suprotno presudi KO103/14, ne stoji, jer ova Presuda nikada nije pronašla tako nešto, već je samo naglasila da je nesporno pravo „*pobednika na izborima*“ da prvi dobije mandat za formiranje Vlade i samim tim predloži ime kandidata za Premijera, odnosno pravo na prvi pokušaj formiranja Vlade; (ii) tvrdnja podnosilaca zahteva da je posle uspešnog glasanja o nepoverenju u Skupštinu dozvoljen samo jedan pokušaj formiranja Vlade, takođe ne stoji. Kao što je gore objašnjeno, osim u slučajevima kada je predviđen "*konstruktivan predlog*" ili čak u onim slučajevima kada i posle uspešnog glasanja nepoverenja, Ustav izričito propisuje samo još jedan pokušaj formiranja Vlade, kao što je to slučaj u Albaniji na primer, svi drugi slučajevi, dopuštaju iscrpljivanje svih ustavnih mogućnosti, a u određenim slučajevima čak i do četiri pokušaja ili čak mogućnost glasanja za više od jednog kandidata za Premijera istovremeno, kako bi se formirala Vlada i izbegli prevremeni izbori. Takav nalaz je jasan iz komparativne analize i odgovora Foruma Venecijanske komisije, čak i u samim slučajevima ustava na koje se pozivaju podnosioci zahteva; i (iii) tvrdnja Premijera na dužnosti o superiornosti Sveobuhvatnog predloga za rešenje konačnog statusa Kosova u odnosu na Ustav Kosova i superiornost engleskog jezika kao autentičnog izvora Ustava u odnosu na "*prevedene verzije*" takođe stoji. Sud podseća da su u skladu sa članom 5 Ustava službeni jezici u Republici Kosovo su albanski i srpski; i da sa izmenama Ustava Republike Kosovo u vezi sa završetkom Međunarodno nadgledane nezavisnosti Kosova u 2012. godini, Sveobuhvatni predlog za rešenje konačnog statusa Kosova nema pravni efekat u ustavnom poretku Republike Kosovo, štaviše, prevod Ustava na engleski jezik nije ni nedosledan niti ima bilo kakav uticaj na različito tumačenje članaka 95 i 100 Ustava.

451. Sud na kraju navodi da je ovom presudom već utvrđeno da: (i) osporeni Dekret je u skladu sa paragrafom 2 člana 82; (ii) uspešno izglasavanje predloga za nepoverenje u skladu sa paragrafom 6 člana 100 rezultira ostavkom Vlade; (iii) u slučaju postojanja potrebne većine u Skupštini za izbor nove Vlade nakon ostavke prethodne Vlade, kako u slučaju paragrafa 5 člana 95 Ustava, tako i u slučaju paragrafa 6 člana 100 Ustava, aktivira se paragraf 1 člana 95 Ustava, kojim Predsednik predlaže Skupštini kandidata za Premijera, uz konsultaciju sa političkom strankom ili koalicijom koja je dobila potrebnu većinu u Skupštini da formira Vladu; (iv) u slučaju neuspešnog izbora predložene Vlade, bilo zbog nedostatka većine potrebnih glasova svih poslanika Skupštine, bilo čak i zbog odbijanja predlaganja kandidata za Premijera od strane „*političke stranke ili koalicije koja ima potrebnu većinu u Skupštini da formira Vladu*“,

kako je obrazloženo u presudi Suda u slučaju KO103/14, aktivira se paragraf 4 člana 95 Ustava na osnovu kojeg je izdat osporeni Dekret.

452. Rekavši to, i da bi ocenili kompatibilnost osporenog Dekreta sa paragrafom 4 člana 95 Ustava i uzimajući u obzir da kandidat za Premijera nije izglasan niti odbijen od strane Skupštine kako je propisano paragrafom 3 člana 95 Ustava, ali nije predložen od strane političke stranke ili koalicije koja je dobila potrebnu većinu u Skupštini da formira Vladu, Sud prvo treba da proceni da li je u okolnostima konkretnog slučaja „*politička stranka ili koalicija koja je dobila potrebnu većinu u Skupštini da bi formirala Vladu*", odnosno Pokret samoopredjeljenja!, odbila je preuzeti mandat za Premijera, ili tačnije, odbila je predložiti mandatara za formiranje Vlade, kako je utvrđeno u paragrafu 14 člana 84, u vezi sa paragrafom 1 člana 95 Ustava. Shodno tome, nalaz ustavnosti ovog Dekreta sa članom 95 Ustava biće razmotren u sledećoj analizi.

V. ŠTO SE TIČE SPROVOĐENJA USTAVNOG POSTUPKA KOJI JE REZULTIRAO OSPORENIM DEKRETOM

453. Sud podseća da se preostalo ustavno pitanje koje se tiče ocene ustavnosti osporenog dekreta donetog na osnovu stava 14. člana 84. u vezi sa stavom 4. člana 95. Ustava, odnosi na ocenu postupka koji je sproveden u vezi sa primenom stava 14. člana 84. u vezi sa stavom 5. člana 95. Ustava. Tačnije, Sud mora da oceni da li je donošenje osporenog dekreta na osnovu stava 4. člana 95. Ustava usledilo za iscrpljivanjem prava "*političke partije ili koalicije koja je dobila potrebnu većinu u Skupštini za formiranje Vlade*", u okolnostima konkretnog slučaja - PS (i) da predloži mandatara za premijera na osnovu stava 5. člana 95. Ustava, i (ii) predstavi sastav svoje Vlade pred Skupštinom i traži odobrenje od nje većinom glasova svih poslanika, kao što je utvrđeno u stavovima 2. i 3. člana 95. Ustava.

454. U okolnostima konkretnog slučaja, "*politička partija ili koalicija koja je dobila potrebnu većinu u Skupštini za formiranje Vlade*", odnosno PS, nije predložio mandatara za premijera za formiranje Vlade, kao što je utvrđeno u stavu 14. člana 84. Ustava u vezi sa stavom 5. člana 95. Ustava i, samim tim, nije se sledio postupak utvrđen stavom 2. i 3. člana 95. Ustava. Shodno tome, Sud mora da oceni da li je, kao što je utvrđeno u presudi KO103/14, "*politička partija ili koalicija koja je dobila potrebnu većinu u Skupštini za formiranje Vlade*", odbila da preuzme mandat za premijera (vidi stav 87 presude KO103/14).

455. U tom smislu, postoje dva pitanja koja Sud treba da protumači. Prvo pitanje se odnosi na rok u kojem "*politička partija ili koalicija koja je dobila potrebnu većinu u Skupštini za formiranje Vlade*" mora da predloži predsedniku kandidata za premijera, koga predsednik imenuje, kao što je utvrđeno u stavu 14. člana 84. u vezi sa stavom 5. člana 95. Ustava. Drugo pitanje se pak odnosi na procenu da li je u okolnostima konkretnog slučaja, preuzimanje mandata odbijeno kao rezultat nepredlaganja imena, odnosno kandidata za premijera od strane "*političke partije ili koalicije koja je dobila potrebnu većinu u Skupštini za formiranje Vlade*", odnosno PS-a.

456. Za potrebe razmatranja ovih pitanja, Sud će u nastavku predstaviti: (1) suštinu navoda podnosilaca zahteva i komentare koji im idu u prilog, primljene od zainteresovanih strana (vidi stavove 62-92, 122-167 dhe 192-205 ove presude u kojima su detaljno prikazani ovi navodi i komentari koji im idu u prilog); (2) suštinu argumenata suprotne strane i drugih zainteresovanih strana koje su podržale suprotnu stranu (vidi stavove 93-121, 168-191 dhe 206-215 ove presude u kojima su detaljno prikazani prigovori i komentari koji im idu u prilog); (3) odgovor Suda u vezi sa pitanjima koja su obuhvaćena ovim navodima.

Suština navoda podnosilaca zahteva

457. Podnosioci zahteva, odnosno trideset (30) poslanika podnosilaca, u suštini, navode da: (i) Ustav ne predviđa rok u kojem politička partija ili koalicija koja je pobedila na izborima mora da predloži mandatara; i da se (ii) odricanje prava na izjašnjavanje o predlaganju mandatara predsedniku može izvršiti samo izričito. Navode podnosilaca o neustavnosti osporenog dekreta predsednika podržali su premijer, predsednica Skupštine i potpredsednica Skupštine, uvek iz konkretnih razloga koje je svaka zainteresovana strana navela u svom podnesku podnetom Sudu, a koji su detaljno prikazani u stavovima 62-92, 122-167 dhe 192-205 ove presude. Sud će u nastavku izložiti suštinu navoda po pitanju roka i (ne) odbijanja predlaganja mandatara za premijera.

Suština navoda u pogledu (nepostojanja) roka

458. Prema navodima podnosilaca zahteva: (i) predsednik je proizvoljno protumačio član 95, pretpostavljajući (zaključujući) da je pobednička partija odbila da predloži mandatara u roku od dvadeset (20) dana koji je odredio sam predsednik; (ii) ni Ustav niti bilo koja odluka Suda ne predviđa rok u kojem pobednička partija mora da predloži mandatara; (iii) cilj neodređivanja roka od strane pobedničke partije je taj da

pobednička partija, prema Ustavu, ima isključivo pravo da dostavi ime kandidata u najpovoljnijem trenutku kada ona oceni da su ispunjeni svi politički, administrativni i tehnički uslovi za dostavljanje imena predsedniku; (iv) rok od dvadeset (20) dana koji je iskoristio predsednik, odnosno svaki drugi rok je proizvoljan i protivustavan; (v) u principu, ne može se tražiti rok od drugog ukoliko taj rok nije predviđen Ustavom ili važećim zakonodavstvom; (vi) rok se ne može konzumirati razmenom pisama, već rok konzumira period utvrđen Ustavom, i ne može se poštovati rok koji nije predviđen Ustavom; (vii) ekskluzivnost dostavljanja imena ostaje u diskreciji pobedničke partije, i ta diskrecija nije ograničena rokom; (viii) istorija formiranja ustavnih institucija iz 2014. godine jasno dokazuje da je formiranje Vlade trajalo više od šest (6) meseci, samo i isključivo kao posledica nedostavljanja imena mandatara predsedniku od strane pobedničke partije; (ix) nepostojanje rokova je u istoj logici kao i sa ustavima evropskih država; (x) neodređivanje rokova ustavima je namerno jer se političke partije ne mogu prisiljavati da lako sklapaju postizborne koalicije, posebno kada postoje velika neslaganja u njihovim programima; (xi) ustavni rokovi u odnosu na formiranje Vlade počinju da teku tek u trenutku kada se predsedniku predloži kandidat za premijera; (xii) određivanjem rokova na proizvoljan način, predsednik ugrožava ustavno funkcionisanje institucija; (xiii) nepostojanje roka implicira nameru da se pobedničkoj partiji ostavi prostor za pregovore o formiranju Vlade; (xiv) u slučaju KO119/14, iako je pobednička partija odgađala dostavljanje imena predsednika Skupštine šest (6) meseci, Sud ipak nije ograničio bilo kakav rok; (xv) u slučajevima kada je ograničenje roka bila namera sastavljača Ustava, oni su to uradili na izričit način i to se primećuje kod npr. roka od petnaest (15) dana koji je određen posle dostavljanja imena po prvi put i 10 dana po drugi put; i (xvi) Ustav je odredio izričite rokove u drugim članovima Ustava, odnosno u članovima 66.1; 66.2; 70.2; 82.1 (1) i (3); 86.2; 86.6; 95.2; 95.4; 100.3; 100.5; 113.5; 131.5; 131.6; 145.1; 145.2; 161.

459. Prema navodima premijera: (i) Ustav ne predviđa rokove za pobedničku političku partiju ili koaliciju da predloži ime kandidata za premijera; (ii) Ustav je članom 95. utvrdio da rokovi teku tek nakon što je kandidat za premijera imenovan, a ne određuje rokove ni u jednom ranijem trenutku; (iii) prakse iz 2014. i 2017. godine pokazuju da su postojali slučajevi kada je izbor Vlade trajao više od šest (6) meseci nakon održavanja izbora i konstituisanja Skupštine, ali predsednik se u tim slučajevima nije mešao vršeći pritisak na političke snage da dostave ime; (iv) predsednik ne treba da se nameće već treba da sačeka na predlog od pobedničke partije; (v) Ustav predsedniku zabranjuje samoinicijativu i obavezuje ga da sačeka predlog od političke partije ili postizborne koalicije koja je pobednik.

460. Prema navodima predsednice Skupštine: (i) predsedniku se Ustavom ni u kom obliku ne priznaje nadležnost za izradu ustava, ni u smislu određivanja vremenskih rokova u pogledu imenovanja kandidata za premijera, budući da takva ustavna norma ne postoji; (ii) određivanjem roka, predsednik je stvorio novu ustavnu normu po pitanju o kojem Ustav ćuti; (iii) Ustav ne određuje rokove u pogledu vremena koje subjekt koji je pobedio na izborima ima za dostavljanje imena kandidata za premijera; (iv) jedini ustavni rokovi koji počinju da se konzumiraju su oni nakon formalnog imenovanja mandatara od strane predsednika; (v) određivanjem vremenskih rokova, predsednik se umešao u nadležnosti Skupštine kao jedine institucije koja ima nadležnost da menja i dopunjuje Ustav; (vi) predsednik je prekoračio nadležnosti u trenutku kada je sam odredio rokove i to je učinjeno u suprotnosti sa načelom podele vlasti; (vii) da je cilj sastavljača bio da odrede rok, sastavljači su isti mogli da odrede izričito; i (viii) u slučaju KO119/14, Sud nije odredio rokove već je to prepustio političkom životu uprkos činjenici da prva partija mesecima nije dostavljala ime za predsednika Skupštine.

461. Prema navodima potpredsednice Skupštine: (i) predsednik nema ustavna ovlašćenja da proizvoljno određuje rokove koji nisu predviđeni Ustavom do kada treba dostaviti predlog za mandatara; (ii) kada je reč o postupku izbora Vlade, Ustav je odredio samo dva roka, odnosno rok od 15 dana nakon imenovanja kandidata i rok od 10 dana za imenovanje drugog kandidata za premijera ako sastav predložene Vlade ne dobije poverenje Skupštine; (iii) ekskluzivnost dostavljanja imena ostaje u diskreciji pobedničke partije i ta diskrecija nije ograničena rokovima; (iv) članu 95.1 i 95.5 nedostaje vremenski rok, isto kao što nedostaje i vremenski rok između postupka iz člana 95.1 i 95.4 – jer je isto pitanje i posle izbora, koliko treba čekati na mandatara od partije koja je pobedila na izborima da osigura brojeve u Skupštini, i (v) član 95. ne sadrži nijednu reč o roku za imenovanje kandidata od strane pobedničke partije.

Suština navoda o (ne) odbijanju

462. Prema navodima podnosilaca zahteva: (i) PS nikada, ni u kom obliku, nije odbio predlog za predstavljanje novog kandidata za premijera; (ii) predsednik je mandatara tražio dopisom i bez ikakvog ustavnog osnova odbio predlog koji je na osnovu Ustava trebalo da podnese PS; (iii) ustavno pravo na izričito prihvatanje i odbijanje ima samo partija koja je pobedila na izborima; (iv) predsednik je uzurpirao nadležnosti predsednika Pokreta SAMOOPREDENJE! da izričito, pismenim putem, odbije predlaganje mandatara; (v) prema presudi KO103/14,

stav 87, isključivo pravo na odbijanje mandata ima samo partija koja je pobedila na izborima; (vi) predsednik je postupio na neustavan način kada je zaključio da pobednička partija svojim radnjama nije iskoristila pravo na predlaganje novog kandidata za formiranje Vlade; (vii) predsednik ima pasivnu ulogu u formiranju Vlade i ne priznaje mu se aktivna uloga u zaživljavanju njegove političke volje; (viii) odbijanje korišćenja prava vrši se izričito, i stoga je potrebno da se nosilac prava izričito odrekne njegovog korišćenja; (ix) i presuda KO103/14 govori o mogućnosti partije da odbije dostavljanje imena za mandatara; i (x) u konkretnom slučaju odbijanje nije izvršeno ni eksplicitno, ni implicitno, već je, naprotiv, pobednička partija obavestila predsednika da ne odbija ovo pravo i da će to pravo iskoristiti što je pre moguće.

463. Prema navodima premijera: (i) predsednik PS-a nikada nije odbio i nije se odrekao prava svoje partije da predloži mandatara; (ii) Sud je rekao da predsednik može zaobići pobednika na izborima samo ako se on izričito odrekne svog prava, i ni u jednoj drugoj okolnosti; (iii) pobednik na izborima se nikada nije odrekao svog ustavnog prava da predloži mandatara; (iv) predsednik je proizvoljno protumačio pitanja koja se tiču razjašnjenja odredbe na koju se poziva i na taj način je ova pitanja protumačio kao odbijanje predlaganja kandidata za premijera; (v) Ustav ne priznaje predsedniku pravo da nedostavljanje imena kandidata smatra odbijanjem; (vi) neodbijanje predsednika PS-a da predloži kandidata za premijera je bilo jasno obema stranama; i (vii) neodbijanje je iskazano službenim dopisom od strane Kancelarije premijera i nije stvorilo nikakvu pravnu nejasnoću ili nesigurnost.

464. Prema navodima predsednice Skupštine: (i) do trenutka kada se predsedniku dostavi ime od strane političkog subjekta, Ustav nije dodelio predsedniku nijednu nadležnost ili aktivnu ulogu; (ii) predsednik je prekoračio svoja ustavna ovlašćenja kada je konstatovao da nije iskorišćeno pravo na predlaganje mandatara, bez izričitog izjašnjavanja od strane subjekta koji je pobedio na izborima; i (iii) Ustav ne predviđa aktivnu ulogu predsednika u slučajevima kada Ustav ćuti, odnosno u pravnim situacijama bez formalnog izražavanja volje političke partije kojoj su ovo pravo i obaveza priznati Ustavom.

465. Prema navodima potpredsednice Skupštine: (i) predsednik nema diskreciju da imenuje ili odbija kandidata za premijera, isto kao što nema ni diskreciju za samoinicijativu za imenovanje mandatara; (ii) predsednik nema pravo da proizvoljno konstatuje ili tumači da se politička partija, s obzirom na to da u roku koji je nepostojeći u ustavnom smislu, nije dostavila ime kandidata, taj način odrekla prava na predlaganje kandidata za premijera; (iii) da se s obzirom na

to da Ustav ne predviđa bilo kakav rok od dvadeset (20) dana, te budući da premijer ni u svojstvu predsednika PS-a ni u kom slučaju nije odbio da dostavi ime, ne može smatrati da je došlo do odricanja od predlaganja kandidata za premijera; (iv) predsednik nema ovlašćenje da konstatuje da je određeni subjekt odustao od prava sve dok nije izričito odbio, niti se formalno odrekao predlaganja kandidata za premijera, i (v) predsednik je izvan svojih ovlašćenja konstatovao da PS-a nije iskoristio pravo da predloži novog kandidata za formiranje Vlade.

Suština argumenata suprotne strane

466. Suprotna strana, odnosno predsednik, u suštini tvrdi da radi obezbeđenja demokratskog funkcionisanja institucija, predsednik ne može da čeka do beskonačnosti predlog pobedničke partije za određivanje imena mandatara kao i da pobednička partija nije iskoristila svoje pravo da pošalju ime. Argumente u korist ustavnosti dekreta predsednika su podneti od strane Parlamentarne grupe DSK-a, poslanika AKR-a koji su podržani od poslanika NISMA-e, kao i poslanika DSK-a, g. Arban Abrashi, zbog specifičnih razloga koji su navedeni od svake zainteresovane strane u njihovim podnescima koji su podneti pred Sudom i koji su detaljno predstavljeni u stavovima 93-121, 168-191 dhe 206-216 ove Presude.

Suština prigovora u vezi sa (nepostojanjem) roka

467. Po navodima predsednika: (i) nedostatak tačnih rokova u Ustavu ne opravdava ponašanje stranke koja je dobila relativnu većinu da na neodređeno odloži predlog mandatara, jer bi kašnjenje u beskonačnosti ugrozilo funkcionisanje institucija; (ii) nedostatak roka ne znači da je pobedničkoj stranci dat prostor za pregovore o formiranju vlade, već upravo suprotno, odnosno, nedostatak roka znači da postoji mogućnost da pobednička stranka odbaci mandat u slučajevima kada ova stranka primeti da nakon uspešnog izglasavanja predloga o nepoverenju sa dve trećine (2/3) nema takvu većinu; (iii) hipotetička situacija prema kojoj bi pobednička stranka beskrajno zloupotrebila pravo na predlaganje kandidata onemogućila bi normalno funkcionisanje Vlade i parlamentarne većine; (iv) ostaje predsedniku, kao predstavniku jedinstva naroda, da spreči situaciju u kojoj bi politička stranka u nedogled ugrozila funkcionisanje institucija; (v) odlaganje bi dovelo do blokade Skupštine, gde s jedne strane pobednička stranka relativne većine ne bi poslala nominaciju kandidata za premijera, a s druge strane bi se nastavilo sa Vladom u ostavci i parlamentarnom većinom koja se sa tim ne slaže; (vi) takva situacija mogla bi ugroziti funkcionisanje Skupštine, što bi moglo

dovesti do blokiranja svih ustavnih institucija ili duboku krizu ustavnog sistema; (vii) imajući u obzir da je na predsedniku da garantuje demokratsko funkcionisanje institucija, on nije bio u stanju da beskrajno čeka da stranka koja je dobila relativnu većinu izričito navede predlog mandatara; (viii) predsednik, u situaciji između volje partije koja je relativni pobednik a koja je insistirala na raspuštanje Skupštine i volje koja je izražena od svih drugih partija koje su zastupljene u Skupštini, a koje su tražile formiranje jedne nove Vlade, morao je da deluje bez odlaganja da ne bi stavio u opasnost demokratsko funkcionisanje institucija.

468. Po navodima Parlamentarne grupe DSK-a: (i) Ustav nije izričito propisao rok za predlaganje mandatara ali je odredio rok od petnaest (15) dana nakon mandata predsednika da se predstavi sastav Vlade; (ii) sastavljači Ustava su ostavili ovaj rok otvorenim zato što su smatrali da je u interesu političkih partija i javnosti da se Vlade formira u najbržem mogućem roku; (iii) sada se potvrđuje da ne određivanje jednog razumnog roka za slanje imena mandatara može da bude zloupotrebljeno od strane relativnog pobednika na izborima; (iv) u duhu Ustava ostaje dužnost predsednika da iscrpi sve mogućnosti unutar jednog optimalnog roka; (v) u momentu kada predsednik proceni da relativni pobednik na izborima nema volju za predlaganje kandidata i da po svaku cenu pokušava da blokira formiranje nove vlade, predsednik treba da stupi u konsultaciju sa političkim subjektima koji su zastupljeni u Skupštini i da nakon toga utvrdi da relativni pobednik nema mogućnosti da kreira parlamentarnu većinu; (vi) u slučaju kada se predsedniku potvrdi formiranje jedne nove parlamentarne većine, ona/on je obavezan da imenuje novog mandatara za Premijera iz nove parlamentarne većine; (vii) tumačenje podnosilaca zahteva u vezi sa rokom da pobednička partija može da pošalje ime mandatara u momentu koji je najpovoljniji i kada se za to ispune "*politički, administrativni i tehnički uslovi*" za slanje imena, je u potpunosti pogrešno jer nije jasno šta se podrazumeva pod političkim, administrativnim i tehničkim uslovima, kao i to ko će proceniti da li su ti uslovi ispunjeni ili ne; i (viii) takvo tumačenje rokova može dovesti do političkog grča i do sprečavanja demokratskog funkcionisanja institucija.

469. Po navodima poslanika ANK-a koji su podržani od strane poslanika INICIJATIVE: (i) iako pravo predlaganja kandidata za Premijera pripada partiji koja je pobedila, ovo ne podrazumeva da pobednička partija može da zloupotrebljava sa svojim pravom za predlaganje mandatara, u smislu da kasni sa predlogom u nedogled; i (ii) Sud treba da ima u obzir situaciju kada pobednička partija može konstantno da zloupotrebljava sa pravom za predlaganje kandidata i ovo treba da

uravnoteži sa obavezom predsednika da kreira okolnosti koje omogućuju demokratsko funkcionisanje institucija.

470. Po navodima poslanika Arbana Abrashija iz DSK-a: (i) po navodima podnosilaca da oni mogu da ne daju odgovor i da ne pošalju ime predsedniku sve dok se ne postignu politički, administrativni i tehnički uslovi, to znači da oni mogu beskonačno da drže u rukama proces formiranja Vlade; (ii) bez obzira na prednost koju ima prvi politički subjekat, ovo pravo nije apsolutno i vremenski neograničeno; (iii) može da stoji da je pitanje predlaganja kandidata od strane prvog subjekta neograničeno, ali, ako se uzmu u obzir rokovi koji su dati nakon određivanja kandidata onda se može primetiti da su ovi rokovi dosta kratki i namerno su ostavljeni takvi od strane ustavotvoraca imajući u obzir neposrednu potrebu da zemlja dobije Vladu što je pre moguće; (iv) neograničenost vremena za predlog mandatara se ne može shvatiti kao namera da se ostavi vreme prvom subjektu da izgradi eventualne koalicije jer eventualni razgovori za formiranje Vlade treba da otpočne i vodi mandatar koji je zvanično određen putem Dekreta od strane predsednika; (v) nakon što nije predložen kandidat za Premijera od strane prvog subjekta unutar jednog razumnog vremena i kada imamo u obzir da je ovo pitanje veoma prosto i u potpunosti tehničko, predsednik je predložio kandidata koji ima najveću mogućnost za formiranje Vlade; (vi) da Predsednik nije uopšte delovao već da je ostavio da se dugo vremena ne formira Vlada, predsednik bi time počinio ustavne povrede zato ,to ne bi delovao u skladu sa eksplicitnim zahtevom da bi garantovao demokratsko funkcionisanje institucija; i (vii) predsednik je obavezan da nađe rešenje unutar svojih ustavnih ovlašćenja da izbegne izbore putem formiranja jedne nove Vlade.

Suština prigovora u vezi sa (ne) odbijanjem

471. Po navodima predsednika: (i) predsednik je poslao pet (5) dopisa predsedniku PS (dana 2, 10, 15, 17 i 22. aprila 2020. godine), kao političkom subjektu koji ima pravo da predloži kandidata za premijera; (ii) PS nije odgovorio ni na jedan od dopisa za imenovanje mandatara jer su svi odgovori došli od strane premijera na dužnosti; (iii) predsednik je u dopisu od 22. aprila 2020. godine obavestio predsednika PS-a da imajući u obzir da on nije iskoristio pravo da predloži nekog novog kandidata, predsednik će, u skladu sa članom 95. i presudom KO103/14, da nastavi dalje sa zajedničkim konsultacijama sa svim liderima političkih partija koje su zastupljene u Skupštini; (iv) kada se ne iskoristi ili kada se zloupotrebi pravo da se predloži neki novi kandidat, predsednik je ovlašćen da pronađe rešenje da se izađe iz takve situacije; (v) time što se nije izjasnio ili zato

što nije poslao ime od strane predsednika PS i njegove javne izjave u vezi sa izbegavanjem slanja imena i time što je ponavljao zahtev za raspuštanje Skupštine i održavanje, dao je dovoljno argumenata koji pokazuju da je PS odustao od svog prava da predloži kandidata za premijera; (vi) PS je po svaku cenu pokušao da nametne raspuštanje Skupštine i proglašavanje novih prevremenih izbora; (vii) situaciju kada se ne iskoristi pravo na preuzimanje mandata je predvideo i Sud u presudi KO103/14; (viii) mogućnost da partija koja je bila prva na izborima odbije mandat je povezana sa argumentom da li ista, nakon konsultacija sa drugim partijama, ocenjuje da nema potrebnu većinu da formira Vladu, onda ista treba da odbije predlog za imenovanje mandatara; (ix) izglasavanje predloga o nepoverenju vladi koje je prošlo sa osamdeset i dva (82) glasa poslanika Skupštine pokazalo je promenu parlamentarne većine u odnosu na partiju koja je pobedila; (x) predsednik je pokušao da stupi u konsultaciju sa PS i dao je mogućnost istom da predloži mandatara iz njihovih redova; (xi) predsednik je nakon konstantnih konsultacija morao da pronađe put za formiranje Vlade a radi materijalizacije volje političkih partija i predstavnika naroda; (xii) sve političke partije koje su zastupljene u Skupštini, izuzev PS su se izjasnile za formiranje nove Vlade i da država ne ide ponovo na izbore; (xiii) predsednik je na konsultativnom sastanku od 22. aprila 2020. godine obavestio sve koji su bili prisutni da zato što je volja koja je izražena od strane političkih partija (koje čine 91 poslanik) ta da zemlja dobije novu Vladu bez izlaska na izbore, onda će se mandat dati svakoj partiji ili koaliciji koja potvrdi da ima većinu u Skupštini da formira novu Vladu; (xiv) predsednik je doneo Dekret sa ciljem da se izbegnu prevremeni izbori, nakon dogovora apsolutne većine političkih partija koje su zastupljene u Skupštini da se formira nova Vlada; i (xv) članovi 4.3 i 84.2 Ustava daju predsedniku aktivnu ulogu da garantuje demokratsko i ustavno funkcionisanje institucija.

472. Po navodima Parlamentarne grupe DSK-a: (i) tek nakon pet (5) pisama koje je poslao PS-u, predsednik je utvrdio da isti odbija da pošalje ime mandatara i nakon toga su pozvane političke partije koje su zastupljene u Skupštini i iste su pitane da li su spremne da se ide na izbore ili žele da se formira nova Vlada; (ii) sve partije su se izjasnile za izbegavanje izbora i DSK je, u dogovoru sa nekim drugim partijama, preuzeo da kreira parlamentarnu većinu; (iii) predsednik je, do 22. aprila 2020. godine, prosledio PS-u četiri uzastopna zahteva, ali nikada nije bilo poslat predlog imena kandidata za premijera i ovo jasno pokazuje da PS nije želeo, odnosno da je odbijao da predloži svog kandidata; (iv) PS nikada nije pokazao spremnost da kreira novu Vladu i nije preduzeo nikakve radnje unutar partijskih foruma i nikada nije održao neki sastanak sa drugim subjektima da bi pokušao da

kreira novu parlamentarnu većinu; (v) ove okolnosti jasno pokazuju da je PS odbio da odredi ime mandatara i da je pokušao da blokira osnivanje nove Vlade; i (vi) nijedan relativni pobednik izbora nema monopol demokratske legitimnosti, i još manje kada se uzdržava/odbija da koristi svoja ustavna prava.

473. Po navodima poslanika ANK-a koje su podržali poslanici INICIJATIVE: (i) pravo predlaganja kandidata od strane partije koja je pobedila nije apsolutno pravo i isto je relativizirano još više u situacijama nakon predloga o nepoverenju gde je jasno da je parlamentarna većina ili da je stav poslanika izmenjen; (ii) ukoliko partija koja ima relativnu većinu insistira na pravu predlaganja kandidata onda ne bi trebalo da konstantno u dopisima sa predsednikom naglašava da želi da ide na izbore i da se raspusti Skupština; i (iii) predsednik je pravilno postupio kada je delovao u pravcu formiranja nove Vlade zato što se od predsednika zahteva da pronađe prevlađujuće kriterijume radi omogućavanja formiranja Vlade i da bi se izbegli izbori.

474. Po navodima poslanika Arbana Abrashija iz DSK-a: (i) predsednik je preduzeo određeni broj radnji radi ispunjavanja svoje ustavne odgovornosti da imenovanje mandatara izvrši tek nakon konsultacije sa parijom ili koalicijom koja čini većinu u Skupštini; (ii) relativni pobednik na izborima je delovao na neodgovoran način u odnosu na odgovornost za formiranje Vlade koje mu prepoznaje i Ustav; (iii) u konkretnom slučaju, ne radi se o protivustavnim radnjama predsednika, već se radi o nepostupanju, namernom nepredlaganju kandidata od strane PS-a; (iv) na prednost koju Ustav daje prvom subjektu treba da se izuzev privilegije, gleda i kao na odgovornost pobednika ka zemlji i ka građanima; i (v) predsednik je pravilno postpio kada je nakon pet (5) pisama i dva (2) sastanka koji je imao u vremenskom periodu od oko dvadeset (20) dana predložio Skupštini Kosova kandidata za premijera iz redova drugog političkog subjekta, zato što relativni pobednik nije poslao ime već je javno rekao da su oni za izbore.

ODGOVOR SUDA - po pitanju sprovođenja ustavnog postupka koji je rezultirao osporenim dekretom

475. Sud ponovo naglašava da se Ustav Republike Kosovo sastoji od jedinstvene celine ustavnih principa i vrednosti na osnovu kojih je izgrađena i treba da funkcioniše država Republika Kosovo. Norme predviđene Ustavom treba da se čitaju u međusobnoj povezanosti, a ne izolovano jedna od druge. Samo na taj način se izvodi tačno značenje određenih ustavnih normi i omogućava Sudu da tumači

nejasnoće u pogledu sprovođenja ustavnih nadležnosti u saglasnosti sa svrhom i duhom Ustava.

476. Sud takođe naglašava da struktura ustavnih normi, a posebno ona koja se odnosi na uspostavljanje državnih institucija koje potiču iz glasa naroda, mora biti tumačena na način da ostvaruje a ne da blokira uspostavljanje i delotvorno vršenje njihovih funkcija, jer se samo na taj način može pravilno sprovesti princip podele vlasti i kontrole balansiranja između njih, kako je utvrđeno ovim Ustavom.

477. Sud ponovo ističe da je tumačenje Ustava u podršci efektivnom funkcionisanju državnih institucija, posebno važno u vezi sa formiranjem institucija posle izbora, čiji rezultati određuju izabrane predstavnike naroda na mandat od četiri (4) godine u Skupštini Republike, a potom, njihovu Vladu, izabranu preko Skupštine, prema procedurama utvrđenim u Ustavu, na mandat istog trajanja, ili onoliko koliko Vlada ima poverenje izabranih predstavnika naroda zastupljenih u Skupštini.

478. Štaviše, Sud naglašava da je demokratsko funkcionisanje institucija primarna odgovornost svakog lica kome su poverena javna ovlašćenja. Sve radnje koje preduzimaju lica sa poverenim javnim ovlašćenjima moraju biti u skladu sa Ustavom i njegovim duhom i doprinositi urednom odvijanju i koordinaciji poslova od javnog interesa za državu Republike Kosovo, na taj način da se ona razvija i ostvaruje vrednosti i principe na kojima je izgrađena. Svako smetanje ili nedostatak saradnje u ispunjavanju ustavnih obaveza i ovlašćenja u suprotnosti je sa duhom Ustava.

Što se tiče vremenskog roka u kojem se predlaže kandidat za premijera

479. Sud podseća da se suština spora po pitanju ustavnosti osporenog Dekreta povezuje sa nedostatkom preciziranja vremenskog roka u Ustavu, u vezi sa određivanjem mandatara za premijera. Sud podseća da: (i) stav 14. člana 84. Ustava; i (ii) stavovi 1. i 5. člana 95. Ustava, određuju zadatak predsednika da odredi mandatara za formiranje Vlade iz redova "*političke partije ili koalicije koja je dobila neophodnu većinu u Skupštini, za formiranje Vlade*", "*nakon predloga*" ove poslednje navedene i „*u konsultaciji*" sa istom.

480. Sud u tom smislu naglašava da nedostatak takvog preciziranja u gore navedenim odredbama Ustava treba analizirati u smislu: (i) ustavnih rokova koje je odredio Ustav za formiranje institucija posle izbora, sa posebnim naglaskom na one koji su određeni za potrebe formiranja

Vlade; i (ii) sadržaj izraza „*predlog*“ i „*konsultacija*“ za potrebe imenovanja mandatara za premijera.

481. Na početku, u smislu rokova utvrđenih u Ustavu, u pogledu formiranja Vlade, Sud naglašava da Ustav postavlja strukturu preciznih rokova koji ukazuju na svrhu: (i) za brzim formiranjem Vlade; i (ii) posledicu raspuštanja Skupštine, ako se isti rokovi ne ispoštuju.

482. Preciznije, formiranje institucija nakon izbora, Ustav, shodno stavu 1. člana 66. Ustava, povezuje sa službenim objavljivanjem rezultata izbora. Na osnovu istog člana, utvrđeno je da mandat izabrane Skupštine počinje od dana konstitutivne sednice, koja se održava u roku od trideset (30) dana od dana službenog objavljivanja rezultata. Sud podseća da je on presudom KO119/14 ocenio ustavnost odluke br. 05-V-001 od 17. jula 2014. godine o izboru predsednika Skupštine (u daljem tekstu: presuda KO119/14), kojom je protumačio značenje „*najveće parlamentarne grupe*“, kako je navedeno u stavu 2. člana 67. Ustava (vidi stav 116 presude KO119/14) i utvrdio, u tačkama a) i b) izreke, sledeće: (i) sastanak i postupak koji je sleđen nakon odlaganja konstitutivne sednice, 17. jula 2014. godine, od strane predsedavajućeg zbog nedostatka kvoruma povredio je član 67 (2) u vezi sa članom 64 (1) Ustava i Poglavlje III Poslovnika koje sprovodi ove članove; i (ii) odluka br. 05-V-001 od 17. jula 2014. godine je neustavna kako zbog postupka koji je sleđen tako i zbog sadržaja, jer nije bila najveća parlamentarna grupa ta koja je predložila predsednika Skupštine i, prema tome, je nevažeća (vidi izreku presude KO119/14).

483. S tim u vezi, Sud podseća da tvrdnja podnosilaca zahteva da istorija formiranja ustavnih institucija u 2014. godini jasno dokazuje da je formiranje Vlade trajalo više od šest (6) meseci, *„kao rezultat toga što pobednička stranka nije slala ime mandatara predsedniku“,* nije tačna. Navedena odlaganja povezana su sa nekonstituisanjem Skupštine, a Sud, nikada nije ocenio pitanja koja su povezana sa rokovima u pogledu konstituisanja Skupštine, kao što je određeno u stavu 1. člana 66. Ustava.

484. Odmah nakon konstituisanja Skupštine, kako je utvrđeno stavom 1. člana 66. Ustava, sledi obaveza predsednika da pokrene postupak za formiranje Vlade, primenjujući stav 4. člana 84. Ustava u vezi sa stavom 1. člana 95. Ustava. Ova obaveza sledi takođe odmah nakon ostavke premijera/Vlade, uključujući i slučajeve uspešnog izglasanja predloga o nepoverenju, na osnovu stava 4. člana 84. Ustava u vezi sa stavom 5. člana 95. Ustava. Pokretanje postupka formiranja Vlade podrazumeva obavezu predsednika da nominira mandatara za

premijera, *„nakon predloga“* i *„u konsultaciji“* sa *„političkom partijom ili koalicijom koja je dobila neophodnu većinu u Skupštini, za formiranje Vlade“*, odnosno sa pobednikom izbora.

485. Određivanje mandatara rezultira proticanjem dve vrste paralelnih rokova: (i) onog koji je određen u tački 1. stava 1. člana 82. Ustava; i (ii) onih određenih u članu 95. Ustava. Prvi rok, to jest onaj iz člana 82. Ustava, predviđa vreme od šezdeset (60) dana za formiranje Vlade, čiji neuspeh u formiranju rezultira posledicom raspuštanja Skupštine i raspisivanjem prevremenih izbora. Takva odredba odražava važnost koju je Ustav stavio na brzo formiranje Vlade, i u suprotnom, odgovarajuću posledicu raspuštanja Skupštine. Štaviše, unutar ovog perioda od šezdeset (60) dana, članom 95. Ustava određeni su takođe precizni rokovi, u pogledu dve mogućnosti za formiranje Vlade, nakon izbora ili nakon ostavke premijera/Vlade, uključujući i slučaj uspešnog izglasavanja predloga o nepoverenju od strane Skupštine. Član 95. Ustava određuje: (i) rok od petnaest (15) dana u kojem kandidat za premijera iz *„političke partije ili koalicije koja je dobila neophodnu većinu u Skupštini da formira vladu*“, predstavlja sastav Vlade pred Skupštinom i traži odobrenje Skupštine, kao što određeno u stavu 2. člana 95. Ustava; (ii) rok od deset (10) dana u kojem predsednik imenuje drugog kandidata za premijera, u slučaju da prvi kandidat za premijera ne uspe da obezbedi potrebne glasove u Skupštini ili odbije odgovarajući mandat; i (iii) pozivajući se na *„istu proceduru*“, u stavu 4. člana 95. Ustava, rok od petnaest (15) dana, u kojem drugi kandidat za premijera predstavlja sastav Vlade pred Skupštinom i traži odobrenje od nje.

486. Sud ponavlja da gore navedeni rokovi odražavaju važnost koju je Ustav dao brzom uspostavljanju Vlade, određujući rokove od petnaest (15) dana za kandidata za premijera, da pregovara i postigne potrebne sporazume radi obezbeđivanja potrebnih glasova od poslanika Skupštine za izglasavanje predložene Vlade. Ovaj rok važi za predlaganje odgovarajuće Vlade u Skupštini. S ozbirom na to da isti ne određuje i rok u kojem Skupština odobrava Vladu ili ne, postupanje Skupštine mora biti brzo i u ukupnom roku od šezdeset (60) dana u kojem su predviđene obe mogućnosti za formiranje Vlade. U suprotnom, i kao što je gore razjašnjeno, Ustav je utvrdio posledicu - raspuštanje Skupštine i prevremene izbore, kao što je propisano u tački (1) stava 1. člana 82. Ustava.

487. Sud primećuje da rok u vezi sa imenovanjem mandatara za premijera nije preciziran u Ustavu samo u odnosu na: (i) prvog mandatara za premijera, odnosno mandatara koga je predložila *„politička partija ili koalicija koja je dobila neophodnu većinu za formiranje Vlade u*

Skupštini“, nakon izbora, na osnovu stava 1. člana 95. Ustava; i (ii) prvog mandatara za premijera, odnosno mandatara koga je predložila „*politička partija ili koalicija koja je dobila neophodnu većinu za formiranje Vlade u Skupštini*“, nakon ostavke premijera/ Vlade, uključujući i situaciju nakon uspešnog izglasavanja predloga o nepoverenju, na osnovu stava 5. člana 95. Ustava.

488. Međutim, Sud takođe primećuje da ovaj rok nije preciziran ne samo u vezi sa predlaganjem mandatara od strane “*političke partije ili koalicije koja je dobila neophodnu većinu za formiranje Vlade u Skupštini*”; već i u vezi sa imenovanjem istog od strane predsednika i prosleđivanje predloženog mandatara Skupštini. Isto ne važi za drugog mandatara za premijera, u slučaju neuspeha prvog, kao što je određeno u stavu 4. člana 95 Ustava, kao slučaju u kojem je Ustav tačno odredio deset (10) dana na raspolaganju predsednika za njegovo određivanje na osnovu predloga partije ili koalicije, koja, kako je razjašnjeno u presudi KO103/14, prema proceni predsednika, ima najveću verovatnoću da formira Vladu, i da se samim tim izbegnu izbori.

489. Ova razlika u načinu preciziranja rokova u slučaju primene: (i) stava 14. člana 84. Ustava u vezi sa stavovima 1. i 5. člana 95. Ustava, kako nakon izbora, tako i nakon ostavke premijera/Vlade, što se tiče prvog mandatara za premijera; i (ii) stava 14. člana 84. Ustava u vezi sa stavom 4. člana 95. Ustava, kako nakon izbora, tako i nakon ostavke premijera/Vlade, što se tiče drugog mandatara za premijera, u slučaju neuspeha prvog, važna je u svetlu značenja i razlika koje sadrže izrazi „*nakon predloga*“ i „*u konsultaciji sa*“ odgovarajućom političkom partijom ili koalicijom, kada se primenjuju u slučaju određivanja prvog, odnosno drugog mandatara.

490. U tom pogledu, Sud podseća da je u presudi KO103/14 stavio naglasak na razlizi između načina imenovanja ova dva mandatara i značenja izraza „*u konsultaciji sa*“ i „*nakon predloga*“ u sprovođenju relevantnih postupaka. Konkretnije, ovi izrazi u slučaju određivanja prvog mandatara, i u potpunom nedostatku diskrecije predsednika u pogledu političke partije ili koalicija koju treba konsultirati, podrazumevaju proces „konsultacije“, koji je potpuno formalan i tehnički. Tačnije, u svakom slučaju, nakon izbora ili nakon ostavke premijera/Vlade potpuno je jasno (i) koja je “*politička partija ili koalicija koja je dobila neophodnu većinu za formiranje Vlade u Skupštini* ”; (ii) da je ovo jedina politička partija ili koalicija s kojom se predsednik može konsultovati za potrebe imenovanja mandatara za premijera; i (iii) da predsednik samo treba da mandatira ime koje je predložila ova politička partija ili koalicija. Stoga, “*konsultacija*” za

potrebe primene stava 14. člana 84. Ustava u vezi sa stavovima 1. i 5. člana 95. Ustava, podrazumeva samo recipročnu obavezu, odnosno obavezu „*političke partije ili koalicije koja je dobila neophodnu većinu za formiranje Vlade u Skupštini*" da predloži ime kandidata za mandatara i, obavezu predsednika da mandatira ovo ime.

491. Nasuprot tome, u primeni stava 14. člana 84. Ustava u vezi sa stavom 4. člana 95. Ustava, u svetlu presude KO103/14, izraz "*u konsultaciji sa*" dotičnom političkom partijom ili koalicijom, ima šire značenje. U kontekstu stava 4. člana 95. Ustava: (i) predsednik nije dužan da se „*konsultuje*" samo sa „*političkom partijom ili koalicijom koja je dobila neophodnu većinu za formiranje Vlade u Skupštini*", nego sa svim političkim partijama ili koalicijama zastupljenim u Skupštini; (ii) na osnovu ovih konsultacija, predsednik treba da proceni koja politička partija ili koalicija ima najveću verovatnoću da formira Vladu kako bi se izbegli izbori; i (iii) predsednik na osnovu ovog uslovljavanja, određuje političku partiju ili koaliciju, čijeg predloženog mandatara će mandatirati za premijera, pri čemu svakako nema nikakvu diskreciju u određivanju imena predloženog kandidata. U vršenju ove diskrecije i završetku celog procesa "*konsultacije*" između predsednika i dotične političke partije ili koalicije, Ustav je odredio samo deset (10) dana.

492. Prema tome, stavljajući naglasak na razliku koju sadrži „*konsultacija*" predsednika sa dotičnom partijom ili koalicijom u primeni stava 14. člana 84. u vezi sa: (i) stavovima 1. i 5. člana 95. Ustava, bez ikakve diskrecije; i (ii) stavom 4. člana 95, sa diskrecijom, Sud naglašava da nije preciziran rok za određivanje prvog mandatara, u kojem slučaju „*konsultacija*" podrazumeva potpuno formalni i tehnički proces, a odredio je rok od deset (10) dana za određivanje drugog mandatara, u kojem slučaju „*konsultacija*" podrazumeva jedan veoma složen proces.

493. U tom kontekstu, član 95. Ustava, čitan u celini, ne može se tumačiti tako da podrazumeva da ovaj član: (i) omogućava neograničeni rok za određivanje prvog mandatara na osnovu stavova 1. i 5. člana 95. Ustava, kako za političku partiju ili koaliciju sa pravom predlaganja, tako i za predsednika, u svetlu potpuno formalnog i tehničkog procesa „*konsultacije*", bez ikakve diskrecije ili nejasnoće; dok je isti član (ii) tačno ograničio rok na deset (10) dana u kome se predlaže i imenuje drugi mandatar, na osnovu stava 4. člana 95 Ustava, što podrazumeva mnogo složeniji proces „*konsultacija*" u vezi sa imenovanjem mandatara za premijera. Određivanje ovog roka od deset (10) dana u Ustavu u odnosu na drugog mandatara, takođe odražava njegov cilj da se zaključi proces "*konsultacije*" u svrhu imenovanja mandatara u kratkim vremenskim rokovima.

494. Pored toga, tvrdnja da pobednička politička partija ili koalicija može da predloži mandatara za premijera "*samo onda kada su ispunjeni politički, administrativni i tehnički uslovi*" po njenoj proceni, bila bi u suprotnosti sa (i) ciljem Ustava za brzim uspostavljanjem institucija, a posebno Vlade, kao nosioca izvršne vlasti, izraženim gore objašnjenim preciznim ustavnim rokovima; (ii) hitnom potrebom za formiranjem Vlade, u slučaju ostavke premijera/Vlade, uključujući i slučajeve uspešnog izglasavanja nepoverenja, kao procesa kroz koji postojeća Vlada gubi poverenje predstavnika naroda i demokratski legitimitet da upravlja izvršnom vlašću; (iii) stavovima 2. i 4. člana 95. Ustava, koji određuju rokove od petnaest (15) dana, koji su na raspolaganju kandidatu za premijera da postigne potrebne sporazume i predloži Vladi Skupštini; i (iv) svrhom tačke (1) stava 1. člana 82. Ustava, na osnovu koje se predviđa posledica - raspuštanje Skupštine u slučaju nemogućnosti formiranja Vlade u roku od šezdeset (60) dana od određivanja prvog mandatara. Ako je rok za predlaganje mandatara od strane pobedničke političke partije ili koalicije u njenoj potpunoj diskreciji, ali i predsednika, na neodređeni rok, tada gore navedeni rokovi i relevantne posledice, ne bi imali nikakvog smisla niti vrednosti.

495. Štaviše, a posebno imajući u vidu činjenicu da Ustav priznaje, „*političkoj partiji ili koaliciji koja je dobila neophodnu većinu za formiranje Vlade u Skupštini*“, odnosno pobedniku izbora, pravo da prva započne proces formiranja Vlade, ista bi, pozivajući se na neograničeni vremenski rok na raspolaganju za predlaganje imena mandatara za premijera, mogla da blokira potrebnu dinamiku za brzo formiranje Vlade, na neograničeno vreme. Isto, i još važnije, s obzirom na činjenicu da Ustav priznaje prvo pravo na predlaganje mandatara za premijera, i političkoj partiji ili koaliciji koja je u određenim okolnostima mogla voditi ili biti zastupljena u Vladi kojoj su predstavnici naroda oduzeli poverenje u Skupštini, uspešnim izglasavanjem predloga o nepoverenju, pozivanje na neograničeni vremenski rok na raspolaganju za predlaganje imena novog mandatara za premijera, omogućilo bi političkoj partiji ili koaliciji koja je pobedila na izborima da blokira formiranje nove Vlade, uprkos činjenici da je ista politička partija ili koalicija izgubila poverenje u Skupštini Republike da upravlja izvršnom vlašću. Pored toga, takav pristup tumačenju takođe bi omogućio predsedniku da predlog za prvog mandatara za premijera ne proglasi dekretom na neodređeni vremenski rok i na taj način drži obustavljenim ceo proces formiranja Vlade. Takvo tumačenje ne samo što je u suprotnosti sa Ustavom, već dolazi u sukob i sa osnovnim vrednostima demokratskog društva.

496. Kao rezultat toga, Sud naglašava da nepreciziranje vremenskog roka u članu 95. Ustava u vezi sa jednim potpuno tehničkim i formalnim procesom „*konsultacija*“ o predlaganju prvog mandatara od strane „*političke partije ili koalicije koja je dobila neophodnu većinu za formiranje Vlade u Skupštini*“ i obaveze predsednika da imenuje i predloži istog Skupštini, za razliku od određivanja rokova, ne samo tačnih, već i kratkih, u vezi sa svakim drugim korakom koji se odnosi na postupak formiranja Vlade, znači da ovaj rok sadrži u sebi zahtev za brzom dinamikom interakcije između dotične političke partije i predsednika. Na osnovu svega napred navedenog, ovaj ustavni cilj je jasan i sam po sebi razumljiv.

497. Zapravo, Ustav nije precizirao ovaj rok polazeći od jasne i podrazumevane pretpostavke da: (i) predsednik, kao garant ustavnog funkcionisanja institucija definisanih Ustavom, odmah nakon konstituisanja Skupštine mora započeti proces formiranja Vlade, određivanjem mandatara za Premijera, kako bi Skupština mogla da sprovede osnovnu ustavnu odgovornost izbora Vlade; i (ii) osnovna svrha pobednika izbora je da odmah započne proces formiranja nove Vlade i dobije poverenje Skupštine. Nosilac prava na predlaganje, pored prava dodeljenog Ustavom da formira Vladu, istovremeno ima i obavezu da to pravo ostvaruje u dobroj veri i pokaže jasnu nameru da preduzima sve potrebne radnje za što brže formiranje izvršnog organa, i početak sprovođenja plana upravljanja.

498. Sud, takođe, primećuje da izvestan broj ustava uključenih u Komparativnu analizu ove presude takođe nema preciziran ovaj rok, uprkos činjenici da većina ima određene precizne i kratke rokove za sve korake koje treba slediti za formiranje Vlade od trenutka kada se odredi prvi mandatar za premijera, uključujući i rokove u kojima se mandatira svaki naredni kandidat za premijera. Neodređivanje vremenskog roka samo u odnosu na prvi korak, onaj za mandatiranje prvog kandidata za premijera, politička partija ili koalicija iz koje se isti predlaže je takođe tačno prepoznatljiv u većini ustava, znači da mandatiranje prvog kandidata za premijera mora izvršiti što brže. Takva namera je precizirana na primer i odgovorom Bugarske preko Foruma Venecijanske komisije, u kojem se navodi da uprkos činjenici da bugarski Ustav ne određuje rok za mandatiranje prvog kandidata za premijera, taj rok je „*što je pre moguće*“. Brza dinamika pokretanja procesa formiranja vlada ogleda se i u onim ustavima koji, zapravo, imaju određen ovaj rok. Ustavima Crne Gore i Severne Makedonije je, na primer, određeno da se mandatiranje kandidata za premijera vrši u roku od trideset (30), odnosno deset (10) dana, od trenutka konstituisanja Skupštine. Dok su, u slučajevima formiranja vlada posle ostavke premijera/Vlade, određeni još kraći vremenski rokovi,

kao što je slučaj sa Ustavom Estonije i Litvanije, u kojima se nova Vlada predlaže Skupštini u roku od četrnaest (14) odnosno petnaest (15) dana.

499. Ako bi Sud prihvatio predlog poslanika koji su podneli zahtev, Sud bi efektivno morao da utvrdi da, pošto Ustav nije izričito precizirao vremenski rok za dostavljanje imena mandatara kod predsednika, pobednička politička partija ili koalicija ima diskreciono pravo da dostavi ime u roku od 1 meseca, 1 godine, 2 godine, 3 godine, u zavisnosti od toga kada pobednička partija ili koalicija smatra da su sazreli potrebni uslovi, kvalifikovani kao *"politički, administrativni i tehnički"* uslovi za predlaganje imena mandatara za premijera. Isto bi važilo i za predsednika. Ovaj bi mogao da zadrži i da ne proglasi dekretom predlog mandatara dok se po njegovoj/njenoj proceni ne ispune potrebni uslovi, a sve to usled toga što nije preciziran rok za proglašavanje dekretom/dostavljanje imena Skupštini. Ako bi se ovo tumačenje usvojilo, ništa ne bi moglo ograničiti diskreciju pobedničke političke partije ili koalicije i predsednika, sada ili u budućnosti, da ova prava i obaveze koriste na neograničen način i na neograničeno vreme, uključujući i blokiranje izbora vlade nakon izbora, ali i održavanjem na dužnosti Vlade koja je izgubila poverenje predstavnika naroda, nepredlaganjem/neproglašavanjem dekretom/nedostavljanjem imena kandidata za premijera, što bi onemogućilo drugom kandidatu za premijera koji dolazi iz redova političke partije ili koalicije i koji može imati potrebnu većinu u Skupštini da formira novu vladu, a što je još važnije, onemogućavanjem Skupštini da vrši svoje funkcije izbora vlade. Takvo tumačenje bi bilo očigledno u suprotnosti sa Ustavom.

500. Kao rezultat toga, Sud naglašava da s obzirom na to da je proces „*konsultacija*" u slučaju određivanja prvog mandatara, u odsustvu diskrecije predsednika i sa potpunom jasnoćom o tome koja politička partija ili koalicija ima pravo na ovaj predlog, potpuno formalan i tehnički. Ovaj proces obuhvata samo recipročnu obavezu između predsednika i političke partije ili koalicije koja je pobedila na izborima za određivanje kandidata za premijera od strane predsednika nakon predloga pobedničke političke partije ili koalicije. Ova „*konsultacija*" se mora zaključiti što je brže moguće brzom dinamikom interakcije, uzimajući u obzir: (i) potpuno formalnu i tehničku prirodu ove „*konsultacije*"; (ii) sistem i strukturu ustavnih rokova u vezi sa formiranjem Vlade; (iii) ograničenje na deset (10) dana utvrđenom Ustavom u slučaju određivanja drugog mandatara na osnovu stava 4. člana 95. Ustava i u kojem je, za razliku, "*konsultacija*" mnogo složenija; i (iv) činjenicu da je Ustav postavio precizne rokove od

petnaest (15) dana na raspolaganju kandidatima za premijera da postignu potrebne političke dogovore i da predlože Vladu Skupštini.

Što se tiče odsustva predloga za kandidata za premijera

501. U nastavku, Sud mora da oceni da li je u okolnostima konkretnog slučaja, „*politička partija ili koalicija koja je dobila neophodnu većinu za formiranje Vlade u Skupštini*“, odnosno PS predložio ili odbio da predloži kandidata za premijera. S tim u vezi, Sud će u nastavku prvo podsetiti na postupak koji su sproveli predsednik Republike i pobednička politička partija, odnosno PS, nakon uspešnog izglasavanja nepoverenja Vladi koju on predvodi u Skupštini Kosova.

502. Sud podseća da je predlog za glasanje o nepoverenju Vladi izglasan dana 25. marta 2020. godine, sa dve trećine (2/3) glasova svih poslanika Skupštine. Tekst za koji je glasala ova parlamentarna većina takođe odražava njihovu volju da se pokuša mogućnost „*za formiranje vlade stabilnosti*“.

503. Na osnovu spisa predmeta, dana 1. aprila 2020. godine, predsednik se sastao sa svim predstavnicima političkih partija i koalicija zastupljenih u Skupštini, u vezi sa „*daljim koracima*“ nakon uspešnog izglasavanja predloga o nepoverenju. U skladu sa voljom izraženom putem predloga o nepoverenju od 25. marta 2020. godine, većina političkih stranaka i koalicija zastupljenih u Skupštini se izjasnila protiv raspuštanja Skupštine i u prilog mogućnosti za formiranje nove Vlade.

504. Istog dana, predsednik se sastao i sa premijerom na dužnosti, ujedno i predsednikom „*političke partije ili koalicije koja je dobila neophodnu većinu za formiranje Vlade u Skupštini“,* odnosno PS-a. Posle ovog sastanka, ovaj poslednji, se obratio predsedniku putem dva pisma, koje nose isti datum, odnosno 1. april 2020. godine, kojima je naveo, između ostalog: (i) „*vašu obavezu* [predsednika] *da* raspuštate *Skupštinu Republike Kosovo posle predloga nepoverenja*”; i (ii) da *“Ustav Republike Kosovo kao i sama vaša prethodna praksa iz 2017. godine, jasno daju do znanja da posle uspešnog predloga za nepoverenje, jedini put napred je raspuštanje Skupštine Republike Kosovo, u skladu sa članom 82.2. Ustava i proglašenje prevremenih izbora* ”, naglasivši takođe da “*što se tiče pogrešnih tumačenja člana 95.5 Ustava, ovu temu sekundarne ili tercijarne važnosti, možemo ostaviti za neki drugi dan*”.

505. Sutradan, odnosno 2. aprila 2020. godine, predsednik je uputio dva pisma predsedniku PS-a. U prvom, je naglasio da je sastanak koji je održan dan ranije, odnosno 1. aprila 2020. godine bio konsultativni

sastanak sa predsednikom PS-a, "*liderom prve stranke prema konačnim rezultatima prevremenih izbora za Skupštinu Republike Kosovo, održanih 6. oktobra 2019. godine*", i samim tim, sastanak "*formalnog, pravnog i proceduralnog karaktera zbog konsultacija radi procene da li je u interesu političke stranke koju vi zastupate formiranje Vlade ili raspuštanje Skupštine*". A u drugom pismu, predsednik je naglasio da je: (i) PS politički subjekt koji "*je dobio neophodnu većinu u Skupštini da formira Vladu",* i na osnovu člana 95. Ustava ima pravo predlaganja novog kandidata da formira Vladu; i (ii) tražio je da PS predloži novog kandidata, koji će biti mandatiran za formiranje Vlade.

506. Na dopis od 2. aprila 2020. godine, kojim je predsednik tražio predlaganje mandatara za premijera od predsednika PS-a, ovaj poslednji nije odgovorio. Sledstveno, prema spisima predmeta, dana 10. aprila 2020. godine, predsednik je uputio drugi dopis predsedniku PS-a. Putem ovog dopisa, i podsećajući na dopis od 2. aprila 2020. godine, predsednik je između ostalog: (i) podsetio da čeka na predlaganje kandidata za premijera od PS-a, kao političkog subjekta koji je dobio većinu u Skupštini za formiranje Vlade i ima pravo na predlaganje novog kandidata za premijera za formiranje Vlade; i (ii) još jednom je tražio od predsednika PS-a da predloži kandidata za premijera i koji bi se mandatirao od strane predsednika za formiranje Vlade.

507. Na ovaj dopis predsednika, predsednik PS-a je odgovorio dana 13. aprila 2020. godine, time što nije predložio kandidat za premijera iz njegovih redova, već je naveo, između ostalog, da: (i) predsednik ima za dužnost samo da raspusti Skupštinu nakon uspešnog predloga o nepoverenju; (ii) nije u nadležnosti predsednika procena „*interesa političkih stranaka*"; (iii) da je sastanak 1. aprila 2020 sa predsednikom održao u svojstvu premijera na dužnosti a ne u svojstvu predsednika PS-a; (iv) nakon uspešnog predloga o nepoverenju, predsednik ima pravo da "*ispunjava samo jednu ustavnu radnju od ustav-davaoca. Dakle, raspuštanje Skupštine u skladu sa članom 82.2. Ustava Republike Kosovo*", (v) da su izbori jedina opcija posle jednog uspešnog predloga nepoverenja, pozivajući se na praksu koja je praćena 2010. odnosno 2017. godine; (vi) da predsednik ometa rad Vlade "*u jednom periodu zdravstvene hitnosti* ", spisima za predlaganje mandatara za premijera; i na kraju, (vii) takođe je naglasio da "*ovaj zvanični spis nije odbijanje da bi vam se dalo jedno ime kandidata za Premijera*".

508. Predsednik je 15. aprila 2020. godine odgovorio na dopis predsednika PS-a od 13. aprila 2020. godine i podsetio ga na pisma od 2. i 10. aprila

2020. godine i naveo: (i) da je i dalje na čekanju *„predlaganja kandidata za premijera za formiranje Vlade Republike Kosovo, nakon predloga o nepoverenju Vladi* "; (ii) da je on Ustavom dužan da garantuje demokratsko funkcionisanje institucija Republike Kosovo, uključujući i obezbeđivanje imena kandidata za premijera za formiranje Vlade i da *„građani Republike Kosovo i političke stranke zastupljene u Skupštini Republike Kosovo, s pravom očekuju funkcionalizaciju nove Vlade, kao i očekuju od predsednika da odredi novog mandatara za formiranje vlade* "; (iii) niko nema pravo da liši izabrane predstavnike naroda u Skupštini Republike Kosovo, od kandidata za premijera i da vrše nadležnost za izbor Vlade, kao što je određeno u članu 65 (8) Ustava; (iv) vaše kašnjenje sa predlaganjem kandidata/kandidatkinje za premijera onemogućava Skupštini da izabere Vladu i sledstveno onemogućuje demokratsko funkcionisanje institucija, što prema Ustavu predsednik mora garantovati; (v) na osnovu presude Suda KO103/14, *„nije isključeno da dotična stranka ili koalicija odbije da preuzme mandat*"; i (vi) još jednom tražio predlog o mandataru za premijera za formiranje Vlade.

509. Predsednik PS-a je dogovorio na gore navedeni dopis predsednika, dana 17. aprila 2020. godine, te naglasio: (i) "*ne odbijamo vaš zahtev*" za predlaganje mandatara; ali (ii) ocenjujući "*sekundarnim i tercijarnim pitanjem*" zahtev za predlaganje mandatara za premijera, i tražio je razjašnjenje od predsednika u vezi sa njegovom obavezom da raspušta Skupštinu i pravni osnov člana 95. Ustav u pogledu Izbora Vlade, na koji se poziva predsednik.

510. Predsednik je odgovorio na ovaj dopis istog dana, odnosno 17. aprila 2020. godine, podsetivši predsednika PS-a na svoje dopise poslate 2. aprila, 10. aprila i 15. aprila 2020. godine, respektivno, i još jednom tražio odgovarajuće predlaganje mandatara za premijera iz redova političke partije koju on predstavlja. Putem ovog dopisa, predsednik je naglasio: (i) "*vi niste predložili kandidata/kandidatkinju za premijera/premijerku, već ste istakli da ne odbijate da predložite kandidata za premijera*"; i (ii) "*da neodbijanje s vaše strane podrazumeva da pošaljete ime kandidata/kandidatkinje za premijera/premijerku*". Na ovaj dopis, predsednik PS-a nije odgovorio.

511. Dana 22. aprila 2020, predsednik je uputio još jedan dopis predsedniku PS-a, kojim je: (i) naglasio da nasuprot dopisima od 2, 10, 15. i 17. aprila 2020. godine, respektivno, predsedniku nije predložen kandidat za premijera; i (ii) naglasio da predsednik PS-a nije "*iskoristio pravo da predloži novog kandidata za formiranje Vlade* "; i (iii) da će, na osnovu člana 95. Ustava i presude KO103/14,

održati "*javne konsultacije sa svim liderima parlamentarnih političkih subjekata o daljim koracima*". Istog dana, predsednik PS-a je odgovorio na dopis predsednika, te naglasio da je: (i) predsednik konstatovao "*van ustavnih nadležnosti kao Predsednik, da ja nisam koristio pravo predlaganja novog kandidata za formiranje Vlad*"; (ii) Ustav ne predviđa jednu takvu nadležnost Predsednika da „*procenjuje ili konstatuje korišćenje ili ne korišćenje prava za predlaganje mandatara*"; (iii) Ustav i presuda 103/14, "*nisu odredili ni rok za tako nešto*"; i (iv) Ustav predviđa "*određivanje mandatara samo nakon predloga od partije ili koalicije koji su dobili apsolutnu ili relativnu većinu, kako se određuje i u tački 84. Presude Ustavnog suda*".

512. Dana 22. aprila 2020, predsednik je pozvao na zajednički konsultativni sastanak lidere parlamentarnih stranaka, uključujući i predsednika PS-a. Nakon ovog sastanka i istog dana, on se obratio dopisom predsedniku DSK-a, odnosno političkoj stranci koja je rangirana posle PS-a sa najviše poslanika prema izborima od 6. oktobra 2019. godine, od kojeg je zatražio predlog za mandatara za premijera za formiranje Vlade. Predsednik je ponovio isti zahtev na adresu predsednika DSK-a, dana 29. aprila 2020. godine. Istog dana, predsednik DSK-a odgovorio je predsedniku, navodeći da će mandatar za premijera uskoro biti predložen. Nakon toga je g. Avdullah Hoti predložen kao kandidat za premijera, sutradan 30. aprila 2020. godine. Istog dana, predsednik je dekretirao njegovo mandatiranje za premijera.

513. U svetlu gore navedenih objašnjenja u vezi sa razmenom pisama između predsednika i „*političke partije ili koalicije koje je dobila neophodnu većinu za formiranje Vlade u Skupštini*", na izborima od 6. oktobra 2019. godine, odnosno PS-a, Sud, kao što je gore objašnjeno, u nastavku mora da oceni da li je iscrpljena mogućnost određena u stavovima 5, 2. i 3. člana 95. Ustava, u vezi sa određivanjem prvog mandatara za formiranje Vlade nakon ostavke iste, kao rezultat uspešnog izglasavanja nepoverenja u Skupštini, da bi bilo moguće za predsednika da odredi drugog kandidata za premijera, na osnovu stava 4. člana 95. Ustava. U okolnostima konkretnog slučaja, već je jasno da prvi pokušaj formiranja Vlade nije propao u Skupštini, kao rezultat neuspeha da se dobije neophodna većina glasova, ali se tvrdi da je prvi pokušaj propao usled odsustva predlaganja imena kandidata za premijera od „*političke partije ili koalicije koja je dobile neophodnu većinu za formiranje Vlade u Skupštini*", pa je, prema tome, prema navodu predsednika, odbijeno preuzimanje odgovarajućeg mandata, kao što je utvrđeno u presudi KO103/14. Takvoj tvrdnji predsednika se protive podnosioci zahteva i premijer na dužnosti, odnosno i za potrebe ovog razmatranja,

predsednik PS-a. Stoga, Sud mora da oceni da li je, na osnovu okolnosti ovog slučaja, *„političke partije ili koalicije koja je dobila neophodnu većinu za formiranje Vlade u Skupštini*“ odbila da preuzme odgovarajući mandat.

514. Ova procena zavisi od: (i) uloge predsednika u određivanju mandatara za premijera, kao što je određeno u stavu 14. člana 84. u vezi sa članom 95. Ustava; (ii) međuzavisnosti i recipročnih obaveza predsednika i *„političke partije ili koalicije koja je dobila neophodnu većinu za formiranje Vlade u Skupštini*“, kao što je određeno u stavu 14. člana 84. u vezi sa članom 95. Ustava; i od (iii) okolnosti formiranja nove Vlade, nakon uspešnog izglasavanja predloga o nepoverenju u Skupštini.

515. Prvo, i što se tiče uloge predsednika u određivanju mandatara za premijera, Sud primećuje da: (i) Predsednik izvrši svaku njegovu nadležnost na osnovu člana 83 Ustava, prema kojem, on/ona je šef države i predstavlja jedinstvo naroda Republike Kosovo. Pored toga, njegova/njena nadležnost određena kroz stav 14. člana 84. Ustava, u pogledu određivanja mandatara za formiranje Vlade u vezi sa relevantnim stavovima člana 95. Ustava, treba da se vrši uvek zajedno sa nadležnošću predsednika, određenom stavom 2. člana 84. Ustava, prema kome predsednik garantuje ustavno funkcionisanje institucija utvrđenih ovim Ustavom. To zato što određivanje mandatara sadrži u sebe ne samo odnos između predsednika i *„političke partije ili koalicije koje su dobile neophodnu većinu za formiranje Vlade u Skupštini“*, odnosno, recipročnu obavezu između njih, već i odnos između predsednika i Skupštine Republike, u vezi sa ostvarivanjem nadležnosti ove poslednje, za izbor i izražavanje nepoverenja Vladi, kao što je određeno u stavu 8. člana 65. Ustava.

516. Tačnije, vršenje nadležnosti Skupštine u vezi sa izborom Vlade zavisi od vršenja nadležnosti predsednika utvrđene kroz stav 14. člana 84. Ustava za određivanje mandatara za premijera. Predsednik je dužan da ovu nadležnost izvrši u svetlu njegove obaveze za garantovanje ustavnog funkcionisanja institucija utvrđenih Ustavom, započinjući procedure *„konsultacija“* sa dotičnom političkom partijom ili koalicijom za formiranje Vlade, odmah nakon konstituisanja Skupštine posle izbora ili odmah nakon ostavke premijera/Vlade, uključujući slučajeve uspešnog izglasavanja nepoverenja Vladi u Skupštini. U suprotnom, predsednik bi sprečio Skupštinu da izvršava na efikasan način njeno pravo na izbor Vlade. Dakle, predsednik prilikom izvršenja nadležnosti određene u stavu 14. člana 84. Ustava, takođe je u ulozi posrednika između političke partije ili koalicije koja ima neophodnu većinu za formiranje Vlade i Skupštine. Određivanje

mandatara započinje ustavne postupke za formiranje nove Vlade koja se predstavlja Skupštini na glasanje omogućavajući njoj da sprovede jednu od njenih najvažnijih nadležnosti, onu izbora Vlade.

517. Drugo, što se tiče međuzavisnosti i međusobnih obaveza Predsednika i „političke partije ili koalicije koja je dobila potrebnu većinu u Skupštini da formira Vladu“, Sud podseća na nadležnost predsednika iz stava 14. člana 84. Ustava vrši se „u konsultaciji“ sa političkom partijom ili koalicijom koja ima potrebnu većinu za formiranje Vlade. Dakle, ovaj stav, koji se čita zajedno sa članom 95. Ustava, uključuje ne samo obavezu predsednika da imenuje mandatara, već i obavezu *„političke partije ili koalicije koja je dobila potrebnu većinu u Skupštini da formira Vladu“* da predloži mandatara. U odsustvu takve recipročne obaveze, ustavna norma se ne bi mogla realizovati i ostala bi u punoj diskreciji *„političke partije ili koalicije koja je dobila potrebnu većinu u Skupštini da formira Vladu“,* koja nepredlaganjem mandatara za premijera onemogućila bi, ne samo vršenje nadležnosti predsednika, već i pravo Skupštine da izabere Vladu.

518. Pravo na predlaganje mandatara za premijera je i odgovornost i privilegija. Predlaganje ovog imena obuhvata najvišu tačku uspeha političke partije ili koalicije u pravcu i unutar jednog izbornog ciklusa. Prvo pravo predlaganja kandidata za premijera je partiji ili koaliciji koja je pobedila na izborima zagarantovano Ustavom Kosova. Ostvarivanje ovog prava ne obuhvata i ovlašćenja da blokira formiranje Vlade u okviru jednog izbornog ciklusa. Takav stav bi sve najvažnije državne institucije učinio taocima pobedničke političke partije ili koalicije. Nasuprot tome i iz tog razloga, Ustav je predvideo mehanizam deblokiranja, preko kojeg se prelazi na drugog kandidata za premijera, čiji bi eventualni neuspeh rezultirao raspisivanjem prevremenih izbora.

519. Na kraju, potreba za formiranjem nove Vlade nakon uspešnog izglasavanja nepoverenja je momentalna. To je zato što, kao što je gore objašnjeno, Vlada koju je izabrala Skupština nema više isti legitimitet, u trenutku kada joj predstavnici naroda oduzmu poverenje uspešnim izglasavanjem predloga o nepoverenju.

520. Pored toga, na osnovu uporedne analize i doprinosa Venecijanskog foruma, u apsolutnoj većini slučajeva, posle uspešnog izglasavanja predloga za nepoverenje, Vlada u ostavci nema ikakvu ulogu u izboru nove Vlade. Relevantni predsednici započinju ustavne procedure za izbor drugog premijera koji ima potrebnu većinu u Skupštini da formira Vladu i stekne njeno poverenje. Ovo je izuzev u slučajevima kada je razrešenoj Vladi dodeljena određena uloga u vezi sa

raspuštanjem Skupštine nakon uspešnog izglasavanja predloga za nepoverenje. To je slučaj sa: (i) članom 104. Ustava Hrvatske koji predviđa da predsednik može, na predlog Vlade, uz potpis premijera i nakon konsultacija sa predstavnicima parlamentarnih stranaka, raspustiti Hrvatski Sabor ako ovaj poslednji, između ostalog, izglasava nepoverenje u Vladi; (ii) članom 94. Ustava Estonije koji predviđa da ukoliko se izglasa nepoverenje Vladi ili premijeru, predsednik Republike može na predlog Vlade i u roku od tri dana raspisati vanredne izbore za Riigikogu; (iii) članom 58. Ustava Litvanije, koji predviđa da prevremene izbore za Seimas, takođe, predsednik može raspisati, između ostalog, na predlog Vlade, ako Seimas iskaže nepoverenje Vladi; i (iv) prema Ustavu Švedske, i na osnovu odgovora Švedske Sudu putem Foruma Venecijanske komisije, raspuštanje Parlamenta može se dogoditi samo ako Vlada raspiše vanredne izbore. Takvi izbori mogu biti rezultat glasanja za nepoverenje Vladi kao što je gore navedeno.

521. Za razliku od toga, Ustav Kosova, kao i većina drugih ustava, ne predviđa nikakvu nadležnost za Vladu koja je razrešena uspešnim izglasavanjem predloga za nepoverenje u vezi sa raspuštanjem ili ne Skupštine. Političke partije ili koalicije koje su je predvodile/činile istu, u cilju raspuštanja Skupštine, svedene su na političku moć koju imaju svojim predstavljanjem u Skupštini Republike. Rekavši to, Ustav Kosova priznaje *„političkoj partiji ili koaliciji koja je dobila potrebnu većinu u Skupštini da formira Vladu*“, tj. pobedniku izbora, prvo pravo da predloži kandidata za premijera čak i kad je Vlada koju je ista vodila izgubila poverenje u Skupštini uspešnim izglasavanjem nepoverenja.

522. Ovo ustavno pravo se ni na koji način ne može transformisati u mehanizam putem kojeg pobednička politička partija ili koalicija može sprečiti formiranje nove Vlade, ne predlažući ime novog kandidata za premijera o ne odbijajući mandat izričito, držeći na dužnosti Vladu koju vodi ista pobednička politička partija ili koalicija, koja je već izgubila poverenje Skupštine. Naprotiv, dužnost pobedničke političke partije ili koalicije čija je Vlada izgubila poverenje u Skupštini uspešnim izglasavanjem nepoverenja je da iskoristi pravo na predlaganje kandidata za premijera u funkciji mogućnosti za formiranje nove Vlade, ponovnim dobijanjem poverenja Skupštine ili u funkciji dozvoljavanja prostora za formiranje Vlade od strane drugih političkih partija ili koalicija, koje imaju potreban broj u Skupštini da formiraju Vladu.

523. U okolnostima konkretnog slučaja, *„politička partija ili koalicija koja je dobila potrebnu većinu u Skupštini da formira Vladu“,* odnosno PS,

čija je Vlada raspuštena izglasavanjem nepoverenja 25. marta 2020. godine, sa dve trećine (2/3) glasova svih narodnih predstavnika, i kojoj je, ponovo, data prva mogućnost da formira novu Vladu na osnovu stava 5. člana 95. Ustava, nije predložila mandatara za premijera, uprkos četiri (4) zahteva od strane predsednika Republike za formiranje nove Vlade.

524. Tačnije, na zahteve predsednika od 2, 10, 15. i 17. aprila 2020. godine, za predlaganje kandidata za premijera, predsednik PS-a je odgovorio (i) navodeći da je pitanje predlaganja mandatara za premijera *„sekundarno ili tercijarno pitanje“*; (ii) zahtevajući od predsednika da raspusti Skupštinu Republike u skladu sa stavom 2. člana 82. Ustava; (iii) zahtevajući raspisivanje prevremenih izbora; i istovremeno naglašavajući da (iv) ne odbija mandat, ali, zapravo, takođe (v) ne predlažući nijedno ime za tu svrhu.

525. Sud je već objasnio da imenovanje mandatara za premijera, kao rezultat *„konsultacija“* predsednika i *„političke partije ili koalicije koja je dobila potrebnu većinu u Skupštini da formira Vladu“*, podrazumeva potpuno tehničke i formalne *„konsultacije“* odnosno zahtev predsednika za nominaciju imena mandatara za Premijera i predlaganje imena od strane "*političke partije ili koalicije koja je dobila potrebnu većinu u Skupštini da formira Vladu"*. Ova *„konsultacija“* u svrhu primene stava 14. člana 84. Ustava u vezi sa stavom 5. člana 95. Ustava ne može obuhvatati bilo kakvu diskusiju koja se tiče raspuštanja Skupštine ili raspisivanja izbora. To jer, ova dva pitanja nisu u isključivoj nadležnosti Predsednika, niti *„političke partije ili koalicije koja je dobila potrebnu većinu u Skupštini da formira Vladu“*.

526. Suprotno tome, raspisivanje prevremenih izbora, kao posledica raspuštanja Skupštine, precizno je određeno Ustavom, odnosno njegovim članom 82, a kako je objašnjeno tokom ove presude, vrši se na osnovu Ustava i obavezno je u slučajevima iz stava 1. člana 82. Ustava, dok je u diskreciji predsednika u slučaju uspešnog izglasavanja nepoverenja u Skupštini, diskreciono pravo koje se ne može vršiti uz konsultacije samo sa *„političkom partijom ili koalicijom koja je dobila potrebnu većinu u Skupštini da formira Vladu“,* odnosno političkom partijom ili koalicijom koja je pobedila na izborima, već sa svim političkim partijama i koalicijama zastupljenim u Skupštini. Štaviše, u trenutku kada se aktivira član 95. Ustava za izbor nove Vlade, podrazumeva se (i) da su već završene konsultacije sa političkim partijama i koalicijama zastupljenim u Skupštini u vezi raspuštanja Skupštine nakon uspešnog izglasavanja nepoverenja, onemogućavanjem raspuštanja Skupštine na osnovu stava 2. člana 82.

Ustava; i (ii) da postoji dovoljna većina političkih stranaka i koalicija zastupljenih u Skupštini za formiranje nove Vlade.

527. Shodno tome, i kao što je prethodno objašnjeno, za potrebe *„konsultacija“* u skladu sa stavom 14. člana 84. u vezi sa stavom 5. člana 95. Ustava, potrebno je samo predložiti ime mandatara za premijera i mandatiranje istog. U okolnostima konkretnog slučaja, politička partija sa pravom predlaganja, nije ni predložila mandatara za premijera, niti je izričito odbila preuzimanje mandata za premijera.

528. Što se tiče mogućnosti odbijanja preuzimanja mandata, Sud podseća da je u presudi KO103/14 utvrđeno da *„nije isključeno da će dotična stranka ili koalicija odbiti da preuzme mandat“*. Ovom presudom nije preciziran način na koji se može odbiti odgovarajući mandat.

529. Sud podseća da prilikom ocene ustavnog pitanja u presudi KO103/14, predmet pred Sudom ni na koji način nije bio povezan sa mogućim odbijanjem prihvatanja mandata za premijera od strane *„političke partije ili koalicije koja je dobila potrebnu većinu u Skupštini da formira Vladu*". Međutim, Sud je predvideo mogućnost odbijanja, uvek imajući u vidu da okolnosti u budućnosti mogu sadržati mogućnost da pobednička politička partija ili koalicija ne može osigurati potrebnu većinu u Skupštini za glasanje predložene Vlade ali i druge razloge pa stoga odbija da preuzme mandat za premijera i omogući nastavak procedura za izbor Vlade, na osnovu stava 4. člana 95. Ustava.

530. Sud u toj presudi [KO103/14] nije precizirao kako se vrši to odbijanje. Stoga tvrdnja podnosilaca zahteva da je *„Sud izjavio da predsednik može zaobići pobednika na izborima samo ako se ovaj **izričito** odrekne svog prava, ali ni pod bilo kojim drugim okolnostima“*, nije tačna. Sud se zapravo nikada ranije nije izjašnjavao o načinu neostvarivanja prava koje pobednička politička partija ili koalicija može da uradi. U svim dosadašnjim parlamentarnim praksama u Republici Kosovo nije postojao slučaj kada je pobednička politička partija ili koalicija koja je imala pravo predlaganja, odbila da predloži kandidata za premijera. Dakle, ovaj slučaj je prvi slučaj koji se bavi aspektom neostvarivanja prava na predlaganje mandatara, odnosno *de facto* odbijanjem da se predloži ime.

531. Sud, u tom smislu, naglašava da tumačenje da se pravo na predlaganje mandatara za premijera mora odbiti samo izričito, nije prihvatljivo. To je zato što mogućnost odbijanja pod uslovom da se odbija samo izričito, u kombinaciji sa okolnostima vezanim za tvrdnje o nejasnoćama u vezi roka u kojem predlog za mandatara za Premijera

treba da podnese *„politička partija ili koalicija koja je dobila većinu neophodno da Skupština formira Vladu*", kako u primeni stava 14. člana 84. Ustava u vezi sa stavom 1. člana 95. Ustava, posle izbora; takođe, u primeni stava 14. člana 84. Ustava u vezi sa stavom 5. člana 95. Ustava, nakon ostavke Premijera/Vlade, uključujući slučaj uspešnog glasanja o nepoverenju, rezultiralo bi u punoj diskreciji *„političke partije ili koalicije koja je dobila potrebnu većinu u Skupštini da formira Vladu*", da spreči formiranje Vlade, bilo nepredlaganjem imena mandatara, bilo neodbijanjem ovog prava izričito.

532. Stoga, odbijanje ne znači nužno da je izvršeno izričito. Sud primećuje da prema rečniku albanskog jezika: „ODBIJANJE [znači] radnja u skladu sa značenjem glagola ODBITI". Glagol ODBIJAM u akuzativu: *„Ne prihvatam da radim posao ili radnju koja se traži od mene, prigovaram".*

533. Pravo na predlaganje kandidata za mandatara za premijera je pravo *„političke partije ili koalicije koja je dobila potrebnu većinu u Skupštini da formira Vlade",* odnosno pobedničke partije ili koalicije i takođe sadrži u sebi odgovornost i obavezu postupanja, odnosno predlaganja ovog kandidata i predlaganja Vlade Skupšitni. Ovo pravo, takođe, sadrži obavezu i odgovornost da se odbije predlaganje i da se deblokira ustavni postupak izbora Vlade, ako pobednička politička partija ili koalicija smatra da nema potrebne glasove u Skupštini za formiranje Vlade. To znači da se, (i) nepreduzimanje konkretnih radnji ka predlaganju i odsustvo predloga imena kandidata za premijera; te (ii) niti odbijanje preuzimanje tog mandata, istovremeno zahtevajući, (iii) raspuštanje Skupštine i raspisivanje prevremenih izbora, ne može uslovljavati samo izričitim izjašnjavanjem pobedničke političke partije ili koalicije o odbijanju mandada za premijera, da bi se smatralo odbijanjem. U suprotnom, u takvim okolnostima, uslovljavanje odbijanje izričitim izjašnjavanjem o odbijanju dotične političke partije ili koalicije učinilo bi uspostavljanje državnih institucija taocem samo odsustva formalno izraženog odbijanja od strane pobedničke političke partije ili koalicije.

534. Iz razmene službenih dopisa između predsednika i predsednika PS-a u svojstvu *„političke partije ili koalicije koja je dobila potrebnu većinu u Skupštini da formira Vladu"* ne vidi se nijedna jedina radnja ili cilj da isti planira da predloži mandatara za premijera. Naprotiv, zahtev u ovim dopisima je raspuštanje Skupštine i raspisivanje prevremenih izbora. Ovi zahtevi su u potpunoj suprotnosti i isključuju mogućnost predlaganja mandatara za premijera. Sud je već objasnio da *„konsultacije"* za potrebe predlaganja prvog mandatara obuhvataju

predlaganje mandatara i dekretiranje istog. Ni raspuštanje Skupštine, niti raspisivanje prevremenih izbora nisu u isključivom odlučivanju ni predsednika niti pobedničke političke partije ili koalicije.

535. Odsustvo predlaganja mandatara za premijera, odnosno nepostupanje u pogledu jedine potrebne obaveze i preduzimanja bilo kakvog konkretnog koraka u tom pravcu, posebno u okolnostima kada je protiv Vlade koju je predvodila *„politička partija ili koalicija koja je dobila potrebnu većinu u Skupštini da formira Vladu“* uspešno izglasano nepoverenje sa dve trećine (2/3) glasova svih poslanika Skupštine, dovoljno je da se konstatuje ovo odbijanje. Samo odsustvo preduzimanja radnje koja se mora preduzeti, uprkos pravu, mogućnosti i posredničkim pozivima, *de facto* se sastoji u protivljenju ili odbijanju preduzimanja određene radnje.

536. U tim okolnostima, i nakon uspešnog izglasavanja nepoverenja sa dve trećine (2/3) svih poslanika Skupštine, predsednik, (i) uravnotežujući svoju obavezu da garantuje demokratsko funkcionisanje institucija utvrđenih Ustavom, kao što su definisano u stavu 2. člana 84. Ustava, uključujući u ovom kontekstu i pravo Skupštine da bira Vladu, kako je propisano u stavu 8. člana 65. Ustava, s jedne strane, i, s druge strane, (ii) imajući u vidu da *„politička partija ili koalicija koja je dobila potrebnu većinu u Skupštini da formira Vladu”*, odnosno PS, nije preduzeo nijednu jedinu radnju da predloži mandatara za premijera uprkos pravu, mogućnosti i zahtevima predsednika, već je i dalje zahtevao raspuštanje Skupštine i raspisivanje prevremenih izbora, uprkos činjenici da se većina političkih partija ili koalicija zastupljenih u Skupštini već izjasnila protiv ove mogućnosti, sprečavajući predsednika da ostvari nadležnost utvrđenu stavom 2. člana 82. Ustava, i s pravom je utvrdio iscrpljivanje ustavnih mogućnosti za predlaganje mandatara utvrđenih stavom 14. člana 84. Ustava u vezi sa stavom 5. člana 95. Ustava i pokrenuo narednu proceduru propisanu stavom 14. člana 84. Ustava u vezi sa stavom 4. člana 95. Ustava. U suprotnom, onemogućio bi sprovođenje suštinskih nadležnosti Skupštine da izabere Vladu Republike Kosovo.

537. Shodno tome, Sud nalazi da je osporeni dekret predsednika donet u skladu sa stavom 14. člana 84. Ustava u vezi sa stavom 4. člana 95. Ustava.

VI. Zahtev za održavanje javne rasprave

538. Sud podseća da su podnosioci zahteva takođe tražili od Suda da održi raspravu, navodeći da je *„u javnom interesu da se održi ova javna rasprava, jer sadržaj ovog Dekreta krši ustavni poredak, kao i neke*

suštinske ustavne odredbe koje otvaraju ustavni put stvaranja novog legitimiteta putem prevremenih parlamentarnih izbora".

539. S tim u vezi, Sud podseća da se na osnovu stava 1. pravila 42. [Pravo na raspravu i odustajanje] Poslovnika o radu: *„Samo oni podnesci koji su određeni kao* prihvatljivi *mogu biti predmet rasprave pred Sudom, osim ako Sud, uz ubedljivo obrazloženje, većinom glasova odluči drugačije*"; dok, na osnovu stava 2. istog pravila: *„Sud može zakazati raspravu ukoliko veruje da je ista neophodna radi razjašnjavanja dokaza ili zakona*".

540. Sud naglašava da je gore navedeno pravilo Poslovnika o radu diskrecione prirode. Kao takvo, to pravilo predviđa samo mogućnost da Sud zakaže raspravu u slučajevima kada veruje da je ona potrebna radi razjašnjenja pitanja dokaza ili zakona. Dakle, Sud nije dužan da naloži održavanje rasprave ako smatra da su postojeći podaci u spisu predmeta, bez sumnje, dovoljni za donošenje meritorne odluke u slučaju koji se razmatra (vidi slučaj Ustavnog suda, KO43/19, podnosilac: *Albulena Haxhiu, Driton Selmanaj i trideset drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo*, presuda od 13. juna 2019. godine, stav 116; vidi takođe i slučaj, KI34/17, podnosilac *Valdete Daka*, presuda od 1. juna 2017. godine, stavovi 108-110).

541. U okolnostima konkretnog predmeta to nije slučaj, jer Sud ne smatra da postoji bilo kakva nejasnoća u vezi sa „dokazima ili zakonom", pa stoga ne smatra neophodnim da održi raspravu. Dokumenti i spisi koji su deo spisa predmeta KO72/20 dovoljni su za rešavanje ovog slučaja.

542. Shodno tome, zahtev podnosilaca zahteva za održavanje rasprave se odbija kao neosnovan.

VII. Zahtev za privremenom merom

543. Dana 30. aprila 2020. godine, podnosioci zahteva su podneli zahtev Sudu, u kojem su, između ostalog, tražili uvođenje privremene mere *„na Dekret kako bi se sprečila nenadoknadiva šteta po stranku i instituciju"*.

544. Dana 1. maja 2020. godine, Sud je usvojio kao osnovan zahtev za privremenu meru i suspendovao primenu osporenog dekreta predsednika, naglašavajući da se isti suspenduje *„bez ikakvog prejudiciranja prihvatljivosti ili merituma zahteva"*. Privremena mera je uvedena do 29. maja 2020. godine (vidi odluku o privremenoj meri u slučaju KO72/20 od 1. maja 2020. godine, stav 51 i izreku).

545. S obzirom na to da je danas, 28. maja 2020. godine, Sud proglasio zahtev prihvatljivim i odlučio o njegovom meritumu potvrdivši ustavnost osporenog dekreta predsednika, nije više potrebno zadržati privremenu meru na snazi.

VIII. ZAKLJUČCI

546. Prilikom ocene dekreta [br. 24/2020] od 30. aprila 2020. godine predsednika Republike Kosovo, kojim se „*g. Avdullah Hoti* [...] *predlaže Skupštini Republike Kosovo kao kandidat za premijera da formira Vladu Republike Kosovo*“, Sud je odlučio (i) jednoglasno, da je zahtev podnosilaca zahteva prihvatljiv; (ii) jednoglasno, da je osporeni dekret predsednika u saglasnosti sa stavom 2. člana 82 [Raspuštanje Skupštine] Ustava, utvrđujući sledstveno da uspešno izglasanje nepoverenja Vladi ne rezultira obaveznim raspuštanjem Skupštine i omogućava izbor nove Vlade u skladu sa članom 95. [Izbor Vlade] Ustava; (iii) većinom glasova, da je osporeni dekret u saglasnosti sa stavom (14) člana 84. [Nadležnosti predsednika] u vezi sa stavom 4. člana 95. Ustava; (iv) jednoglasno, da se ukine privremena mera koja je uvedena odlukom od 1. maja 2020. godine; i (v) jednoglasno, da se odbije zahtev za javnu raspravu.

547. Sud podseća da ustavno pitanje koje sadrži ova presuda je usklađenost sa Ustavom osporenog dekreta predsednika Republike, kojim je g. Avdullah Hoti predložen Skupštini Kosova kao kandidat za premijera. U kontekstu ocene ustavnosti gore navedenog dekreta, a na osnovu tvrdnji podnosilaca zahteva i argumenata i prigovora drugih zainteresovanih strana, Sud je na početku ocenio da li je nakon uspešnog predloga o nepoverenju izglasanog od strane dve trećine (2/3) svih poslanika Skupštine 25. marta 2020. godine, Predsednik Republike, u skladu sa stavom 2. člana 82. Ustava, bio je dužan da raspusti Skupštinu Republike i raspiše prevremene izbore. Dalje, Sud je objasnio postupak koji treba slediti za formiranje nove Vlade nakon uspešnog glasanja nepoverenja u Skupštini, a takođe je dao svoju ocenu, da li je u okolnostima konkretnog slučaja, sprovedena procedura za imenovanje mandatara za formiranje nove Vlade rezultirala ustavnim dekretom.

548. Da bi konačno protumačio ustavne članove koji se odnose na okolnosti konkretnog slučaja, odnosno članove 82, 95. i 100. Ustava, Sud je uzeo u obzir i: (i) ustavna načela o ulozi Skupštine i predsednika; (ii) svoju sudsku praksu, uključujući presudu KO103/14 i sve predmete koje su stranke u postupku citirale; (iii) relevantna mišljenja Venecijanske komisije; (iv) komparativnu analizu ustava, uključujući one na koje su se pozvali podnosioci zahteva; (v) odgovore koji su primljeni od

ustavnih/vrhovnih sudova, u okviru Foruma Venecijanske komisije; i (vi) pripremna dokumenta za izradu Ustava.

549. Sud je na početku podsetio da se Ustav sastoji od jedinstvenog skupa ustavnih načela i vrednosti na osnovu kojih je izgrađena i treba da funkcioniše Republika Kosovo. Norme predviđene Ustavom moraju se čitati kao međusobno povezane, jer se samo na taj način može izvesti njihovo tačno značenje. Ustavne norme se ne mogu izvlačiti iz konteksta i tumačiti mehanički i nezavisno od preostalog dela Ustava. To je zbog činjenice da Ustav ima unutrašnju koheziju prema kojoj svaki deo ima vezu sa ostalim delovima. Struktura ustavnih normi koja se odnose na uspostavljanje državnih institucija koje potiču iz glasa naroda mora se tumačiti na takav način da se sprovedu a ne blokiraju uspostavljanje i efikasno vršenje relevantnih funkcija. Svaka nejasnoća normi mora se tumačiti u duhu Ustava i njegovih vrednosti. Nijedna ustavna norma ne može se tumačiti na takav način da blokira efikasno uspostavljanje i funkcionisanje zakonodavne i izvršne vlasti, niti na način na koji se međusobno uravnotežuju u pogledu podele vlasti.

550. Sud je takođe naglasio da sve vlasti i nosioci javnih funkcija, bez izuzetka, imaju obavezu da obavljaju svoje javne funkcije u službi ostvarivanja vrednosti i principa na kojima je izgrađena da funkcionira Republika Kosovo. Prava i obaveze koje potiču iz Ustava moraju se izvršavati u službi uspostavljanja i delotvornog urednog funkcionisanja državnih institucija.

551. Što se tiče ustavnog uređenja o raspuštanju Skupštine, Sud je naglasio da Ustav predviđa obavezu raspuštanja Skupštine u okolnostima iz stava 1. člana 82. Ustava i mogućnost raspuštanja Skupštine pod okolnostima iz stava 2. člana 82. Ustava, nakon uspešnog izglasavanja predloga za nepoverenje. Tačnije, Skupština se obavezno raspušta samo u tri slučaja: (i) ako u roku od šezdeset (60) dana od dana imenovanja mandatara za premijera, Vlada ne može biti formirana; (ii) ako dve trećine (2/3) svih poslanika Skupštine glasaju za raspuštanje Skupštine; i (iii) ako u roku od šezdeset (60) dana od početka postupka izbora predsednika, ovaj poslednji ne bude izabran. Dok, u slučaju uspešnog izglasavanja nepoverenja Vladi, predsednik ima mogućnost, ali ne i obavezu da raspusti Skupštinu.

552. Mogućnost predsednika da raspusti Skupštinu ne može se ostvarivati nezavisno ili protivno volji Skupštine, već se mora vršiti u koordinaciji sa voljom potrebne većine narodnih predstavnika zastupljenih u Skupštini. Upotreba glagola „*može*“ u kontekstu stava 2. člana 82. Ustava samo odražava mogućnost predsednika da raspusti Skupštinu,

na osnovu konsultacija sa političkim partijama zastupljenim u Skupštini. Takav nalaz u vezi sa predsedničkim ovlašćenjima vezanim za glagol *„može“ [„mund“/„may“]* u kontekstu raspuštanja Skupštine, potvrđen je i mišljenjima Venecijanske komisije koja su uvrštena u ovu presudu.

553. Sud je naglasio da je Skupština jedina institucija u Republici Kosovo koju narod direktno bira na mandat od četiri (4) godine. Osim Ustava, predstavnici naroda ne podležu nikakvoj drugoj vlasti niti obavezujućem mandatu. Ni predsednik koji je izabran od Skupštine nema ovlašćenje da raspušta Skupštinu bez njenog pristanka; niti vršenje nadležnosti Skupštine za izglasavanje nepoverenja Vladi koju je sama izabrala ne može dovesti do prestanka mandata same Skupštine. Skupština ne može biti uslovljena samoraspuštanjem ukoliko izabere da izrazi nepoverenje Vladi koju je izabrala, jer izglasavanje nepoverenja kao mehanizam ustavne kontrole Vlade od strane Skupštine kao predstavničkog tela naroda ne bi imalo nikakvog smisla. Takav pristup je u suprotnosti s ustavnim principom parlamentarne kontrole Vlade, sadržanim u stavu 4. člana 4. [Oblik vladanja i podela vlasti], stavu 8. člana 65. [Nadležnosti Skupštine] i članu 97. [Odgovornosti] Ustava i osnovnim demokratskim načelima.

554. Visok prag broja glasova potrebnih za raspuštanje Skupštine od strane samih poslanika odražava težinu i važnost koju je Ustav odredio u tu svrhu. Pored najvišeg praga predviđenog za izmene i dopune Ustava, koji zahteva odobrenje dve trećine (2/3) svih poslanika Skupštine, uključujući dve trećine (2/3) svih poslanika Skupštine koji drže garantovana mesta za predstavnike nevećinskih zajednica u Republici Kosovo, za raspuštanje Skupštine, Ustav je postavio sledeći najviši mogući prag, odnosno glasanje dve trećine (2/3) svih njenih poslanika, jednako, između ostalog, sa brojem glasova potrebnih za prenošenje državnog suvereniteta, kako je definisano članom 20. Ustava. Za razliku od toga, Ustav je za uspeh jednog predloga za nepoverenje Vladi postavio niži prag potrebnih glasova, tačnije šezdeset i jednog (61) poslanika.

555. Kad bi predsednik mogao jednostrano da raspušta Skupštinu posle predloga o nepoverenju, tada bi predsednik imao moć jednaku sa dve trećine (2/3) glasova narodnih predstavnika i proizvoljno bi smanjio potrebnu volju dve trećine (2/3) poslanika za raspuštanje Skupštine na samo šezdeset i jedan (61) glas, koliko je potrebno za predlog nepoverenja. Takvu moć, predsednici, i na osnovu mišljenja Venecijanske komisije, nemaju čak ni u većini država sa predsedničkim uređenjem.

556. U stvari, analiza ostalih ustava prikazanih u ovoj presudi, uključujući i one koji su korišćeni u argumentima podnosilaca zahteva, relevantna mišljenja Venecijanske komisije i odgovori Foruma Venecijanske komisije, preciziraju da nijedan ustav ne definiše obavezno raspuštanje Skupštine samo zato što je predlog za nepoverenje uspešno izglasan. Naprotiv, uspešno izglasavanje predloga za nepoverenje rezultira u tri moguće situacije: (i) neposrednim izborom novog premijera, u slučajevima kada ustavi predviđaju „*konstruktivan predlog*“; (ii) još jednu dodatnu mogućnost za izbor premijera; i (iii) vraćanje nadležnosti relevantnom predsedniku, da sledi postupke utvrđene za izbor Vlade, u meri u kojoj to odredi isti. U svim tim zemljama, tek kada su iscrpljene sve ustavne mogućnosti za izbor nove Vlade, Skupština se raspušta i raspisuju prevremeni izbori.

557. Nadležnost Predsednika da raspusti Skupštinu utvrđena u stavu 2. člana 82. Ustava, primenjuje se ispravno, samo onda kada nakon uspešnog predloga nepoverenja koji je izglasao najmanje šezdeset i jedan (61) poslanik: (i) nema potrebne većine poslanika za formiranje nove Vlade, a istovremeno (ii) nema ni većine od dve trećine (2/3) poslanika da bi se samoraspustila. Dakle, ova mogućnost, s jedne strane, predstavlja dodatnu mogućnost za formiranje Vlade u okviru postojećeg saziva i izbegavanje izbora, dok s druge strane, predstavlja i mogućnost deblokiranja u slučajevima kada nema volje niti potrebne većine za formiranje nove Vlade od strane Skupštine u okviru istog saziva.

558. Do danas se član 82. Ustava uvek primenjivao na ovaj način, tačnije: (i) treći i peti saziv raspustio je predsednik u trećoj godini njihovog mandata, 2010. i 2017. godine, respektivno, kada u Skupštini nije bilo volje ni potrebne većine za formiranje nove Vlade; dok su (ii) četvrti i šesti saziv, 2014. i 2019. godine, samoraspušteni sa dve trećine (2/3) glasova svih poslanika, i ova raspuštanja su samo dekretirali dotični predsednici.

559. Okolnosti konkretnog slučaja jasno se razlikuju od okolnosti prethodnih saziva. U ovom slučaju (i) za predlog nepoverenja glasale su dve trećine (2/3) svih narodnih predstavnika i istim ne treba pomoć predsednika da se raspuste; i (ii) većina političkih partija i koalicija zastupljenih u Skupštini, odnosno većina izabranih predstavnika naroda, izjasnili su se za formiranje nove Vlade nakon što su izrazili nepoverenje Vladi na dužnosti/u ostavci. Raspuštanje Skupštine od strane predsednika protiv volje narodnih predstavnika bilo bi proizvoljno i očigledno protivustavno. Naprotiv, predsednik je bio dužan da pokrene postupke za davanje mogućnosti formiranju nove Vlade na osnovu odredbi člana 95. Ustava.

560. Način izbora Vlade je u Ustavu Kosova utvrđen članom 95. Procedura koju treba slediti za izbor Vlade razjašnjena je u presudi Suda u slučaju KO103/14. Sud se pridržava principa utvrđenih tom presudom. Ona je objasnila da za formiranje Vlade, Ustav definiše dve mogućnosti. Prvo pravo formiranja Vlade pripada *„političkoj partiji ili koaliciji koja je dobila potrebnu većinu u Skupštini da formira Vladu“,* odnosno političkoj partiji ili koaliciji koja je pobedila na izborima. Predsednik nema diskreciono pravo u pogledu prava ove političke partije ili koalicije da predloži kandidata za premijera i samo mandatira istog. U slučaju neuspeha izbora ove Vlade u Skupštini ili odbijanja ovog mandata od strane pobedničke političke partije ili koalicije, pravo na formiranje Vlade prelazi na političku partiju ili koaliciju zastupljenu u Skupštini koja, po mišljenju predsednika, ima najviše šansi za formiranje Vlade kako bi se izbegli izbori. Dok, neuspeh ove dve mogućnosti rezultira obavezom predsednika da raspiše izbore, kako je utvrđeno Ustavom.

561. Član 95. Ustava definiše postupak izbora Vlade tokom izbornog ciklusa. Isti, propisuje dve mogućnosti za izbor Vlade, kako nakon izbora tako i nakon ostavke premijera/Vlade. Sud je razjasnio da efekat ostavke premijera rezultira ostavkom Vlade, onako kako efekat uspešnog glasanja predloga za nepoverenje „*Vlade u celini*“ rezultira ostavkom iste. Takav stav je takođe u skladu sa komparativnom analizom, citiranim mišljenjima Venecijanske komisije i doprinosom koji su Sudu dostavili članovi Foruma Venecijanske komisije, prema kojima, nakon uspešnog izglasavanja nepoverenja, premijer/Vlada su u ostavci i aktivira se ustavni član koji se odnosi na izbor Vlade, osim onih slučajeva koji su predvideli „*konstruktivni predlog*“ ili su, predvideli samo još jednu mogućnost izbora premijera/Vlade, nakon odgovarajućeg predloga.

562. Dakle, u svim slučajevima kada je ostavka premijera, ili kada odgovarajuće mesto ostaje slobodno iz drugih razloga, rezultiralo padom Vlade i kada je ostavka Vlade rezultat uspešnog predloga o nepoverenju, pod uslovom da nakon ovog predloga nije usledilo raspuštanje Skupštine prema gore objašnjenim principima, aktivira se stav 5. člana 95. Ustava, koji predsednika obavezuje da mandatira novog kandidata za premijera. Politička partija ili koalicija koja ima prvo pravo da predloži mandatara za premijera i formira Vladu, ponovo je pobednička politička partija ili koalicija. Za formiranje ove Vlade mora se slediti postupak određen u stavovima 2. i 3. člana 95. Ustava, dok neuspeh u dobijanju potrebnih glasova u Skupštini ili odbijanje ovog mandata, prenosi pravo formiranja Vlade na političku partiju ili koaliciju koja može imati potrebnu većinu za formiranje

Vlade, kako je propisano u stavu 4. člana 95. Ustava i u skladu sa principima utvrđenim u presudi KO103/14. Sud pojašnjava da presudom KO103/14 nikada nije utvrdio da pobednička politička partija ili koalicija ima ekskluzivno i isključivo pravo da predloži mandatara za premijera i formira Vladu.

563. Sud takođe naglašava da je nadležnost Skupštine da bira i izražava nepoverenje Vladi utvrđena u stavu 8. člana 65. Ustava i sprovodi se kroz članove 95. i 100. Ustava o Izboru Vlade, odnosno Glasanju o Nepoverenju Vladi. Ovo poslednje je jedan od najsuštinskih mehanizama za vršenje parlamentarne kontrole nad Vladom i, samim tim, za balansiranje vlasti. Demokratski legitimitet Vlade koju bira Skupština potiče iz poverenja koje joj predstavnici naroda dodeljuju prilikom njenog izbora. To poverenje prestaje u trenutku kada je većina svih poslanika Skupštine glasala protiv njega. Kao rezultat toga, ona gubi poverenje predstavnika naroda, a samim tim i ustavni autoritet da izvršava relevantne nadležnosti.

564. Sud ponavlja da je u okolnostima konkretnog slučaja, dana 25. marta 2020. godine, izglasan predlog o nepoverenju sa dve trećine (2/3) glasova svih poslanika Skupštine, protiv Vlade koju je predvodila politička partija koja je pobedila na izborima od 6. oktobra 2019. godine. Ista politička partija, za razliku od većine ustava analiziranih i prikazanih u presudi, nakon uspešnog izglasavanja predloga o nepoverenju, na osnovu Ustava Kosova, ponovo ima prvo pravo da predloži kandidata za premijera. Takav predlog ova politička partija nije izvršila ni nakon (4) četiri zahteva predsednika, počev od 2. aprila 2020. do 22. aprila 2020. godine. Navedena politička partija, odnosno Pokret VETËVENDOSJE!, u suštini, tvrdi da je: (i) nakon predloga o nepoverenju, predsednik dužan da raspusti Skupštinu i raspiše prevremene izbore; i da (ii) ne postoji ustavni rok za predlaganje mandatara za premijera, i da je prema tome u potpunoj i neograničenoj diskreciji pobedničke političke partije da predloži mandatara za premijera i to *„samo onda kada su ispunjeni svi politički, administrativni i tehnički uslovi“*. Kao rezultat toga, pitanje ocene ove presude je i: (i) rok u kojem treba da se predloži kandidat za premijera; i (ii) da li nepredlaganje ovog kandidata od strane političke partije koja ima prvo pravo na predlaganje, odražava odbijanje preuzimanja mandata za premijera.

565. Što se tiče vremenskog roka u kojem treba da se podnese predlog za kandidata za premijera, Sud je naglasio da isti treba da se analizira u smislu: (i) sistema ustavnih rokova koje je Ustav odredio za potrebe formiranja Vlada; i (ii) prirode „*konsultacija*“ između predsednika i političke partije ili koalicije sa pravom da predloži mandatara za

premijera, uključujući recipročne odgovornosti i obaveze između njih, za potrebe određivanja istog.

566. Prvo, Sud je naglasio da određivanje mandatara od strane predsednika rezultira protokom dve vrste paralelnih ustavnih rokova: (i) onog za raspuštanje Skupštine ako se izbor vlade ne izvrši u roku od šezdeset (60) dana od preuzimanja mandata; i (ii) onih utvrđenih u članu 95. Ustava, koji se odnose na dve mogućnosti formiranja vlade, odnosno rok od petnaest (15) dana u kojem kandidat za premijera predstavlja sastav Vlade i traži odobrenje od strane Skupštine; (iii) rok od deset (10) dana u kojem predsednik određuje drugog kandidata za premijera, u slučaju da prvi kandidat za premijera ne uspe da obezbedi potrebne glasove u Skupštini ili čak odbije odgovarajući mandat; i (iv) pozivajući se na „*istu proceduru*“, rok od petnaest (15) dana, u kojem drugi kandidat za premijera predstavlja sastav Vlade i zahteva njegovo odobrenje od strane Skupštine. Ovi precizni rokovi odražavaju svrhu i važnost koju je Ustav dao brzom uspostavljanju Vlade, određujući rok od petnaest (15) dana za kandidata za premijera, da bi on pregovarao i postigao sporazume za obezbeđivanje potrebnih glasova poslanika Skupštine za predloženu Vladu; i takođe rok od šezdeset (60) dana za formiranje Vlade, i odgovarajuću posledicu raspuštanja predstavnika naroda ako se ovaj rok ne ispoštuje.

567. Drugo, Sud je podsetio da je u presudi KO103/14 napravio razliku u pogledu prirode „*konsultacija*“ između predsednika i političke partije ili koalicije sa pravom da predloži prvog i drugog mandatara. U prvom slučaju, predsednik nema diskreciju i sasvim je jasno koja je to politička partija ili koalicija koja predlaže mandatara za premijera, sledstveno ova „*konsultacija*“ podrazumeva potpuno formalni i tehnički proces između predsednika i pobedničke partije ili koalicije, za predlaganje mandatara i mandatiranje istog. Za razliku od toga, u drugom slučaju, predsednik ima diskreciju i nije jasno koja je to politička partija ili koalicija sa pravom na predlaganje mandatara, i prema tome, ovaj proces „*konsultacija*“ je složeniji i podrazumeva obavezu predsednika da se konsultira sa svim političkim partijama i koalicijama zastupljenim u Skupštini i njegovu procenu o tome koja ima najveću verovatnoću da formira Vladu da bi se izbegli izbori. Za izvršavanje ove diskrecije, Ustav je odredio predsedniku rok od deset (10) dana.

568. Prema tome, u kontekstu: (i) nespornog značaja delotvornog funkcionisanja Vlade kao jednog od tri osnovna stuba državne vlasti; (ii) sistema preciznih i kratkih rokova utvrđenih Ustavom u pogledu formiranja Vlade; (iii) potpuno jasne, tehničke i formalne prirode „*konsultacija*“ između predsednika i pobedničke političke partije ili

koalicije, za potrebe određivanja prvog mandatara; i (iv) ograničavanja ustavnog roka na deset (10) dana za potrebe određivanja drugog mandatara kroz mnogo složenije „*konsultacije*“, Sud naglašava da nepreciziranje rokova u Ustavu u vezi sa predlaganjem prvog kandidata za premijera od strane pobedničke političke partije ili koalicije, ne podrazumeva diskreciju i pravo ovih poslednjih da ne postupaju, u neograničenom vremenskom roku. Naprotiv, duh Ustava reflektuje cilj koji je jasan i razumljiv sam po sebi za potrebu za brzim postupanjem.

569. U tom smislu, Sud primećuje da rok u vezi sa određivanjem mandatara za premijera nije preciziran u Ustavu ne samo za pobedničku političku partiju ili koaliciju za predlaganje mandatara, ali ni rok u kojem je predsednik dužan da dekretira predloženog mandatara ili za dostavljanje istog Skupštini. Sud naglašava da određivanje mandatara za premijera, ne uključuje samo obavezu predsednika da dekretira njega, niti pravo samo pobedničke političke partije da predloži ovog mandatara, već obuhvata i obavezu ove poslednje da predloži ili odbije da predloži kandidata za premijera. Tačnije, određivanje mandatara za premijera uključuje obavezu uzajamne saradnje predsednika i pobedničke političke partije u ovom procesu. Štaviše, uzimajući u obzir tehničku i formalnu prirodu „*konsultacija*“ za potrebe određivanja prvog mandatara, koje pokreće proces formiranja Vlade i predviđene rokove, Sud naglašava da je samo po sebi razumljivo da ove „*konsultacije*“, treba da se okončaju što pre moguće i podrazumevaju zahtev za brzom dinamikom interakcije.

570. U suprotnom, sve gore navedene ustavne norme u pogledu rokova i svrhe koje oni podrazumevaju u vezi sa formiranjem Vlade, bile bi bez ikakvog efekta i potpuno nepotrebne. Izbor Vlade ostao bi talac „*neograničenih rokova*“ i u punoj diskreciji pobedničke političke partije ili koalicije, ili čak predsednika. Prva bi držala formiranje Vlade taocem, pozivajući se na punu i vremenski neograničenu diskreciju za predlaganje mandatara za premijera, dok bi se predsednik takođe pozivao na punu i vremenski neograničenu diskreciju za dekretiranje istog. Ova „*puna i vremenski neograničena diskrecija*“, u međuvremenu, je povezana sa izborom Vlade, nadležnost koja pripada drugoj vlasti, odnosno Skupštini. Takav pristup i tumačenje bilo bi proizvoljno i očigledno u suprotnosti sa strukturom ustavnih normi, njihovom svrhom i duhom, ali i u suprotnosti sa osnovnim načelima parlamentarne demokratije. S tim u vezi, Sud takođe naglašava da se, uprkos navodima podnosilaca zahteva u vezi sa trajanjem procedura za formiranje institucija nakon izbora, naglašavajući situaciju iz 2014. godine, u vezi sa trajanjem procesa konstituisanja Skupštine, Sud u presudi KO119/14 nije bavio pitanjem vremenskih rokova vezanih za

konstituisanje Skupštine, pošto isti nisu bili predmet razmatranja pred Sudom.

571. Što se tiče odsustva predlaganja mandatara za premijera od strane političke partije koja je pobedila na izborima, Sud je u ovoj presudi analizirao prepisku između predsednika pobedničke političke partije, ujedno i premijera na dužnosti, i predsednika. Ovi dopisi odražavaju dve karakteristike: (i) zahtev predsednika za predlaganje kandidata za premijera, s jedne strane; i (ii) odsustvo predlaganja i zahtev za raspuštanjem Skupštine i raspisivanjem prevremenih izbora od strane Pokreta VETEVENDOSJE!, s druge strane.

572. Sud je u ovoj presudi naglasio da: (i) za potrebe „*konsultacija*“ za određivanje mandatara između predsednika i pobedničke političke partije ili koalicije, relevantno je samo predlaganje kandidata za premijera i njegovo/njeno mandatiranje; i (ii) ove „*konsultacije*“ ne mogu da obuhvataju ni pitanja koja se odnose na raspuštanje Skupštine, niti raspisivanje prevremenih izbora, jer nijedno od ovih pitanja nije u isključivoj nadležnosti ni predsednika, ni partije koja je pobedila na izborima, a niti Vlade na dužnosti/u ostavci. To zato što je jasno da su: (i) slučajevi obaveznog raspuštanja Skupštine precizno određeni u Ustavu; (ii) mogućnost raspuštanja Skupštine od strane predsednika, kao što je već razjašnjeno, nije nadležnost koju predsednik sprovodi bez koordinacije sa svim političkim partijama i koalicijama zastupljenim u Skupštini, a ne samo sa onom koja je pobedila na izborima; i (iii) Vlada nema nijednu ustavnu nadležnost, ni u vezi sa raspuštanjem Skupštine, niti u vezi sa raspisivanjem izbora. Naprotiv, u vezi sa ova dva pitanja, uloga političkih partija ili koalicija zastupljenih u Skupštini ekvivalentna je samo njihovoj moći koju imaju kroz zastupanje u Skupštini. Volja većine Skupštine u okolnostima trenutnog slučaja, očigledno je onemogućila predsedniku raspuštanje Skupštine i raspisivanje prevremenih izbora.

573. Sud naglašava da u okolnostima konkretnog slučaja, politička partija koja je predvodila Vladu, kojoj je izglasano nepoverenje nije podnela predlog za drugog mandatara za premijera radi formiranja nove Vlade. Međutim, podnosioci zahteva tvrde da oni nikada nisu izričito odbili preuzimanje ovog mandata.

574. Što se tiče mogućnosti odbijanja preuzimanja mandata, Sud podseća da je u presudi KO103/14 utvrdio da „*nije isključeno da će dotična stranka ili koalicija odbiti da prihvati mandat*“. Uprkos činjenici da nije bila predmet u slučaju pred Sudom u 2014. godini, on je predvideo mogućnost odbijanja, upravo da bi se onemogućilo moguće blokiranje uspostavljanja Vlade u buduće. Tom presudom ipak nije preciziran

način na koji se može izvršiti odbijanje odgovarajućeg mandata. Stoga tvrdnja podnosilaca zahteva da je „*Sud izjavio da predsednik može zaobići pobednika na izborima samo ako se ovaj* ***izričito*** *odrekne svog prava, ali ni pod bilo kojim drugim okolnostima*“, nije tačna. To stoga što bi i ovlašćenje za pobedničku političku partiju da odbijanje preuzimanje mandata izvrši samo izričito, odnosno mogućnost da ne predloži ime za mandatara, a istovremeno da ne odbije izričito to pravo, pobedničkoj političkoj partiji pripisalo pravo da blokira proces određivanja mandatara od strane predsednika.

575. Takva mogućnost bi onemogućila sprovođenje nadležnosti predsednika da određuje mandatara i predlaže istog Skupštini, istovremeno onemogućujući i sprovođenje nadležnosti Skupštine za izbor Vlade. Naprotiv, kao što je već razjašnjeno, određivanje mandatara za premijera zahteva neposrednu interakciju u ispunjavanju recipročnih obaveza i odgovornosti između predsednika i pobedničke partije ili koalicije. Stoga, odbijanje u stvari znači nepreduzimanje konkretnih radnji da bi se ispunila ova obaveza, odnosno odsustvo konkretnih radnji i predlaganja kandidata za premijera od strane pobedničke partije ili koalicije. Ustav i njegov duh određuju da se ovo pravo i istovremeno obaveza, kako za prvu partiju, tako i za predsednika, ne može zloupotrebiti i mora da se vršiti u dobroj veri i u funkciji formiranja Vlade.

576. Iz razmene službenih dopisa između predsednika i pobedničke političke partije, u ovom slučaju, ne samo da nema predloga za mandatara, već se ne odražava nijedna jedina indikacija u vezi namere da se predloži mandatar za premijera. Naprotiv, zahtev ovih dopisa je raspuštanje Skupštine i raspisivanje prevremenih izbora. Ovi zahtevi isključuju mogućnost predlaganja mandatara za premijera.

577. U okolnostima kada je uspešno izglasan predlog o nepoverenju sa dve trećine (2/3) predstavnika naroda i mogućnosti za formiranje nove Vlade, ako bi se potvrdile tvrdnje o (i) neograničenom vremenskom roku i u punoj diskreciji pobedničke političke partije, i (ii) pravu da se mandat za premijera samo izričito odbije, u kombinaciji sa jedinim zahtevom za raspuštanjem Skupštine i raspisivanjem prevremenih izbora, formiranje Vlade bi bilo blokirano u nedogled, zadržavajući na dužnosti Vladu koja je izgubila poverenje predstavnika naroda. To nije duh Ustava Republike Kosovo.

578. Predsednik, balansirajući svoju obavezu garantovanja ustavnog funkcionisanja institucija utvrđenih Ustavom, kao što je određeno u stavu 2. člana 84. Ustava, uključujući u ovom kontekstu i pravo Skupštine da bira Vladu, kako je određeno u stavu 8. člana 65. Ustava,

s jedne strane, a s druge strane, uzimajući u obzir da politička partija koja je pobedila na izborima nije preduzela nijednu jedinu radnju u pravcu predlaganja mandatara za premijera uprkos zahtevima predsednika, već je nastavila da zahteva raspuštanje Skupštine i raspisivanje prevremenih izbora, uprkos činjenici da se većina političkih partija ili koalicija zastupljenih u Skupštini već izjasnila protiv ove mogućnosti, onemogućujući predsedniku da vrši nadležnost određenu stavom 2. člana 82. Ustava, je s pravom ustanovio iscrpljenje ustavnih mogućnosti da se odredi kandidat za premijera iz političke partije koja je pobedila na izborima. Kao rezultat toga, započeo je procedure za mandatiranje novog kandidata za premijera, u konsultaciji sa, i nakon predloga političke partije, koja je na osnovu odgovarajućih konsultacija rezultirala da ima najveću verovatnoću da formira Vladu i da bi se izbegli izbori. Suprotno, bi onemogućilo ostvarivanje suštinskih nadležnosti Skupštine Republike za izbor Vlade Republike Kosovo.

579. Pravo na predlaganje mandatara za premijera je odgovornost i privilegija. Predlaganje ovog imena obuhvata najvišu tačku uspeha jedne političke partije ili koalicije, za i unutar jednog izbornog ciklusa. Prvo pravo da predloži kandidata za premijera je Ustavom zagarantovano pobedničkoj partiji ili koaliciji na izborima. Izvršenju ovog prava nije dodeljeno ovlašćenje za blokiranje formiranja Vlade u okviru izbornog ciklusa. Takav stav bi sve najbitnije državne institucije držao taocem pobedničke partije ili koalicije.

580. Na kraju, Sud naglašava da je demokratsko funkcionisanje institucija primarna odgovornost svakog lica kojem su poverena javna ovlašćenja. Sve radnje koje se preduzimaju od strane lica sa poverenim javnim nadležnostima ili ovlašćenjima moraju biti u skladu sa Ustavom i njegovim duhom i doprineti urednom odvijanju i napretku poslova od javnog interesa za Republiku Kosovo, tako da se ona razvija i sprovodi vrednosti i principe na kojima je izgrađena i aspiracije ugrađene u njegovoj preambuli.

IZ TIH RAZLOGA

Ustavni sud Republike Kosovo, na osnovu članova 113 (2) (1) i 116.2 Ustava, člana 20. Zakona i pravila 59 (1) Poslovnika, dana 28. maja 2020. godine,

ODLUČUJE

I. DA PROGLASI, jednoglasno, zahtev prihvatljivim;

II. DA PROGLASI, jednoglasno, da je dekret [br. 24/2020] od 30. aprila 2020. godine predsednika Republike Kosovo, kojim se *"g. Avdullah Hoti predlaže Skupštini Republike Kosovo kao kandidat za premijera da formira Vladu Republike Kosovo*", **u saglasnosti** sa stavom 2. člana 82. [Raspuštanje Skupštine] Ustava Republike Kosovo;

III. DA PROGLASI, većinom glasova, da je dekret [br. 24/2020] od 30. aprila 2020. godine predsednika Republike Kosovo, kojim se *"g. Avdullah Hoti predlaže Skupštini Republike Kosovo kao kandidat za premijera da formira Vladu Republike Kosovo*", **u saglasnosti** sa stavom (14) člana 84. [Nadležnosti predsednika] u vezi sa članom 95. [Izbor Vlade] Ustava Republike Kosovo;

IV. DA UKINE, jednoglasno, privremenu meru koja je uvedena 1. maja 2020. godine;

V. DA ODBIJE, jednoglasno, zahtev za održavanje rasprave;

VI. DA DOSTAVI ovu presudu stranama;

VII. DA OBJAVI ovu presudu u Službenom listu, u skladu sa članom 20.4 Zakona, i

VIII. DA PROGLASI da ova presuda stupa na snagu odmah.

Sudija izvestilac	**Predsednica Ustavnog suda**
Nexhmi Rexhepi	Arta Rama-Hajrizi

KO 116/19, Podnosilac je Ismet Kryeziu kao navodni zastupnik Ministarstva Sredine i Prostornog Planiranja Republike, Zahtev za pravno tumačenje Rešenja AC-I-13-0125-0001 i 0002 Žalbenog veća PKVS od 22. jula 2015. godine

KO 116/19, Odluka o odbijanju zahteva od 13. maja 2020. godine, objavljeno 9 juna 2020. godine

Ključne reči*: Zahtev podnet u skladu sa stavom 10 člana 93 [Nadležnosti Vlade], a u vezi sa članom 113 [Jurisdikcija i Ovlašćene Strane] Ustava Republike Kosovo, zahtev za pravno tumačenje odluka redovnih sudova, zahtev ne ispunjava proceduralne uslove za razmatranje odbijen zahtev.*

Zahtev je zasnovan na stavu 10 člana 93 [Nadležnosti Vlade], a u vezi sa članom 113 [Jurisdikcija i Ovlašćene Strane] Ustava Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ustav).

Navodni podnosilac zahteva se obraća sudu sa zahtevom za pravno tumačenje da li treba da izvršimo pravosnažnu presudu Opštinskog suda koju potvrđuje Okružni sud u Prištini, i odluke Specijalne komore Vrhovnog suda Kosova, kojom se odbija tužba KAP-a ili da se obustavi postupak po presudi Apelacionog suda PAKR. br. 158/15 od 05.04.2016. god., da bi odlučilo u vezi sa zahtevom stranke za upis imovinskog prava u njeno ime po gore navedenim pravnim aktima.

Sud je u vise navrata kontaktiralo Ministarstvo Sredine i Prostornog Planiranja Republike Kosova u vezi dopune zahteva koja je bila neophodna u cilju daljeg odlučivanja po ovom zahtevu. Međutim Sud od Ministarstva Sredine i Prostornog Planiranja Republike Kosova nije dobio tražena razjašnjenja u vezi sa zahtevom.

Sledstveno tome, Sud nalazi da je predmetni zahtev nepotpun, jer Ministarstvo Sredine i Prostornog Planiranja Republike Kosova nije dostavilo prateća dokumenta koja je Sud zahtevao a kojima bi dokazalo osnovanost zahteva.

Shodno tome, Sud zaključuje da zahtev ne ispunjava proceduralne uslove za dalje razmatranje predviđene pravilom 32 i 35 Poslovnika.

ODLUKA O ODBIJANJU ZAHTEVA

u

slučaju br. KO116/19

Podnosilac

Ismet Kryeziu kao navodni zastupnik Ministarstva Sredine i Prostornog Planiranja Republike Kosova

Zahtev za pravno tumačenje Rešenja AC-I-13-0125-0001 i 0002 Žalbenog veća Posebne komore Vrhovnog suda Kosova za pitanja koja se odnose na Kosovsku agenciju za privatizaciju od 22. jula 2015. godine

USTAVNI SUD REPUBLIKE KOSOVO

u sastavu:

Arta Rama-Hajrizi, predsednica
Bajram Ljatifi, zamenik predsednika
Bekim Sejdiu, sudija
Selvete Gerxhaliu-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 podneo Ismet Kryeziu koji navodi da je zastupnik Ministarstva sredine i prostornog planiranja Republike Kosova (u daljem tekstu: navodni zastupnik).

Predmetna stvar

2. Predmetna stvar je zahtev za pravno tumačenje rešenja AC-I-13-0125-0001 i 0002 Žalbenog veća Posebne komore Vrhovnog suda Kosova za pitanja koja se odnose na Kosovsku agenciju za privatizaciju (u daljem tekstu: Žalbeno veće) od 22. jula 2015. godine u vezi sa presudom PAKR br. 158/15 Apelacionog suda Kosova od 5. aprila 2015. godine.

3. Navodni zastupnik je postavio pred Ustavnim Sudom Republike Kosova (u daljem tekstu: Sud) sledeće pitanje:

> *"Zahtevamo od Ustavnog suda Kosova da nam date pravno tumačenje da li treba da izvršimo pravosnažnu presudu Opštinskog suda koju potvrđuje Okružni sud u Prištini, i odluke Specijalne komore Vrhovnog suda Kosova, kojom se odbija tužba KAPa ili da se obustavi postupak po presudi Apelacionog suda PAKR. br. 158/15 od 05.04.2016. god., da bi odlučilo u vezi sa zahtevom stranke za upis imovinskog prava u njeno ime po gore navedenim pravnim aktima."*

Pravni osnov

4. Zahtev se zasniva na stavu 10 člana 93 [Nadležnosti Vlade], a u vezi sa članom 113 [Jurisdikcija i Ovlašćene Strane] Ustava Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ustav).

Postupak pred Sudom

5. Dana 8. jula 2019. godine, navodni zastupnik je podneo zahtev pred Sudom.

6. Dana 10. jula 2019. godine, Predsednica Suda je imenovala sudiju Bajrama Ljatifija za sudiju izvestioca i Veće za razmatranje u sastavu sudija: Bekim Sejdiu (predsedavajući), Selvete Gërxhaliu-Krasniqi i Gresa Caka-Nimani.

7. Dana 31. jula 2019. godine, Sud je obavestio Kosovsku katastarsku agenciju o registraciji zahteva.

8. Dana 30. septembra 2019. godine, Sud je obavestio Ministarstvo sredine i prostornog planiranja Republike Kosova o registraciji zahteva.

9. Dana 3. oktobra 2019. godine, Ministarstvo sredine i prostornog planiranja Republike Kosova je od Suda zatražilo da im se prosledi kompletan zahtev KO116/19 podnet od strane navodnog zastupnika.

10. Dana 9. oktobra 2019. godine, Sud je Ministarstvu sredine i prostornog planiranja Republike Kosova prosledio kompletan zahtev KO116/19 podnet od strane navodnog zastupnika.

11. Dana 30. decembra 2019. godine, navodni zastupnik je od suda zatražio da se njegov zahtev razmatra sa urgencijom.

12. Dana 18. februara 2020. godine, Sud je ponovo poslao pismo obaveštenja Ministarstvu sredine i prostornog planiranja Republike Kosova o registraciji zahteva i zahtevao da razjasni svoj zahtev odnosno odgovori na konkretna pitanja.

> *1.Da li je g. Ismet Kryeziu, direktor Direkcije za pravne poslove Katastarske agencije Kosova podneo zahtev KO116/19, nazvanim zahtevom za „zakonsko tumačenje" pred Ustavnim sudom u svoje ime kao direktor kancelarije koju predstavlja ili u ime Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja (MŽSPP)? Molimo Vas da tačno potvrdite, direktnim odgovorom na pitanje ko je podneo zahtev KO116/19.*
> *2.Ukoliko je zahtev podnet u ime MŽSPP-a, molimo Vas da objasnite da li je zahtev podnet u ime MŽSPP-a kao jedna od ministarstava Vlade Republike Kosova, ili u ime cele Vlade Republike Kosova? U tom aspektu, molimo vas da tačno potvrdite proces odlučivanja za podnošenje ovog zahteva tako da se tačno zna ko je podneo zahtev KO116/19."*

13. Ministarstva sredine i prostornog planiranja Republike Kosova nije odgovorilo na zahtev Suda niti je dostavio bilo kakva dodatna dokumenta.

14. Dana 13. maja 2020. godine, nakon razmatranja izveštaja sudije izvestioca, Veće za razmatranje, je iznelo preporuku Sudu za odbijanje zahteva.

Pregled činjenica

Postupak pred Opštinskim i Okružnim sudom u Prištini na osnovu tužbe za poništavanje kupoprodajnih ugovora

15. Nepoznatog datuma 2005. godine, M.B., Đ.V., Đ.LJ., Đ.S. i Đ.T. u svojstvu pravnih naslednika podneli su tužbeni zahtev za poništavanje kupoprodajnih ugovora koje je sklopio njihov pravni prethodnik M.R. sa PIK „Kosova-Export" iz Kosova Polja.

16. Dana 15. maja 2007. godine, Opštinski sud u Prištini je doneo presudu C. Br. 2333/2005, kojom je prihvatio zahteve M.B., Đ.V., Đ.LJ., Đ.S. i Đ.T. i poništio kupoprodajne ugovore koje je sklopio njihov pravni prethodnik M.R. sa PIK „Kosova-Export", i obavezao PIK „Kosovo-Export" da vrati u vlasništvo i državinu nepokretnosti koje su bile premet poništenih ugovora naslednicima M.R.

17. Neutvrđenog datuma, PIK „Kosovo-Export" je na presudu (C. Br. 2333/2005) Opštinskog suda u Prištini od 15. maja 2007. godine,

uložilo žalbu Okružnom sudu u Prištini, tvrdeći da ova presuda nije u skladu sa pozitivnim zakonodavstvom.

18. Dana 2. oktobra 2007. godine, Okružni sud u Prištini je doneo presudu GŽ. br. 664/2007, kojom je žalbu PIK „Kosovo-Export“ odbio kao neosnovanu i u potpunosti potvrdio presudu Osnovnog suda u Prištini.

Postupak pred Posebnom komorom Vrhovnog suda Kosova za pitanja koja se odnose na Kosovsku agenciju za privatizaciju

19. Dana 11. marta 2008. godine, Kosovska poverenička agencija (u daljem tekstu: KPA) je zastupajući PIK „Kosovo-Export“ podnela zahtev Posebnoj komori Vrhovnog suda Kosova za ponovno razmatranje presude C. Br. 2333/2005 Opštinskog suda u Prištini od 15. maja 2007. godine i presude presudu GŽ. br. 664/2007 Okružnog suda u Prištini od 2. oktobra 2007. godine, tvrdeći da Opštinski i Okružni sud nisu imali nadležnost za odlučivanje u ovim predmetima.

20. Dana 28. juna 2013. godine, Specijalno veće Posebne komore Vrhovnog suda Kosova za pitanja koja se odnose na Kosovsku agenciju za privatizaciju (u daljem tekstu: Specijalno veće), rešenjem SCA-08-0035, odbacuje zahtev KPA jer je ponet izvan vremenski određenog roka.

21. Dana 19. jula 2013. godine, Kosovska agencija za privatizaciju (u daljem tekstu: KAP) kao pravni naslednik KPA je podnela žalbu, Žalbenom veću protiv rešenja (SCA-08-0035) Specijalnog veća od 28. juna 2013. godine, tražeći da se ovo rešenje poništi i predmet vrati na ponovno odlučivanje.

22. Dana 23. jula 2015. godine, Žalbeno veće je rešenjem AC-I-13-125-A0001 i A0002 odbilo žalbu KAP i u potpunosti potvrdilo rešenje (SCA-08-0035) Specijalnog veća od 28. juna 2013. godine.

Postupak pred Kancelarijom Kosovske katastarske agencije pri opštini Gračanica

23. Dana 20. januara 2011. godine, naslednici M.R. su podneli zahtev Kancelariji Kosovske katastarske agencije u Opštini Gračanica za upis vlasništva na nepokretnostima koje su im vraćene presudama Opštinskog i Okružnog suda.

24. Dana 24. juna 2017. godine, Kancelarija Kosovske katastarske agencije opštine Gračanica je Zaključkom 60/2011 obustavila/prekinula dalje

rešavanje po zahtevu naslednika M.R., obrazlažući *„Nakon detaljnog uvida u spise predmeta, i uvida u Presudu Opštinskog suda u Prištini C.Nr.2333/05 od dana 15.05.2007.god, uočeno je da je ista doneta od strane sudije Sh.Sh. Kako je Apelacioni sud doneo presudu PAKR 158/15 od dana 05.04.2016, kojom je više bivših sudija, među kojima i sudija Sh. Sh., proglašeno krivim za krivično delo protivzakonitog donošenja sudskih odluka, sa ciljem nanošenja štete drugom licu, […]. U pomenutoj presudi se kao nezakonita odluka doneta od strane okrivljene Sh. Sh, navodi i presuda C.Nr.2333/05 od dana 15.05.2007. S' obzirom na činjenicu da postupak u ovoj pravnoj stvari nije konačno i pravnosnažno završen OKK Gračanica je obustavila odlučivanje u vezi sa vašim zahtevom do daljnjeg, odnosno do donošenja konačne, pravnosnažne i izvrsne presude nadležnog sudskog organa”.*

Postupak pred Osnovnim i Apelacionim sudom u predmetu utvrđivanja krivične odgovornosti sudije SH.SH.

25. Dana 9. septembra 2014. godine, Osnovni sud u Prizrenu je presudom P. br. 272/13 oglasio krivom sudiju SH.SH. za izvršeno krivično delo donošenje protivpravnih sudskih odluka i osuđena je na uslovnu kaznu, kao i na dopunsku kaznu zabrane obavljanja profesije, delatnosti iIi dužnosti, na period od dve godine.

26. Dana 24. decembra 2014. godine, SH.SH. je podnela žalbu Apelacionom sudu protiv presude Osnovnog suda u Prizrenu, *“zbog ozbiljnih povreda odredbi krivičnog postupka, pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja i zbog odluke o kazni.“*

27. Dana 5. aprila 2016. godine, Apelacioni sud je presudom PAKR. br. 158/15 delimično usvojio žalbu SH.SH., u meri da se namera okrivljene da pribavi protivpravnu imovinsku korist ne može dokazati van razumne sumnje i da je izrečena dopunska kazna suviše nejasna. Preostali deo žalbe je odbijen kao neosnovan i potvrđena je prvostepena presuda.

28. U izreci presude Apelacionog suda je između ostalog navedeno da:

> *“U pogledu osuđujuće presude za okrivljena lica: (…) S.S. i (…)*
>
> *Okrivljeni (…) S~S. (…) su izvršili krivično delo donošenje protivpravne sudske odluke sa namerom da nanesu štetu drugom licu.*
>
> *U pogledu dopunske kazne za okrivljena lica: (…)S.S., (…)*

Shodno članu 57. stav 1. i 2. PKZK, okrivljenim licima (...)S.S., (...) se zabranjuje obavljanje sudskog profesije, delatnosti ili dužnosti na period od 2 (dve) godine, počevši od dana pravosnažnosti presude.

Potvrđuje se ostatak osporene presude."

Navodi podnosioca

29. Navodni zastupnik se obraća Sudu, *"zahtevamo od Ustavnog suda Kosova da nam date pravno tumačenje da li treba da izvršimo pravosnažnu presudu Opštinskog suda koju potvrđuje Okružni sud u Prištini, i odluke Specijalne komore Vrhovnog suda Kosova, kojom se odbija tužba KAP-a ili da se obustavi postupak po presudi Apelacionog suda PAKR. br. 158/15 od 05.04.2016. god., da bi odlučilo u vezi sa zahtevom stranke za upis imovinskog prava u njeno ime po gore navedenim pravnim aktima".*

30. Dalje, navodni zastupnik takođe navodi, *"mi kao katastar ne znamo da li je ostala na snazi ili je ukinuta ova presuda, pošto se u presudi ne razjašnjava šta treba da se radi ovim presudama bivših sudija, imamo i druge slučajeve iste kao ovaj slučaj".*

Ocena prihvatljivosti zahteva

31. Sud prvo ispituje da li je podneti zahtev ispunio uslove prihvatljivosti, koji su utvrđeni Ustavom i dalje propisani Zakonom o Ustavnom sudu Republike Kosova, br. 03/L-121 (u daljem tekstu: Zakon) i navedeni Poslovnikom o radu Ustavnog suda Republike Kosova br. 01/2018 (u daljem tekstu: Poslovnik o Radu).

32. Član 113, stav 1, Ustava propisuje da: *"Ustavni sud odlučuje samo u slučajevima koje su ovlašćene strane podnele sudu na zakonit način".*

33. Sud se, takođe, poziva na članove 22.4 i 48. Zakona, koji predviđaju:

Član 22 [Procesuiranje podnesaka]

4. Ukoliko podnesak ili odgovor na isti nije jasan i kompletan, sudija izvestilac o tom informiše stranku i određuje rok od najviše petnaest (15) dana za razjašnjenje ili dopunu podneska. Sudija izvestilac ima pravo da zatraži dodatne dokaze, ukoliko je to neophodno radi procene prihvatljivosti i osnovanosti podneska.

Član 48. [Tačnost podneska]

> *Podnosilac podneska je dužan da jasno naglasi to koja prava i slobode su mu povređena i koji je konkretan akt javnog organa koji podnosilac želi da ospori.*

34. Štaviše, Sud uzima u obzir pravilo 32. [Podnošenje podnesaka i odgovora] Poslovnika, koje predviđa:

> *"(2) Podnesak takođe uključuje sledeće*
> *[. ..]*
> *(h) Dodatna dokumenta i informacije..."*

35. Sud, takođe, uzima u obzir i pravilo 35. (5) [Povlačenje, odbijanje i odbacivanje podnesaka] Poslovnika o radu, koje predviđa:

> *„[...] Sud može po kratkom postupku odbiti podnesak ako je nepotpun ili nejasan, uprkos zahtevima Suda prema stranci da dopuni ili razjasni podnesak [...].“*

36. Što se tiče ispunjenja ovih uslova, Sud primećuje da navodni zastupnik u ovom zahtevu traži pravno tumačenje odnosno preporuku za dalje postupanje u vezi izvršenja pravosnažne presude redovnih sudova.

37. Navodni zastupnik, konkretnije, pred Sudom postavlja sledeće pitanje:

> *“da li treba da izvršimo pravosnažnu presudu Opštinskog suda koju potvrđuje Okružni sud u Prištini, i odluke Specijalne komore Vrhovnog suda Kosova, kojom se odbija tužba KAP-a ili da se obustavi postupak po presudi Apelacionog suda PAKR. br. 158/15 od 05.04.2016. god.”*

38. Sud, najpre, podseća da je u konkretnom slučaju u skladu sa članom 22. Zakona, Sud u dva navrata obavestio Ministarstvo sredine i prostornog planiranja Republike Kosova i u cilju konačnog razjašnjenja zahtevao da odgovori na konkretna pitanja i razjasni zahtev.

39. Dalje, Sud na osnovu povratnica utvrđuje da je, dana 30. septembra 2019. godine navodnom zastupniku poslato obaveštenje, nakon toga, dana 9. oktobra 2019. godine po zahtevu Ministarstva sredine i prostornog planiranja Republike Kosova prosleđen mu je kompletan

zahtev, a dana 18. februara 2020. godine, od Ministarstva sredine i prostornog planiranja Republike Kosova je ponovo zatraženo da dopuni i precizira svoj zahtev, na šta Sud nije dobio nikakav odgovor.

40. Sud utvrđuje da navodni zastupnik nije odgovorio na zahtev Suda za razjašnjenje zahteva i dostavljanje prateće dokumentacije bez koje nijedan javni organ Republike Kosovo ne može preduzeti nijednu radnju.

41. Sud podseća da teret, da se izgradi, razjasni i popuni zahtev, pada na podnosioca zahteva koji ima direktan interes da se njegovi navodi i tvrdnje rešavaju efikasno od strane Suda. Stoga, Sud ne može da uzima kao osnov navode navodnog zastupnika, jer zahtev nije potpun budući da on nije razjasnio žalbe po Ustavu (vidi, *mutatis mutandis*, slučaj Ustavnog suda, KI03/15, podnosilac: *Hasan Beqiri*, od 13. maja 2015. godine, stav 19, kao i slučaj Ustavnog suda,KI07/16, podnosilac: *Rifat Abdullahi*, od 14. jula 2016. godine, stav 22).

42. Stoga, Sud primećuje da navodni zastupnik pored svog opšteg i apstraktnog zahteva, nije Sudu dostavio traženo razjašnjenje ili prateća dokumenata, i ako je Sud od njega to zahtevao.

43. Sledstveno tome, Sud nalazi da je predmetni zahtev nepotpun, jer navodni zastupnik nije dostavio traženo razjašnjenje niti bilo koja prateća dokumenta koja je Sud zahtevao a kojima bi dokazao svoje tvrdnje.

44. Sud takođe primećuje čak i da je zahtev ispunio uslove predviđene članom 35. (5) Poslovnika, zahtev za *„pravno tumačenje odnosno preporuku za dalje postupanje u vezi sa izvršenjem pravosnažnih presuda redovnih sudova“,* koje je navodni zastupnik pokrenuo jednostavno ne spadaju pod nadležnost Suda, te se shodno tome takvim zahtevima Sud ne bavi.

45. Kao rezime, Sud zaključuje da zahtev ne ispunjava proceduralne uslove za dalje razmatranje predviđene pravilom 35. Poslovnika. S obzirom da podnosilac nije dostavio potrebna dokumenta, zahtev se mora odbiti po kratkom postupku, u skladu sa pravilom 35. (5) Poslovnika.

IZ TIH RAZLOGA

Ustavni sud Republike Kosova, u skladu da članom 113.1 Ustava, članovima 22.4 i 48. Zakona i u skladu sa pravilima 29., 35. (5) Poslovnika o radu, dana 13. maja 2020. godine, jednoglasno

ODLUČUJE

I. DA ODBIJE zahtev;

II. DA DOSTAVI ovu odluku stranama;

III. DA OBJAVI ovu odluku u Službenom listu, u skladu sa članom 20 (4) Zakona;

IV. Ova odluka stupa na snagu odmah.

Sudija izvestilac	**Predsednica Ustavnog suda**
Bajram Ljatifi	Arta Rama-Hajrizi

ODLUKA O PRODUŽENJU PRIVREMENE MERE

u

slučaju br. KO203/19

Podnosilac

Ombudsman

Ocena ustavnosti određenih članova Zakona br. 06/L-114 o javnim službenicima

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 određenih odredaba Zakona br. 06/L-114 o javnim službenicima (u daljem tekstu: osporeni zakon), koji je dana 11. marta 2019. godine objavljen u Službenom listu Republike Kosovo (u daljem tekstu: Službeni list) i stupio na snagu šest (6) meseci nakon objavljivanja u Službenom listu, tačnije članova 2 (stav 3), 5 (stav 1 podstav 1.2 i stav 2), 10 (stavovi 1 i 2), 11, 14 (stav 5), 15 (stavovi 4 i 6), 17 (stav 7), 31 (stav 3), 32 (stav 5), 33 (stav 5), 34 (stav 16), 35 (stav 6), 37 (stav 5), 38 (stav 7), 39 (stav 11), 40 (stav 12), 41 (stav 6), 42 (stavovi 10 i 11), 43 (stav 13), 44 (stav 4), 48 (stav 9), 49

(stav 6), 52 (stav 7), 54 (stav 6), 67 (stav 11), 68 (stav 8), 70 (stav 8), 71 (stav 8), 75, 80 (stav 4), 83 (stav 18) i 85. osporenog zakona.

Predmetna stvar

3. Predmetna stvar zahteva je ocena ustavnosti gore navedenih odredaba osporenog zakona za koje podnosilac zahteva tvrdi da nisu u saglasnosti sa stavom 2. člana 132. [Uloga i nadležnosti Ombudsmana] Ustava Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ustav), kao ni sa drugim ustavnim odredbama koje uređuju status nezavisnih ustavnih institucija.

4. Pored toga, podnosilac zahteva u vezi sa statusom službenika Kosovske agencije za forenziku (u daljem tekstu: KAF), osoblja Tužilačkog saveta Kosova (u daljem tekstu: TSK) i Policije Kosova, iako ne precizira konkretne članove Ustava, pokreće pitanje saglasnosti odredaba osporenog zakona sa ustavnim načelom jednakosti pred zakonom i načelom razdvajanja državnih vlasti.

5. Podnosilac zahteva traži od Ustavnog suda Republike Kosovo (u daljem tekstu: Sud) da uvede privremenu meru *"trenutne suspenzije osporenih odredaba odnosno članova 2 (stav 3), 5 (stav 1, podstav 1.2, stav 2), 10 (stavovi 1 i 2), 11, 14 (stav 5), 15 (stavovi 4 i 6), 17 (stav 7), 31 (stav 3), 32 (stav 5), 33 (stav 5), 34 (stav 16), 35 (stav 6), 37 (stav 5), 38 (stav 7), 39 (stav 11), 40 (stav 12), 41 (stav 6), 42 (stavovi 10 i 11), 43 (stav 13), 44 (stav 4), 48 (stav 9), 49 (stav 6), 52 (stav 7), 54 (stav 6), 67 (stav 11), 68 (stav 8), 70 (stav 8), 71 (stav 8), 75, 80 (stav 4), 83 (stav 18) i član 85. [osporenog zakona], ili da najmanje suspenduje primenu ovih odredbi u odnosu na Ombudsmana"*.

Pravni osnov

6. Zahtev je zasnovan na stavu 2. podstav 1. člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] i stavu 2. člana 116. [Pravni efekat odluka] Ustava, članovima 22, 27, 29. i 30. Zakona br. 03/L-121 o Ustavnom sudu Republike Kosovo (u daljem tekstu: Zakon) i pravilima 32, 56. i 57. Poslovnika o radu Ustavnog suda Republike Kosovo (u daljem tekstu: Poslovnik).

Postupak pred Sudom nakon odobrenja privremene mere

7. Dana 19. novembra 2019. godine, sudija izvestilac je izneo preporuku Sudu o odobrenju privremene mere. Istog dana, Sud je jednoglasno odlučio da odobri privremenu meru do 28. februara 2020. godine.

8. Dana 25. novembra 2019. godine, Sekretarijat Skupštine je dostavio Sudu dokumentaciju koja se odnosi na postupak razmatranja i usvajanja osporenog zakona u Skupštini.

9. Dana 27. novembra 2019. godine, TSK i KAF su dostavili Sudu svoje komentare u vezi sa zahtevom.

10. Dana 29. novembra 2019. godine, Ministarstvo javne uprave (u daljem tekstu: MJU) i Policija Kosova su dostavili Sudu svoje komentare u vezi sa zahtevom.

11. Dana 6. decembra 2019. godine, Sud je dostavio stranama uključenim u ovaj slučaj dokumenta koja je dostavio Sekretarijat Skupštine, kao i komentare koje je primio od TSK-a, KAF-a, Policije Kosova i MJU-a, sa poukom da svoje komentare, ako ih imaju, dostave Sudu u roku od sedam (7) dana.

12. Dana 12. decembra 2019. godine, MJU je obavestio Sud sledeće: *"nakon razmatranja i analize komentara koje su dostavili [KAF, TSK] i Policija Kosova, smatramo da smo sve svoje komentare u vezi sa ovim institucijama izneli u odgovoru koji smo vam poslali dana 29.11.2019. godine"* i još jednom dostavio svoje komentare od 29. novembra 2019. godine.

13. Dana 26. februara 2020. godine, sudija izvestilac je izneo preporuku Sudu o produženju privremene mere u vezi sa slučajem KO203/19, koju je Sud odobrio 19. novembra 2019. godine. Istog dana, Sud je jednoglasno odlučio da usvoji produženje privremene mere uvedene od strane Suda dana 19. novembra 2019. godine, do 28. aprila 2020. godine.

Što se tiče produženja privremene mere

14. Sud se poziva na svoju odluku o privremenoj meri u ovom slučaju od 19. novembra 2019. godine.

37. Sud primećuje da su strane koje su zainteresovane za prihvatljivost i osnovanost ovog zahteva dostavile znatan broj dokumenata i komentara i da Sud smatra da se svim argumentima koje su predočile strane mora posvetiti pažnja.

38. Shodno tome, ne prejudicirajući bilo kakvu dalju odluku koju će Sud doneti ubuduće u pogledu prihvatljivosti i osnovanosti ovog zahteva, Sud odlučuje da produži privremenu meru do 28. aprila 2020. godine.

IZ TIH RAZLOGA

Sud, na osnovu člana 116.2 Ustava, člana 27. Zakona i pravila 57. Poslovnika, dana 26.februara 2020 , jednoglasno

ODLUČUJE

I. DA PRODUŽI privremenu meru koja je uvedena odlukom o privremenoj meri u slučaju KO203/19 od 19. novembra 2019. godine, do 28. aprila 2020. godine;

II. DA PRODUŽI SUSPENZIJU primene Zakona br. 06/L-114 o javnim službenicima 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 **Predsednica Ustavnog suda**

Safet Hoxha Arta Rama-Hajrizi

ODLUKA O PRODUŽENJU PRIVREMENE MERE

u

slučaju br. KO203/19

Podnosilac

Ombudsman

Ocena ustavnosti određenih članova Zakona br. 06/L-114 o javnim službenicima

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 određenih odredaba Zakona br. 06/L-114 o javnim službenicima (u daljem tekstu: osporeni zakon), koji je dana 11. marta 2019. godine objavljen u Službenom listu Republike Kosovo (u daljem tekstu: Službeni list) i stupio na snagu šest (6) meseci nakon objavljivanja u Službenom listu, tačnije članova 2 (stav 3), 5 (stav 1 podstav 1.2 i stav 2), 10 (stavovi 1 i 2), 11, 14 (stav 5), 15 (stavovi 4 i 6), 17 (stav 7), 31 (stav 3), 32 (stav 5), 33 (stav 5), 34 (stav 16), 35 (stav 6), 37 (stav 5), 38 (stav 7), 39 (stav 11), 40 (stav 12), 41 (stav 6), 42 (stavovi 10 i 11), 43 (stav 13), 44 (stav 4), 48 (stav 9), 49

(stav 6), 52 (stav 7), 54 (stav 6), 67 (stav 11), 68 (stav 8), 70 (stav 8), 71 (stav 8), 75, 80 (stav 4), 83 (stav 18) i 85. osporenog zakona.

Predmetna stvar

3. Predmetna stvar zahteva je ocena ustavnosti gore navedenih odredaba osporenog zakona za koje podnosilac zahteva tvrdi da nisu u saglasnosti sa stavom 2. člana 132. [Uloga i nadležnosti Ombudsmana] Ustava Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ustav), kao ni sa drugim ustavnim odredbama koje uređuju status nezavisnih ustavnih institucija.

4. Pored toga, podnosilac zahteva u vezi sa statusom službenika Kosovske agencije za forenziku (u daljem tekstu: KAF), osoblja Tužilačkog saveta Kosova (u daljem tekstu: TSK) i Policije Kosova, iako ne precizira konkretne članove Ustava, pokreće pitanje saglasnosti odredaba osporenog zakona sa ustavnim načelom jednakosti pred zakonom i načelom razdvajanja državnih vlasti.

5. Podnosilac zahteva je tražio od Ustavnog suda Republike Kosovo (u daljem tekstu: Sud) da uvede privremenu meru *"trenutne suspenzije osporenih odredaba odnosno članova 2 (stav 3), 5 (stav 1, podstav 1.2, stav 2), 10 (stavovi 1 i 2), 11, 14 (stav 5), 15 (stavovi 4 i 6), 17 (stav 7), 31 (stav 3), 32 (stav 5), 33 (stav 5), 34 (stav 16), 35 (stav 6), 37 (stav 5), 38 (stav 7), 39 (stav 11), 40 (stav 12), 41 (stav 6), 42 (stavovi 10 i 11), 43 (stav 13), 44 (stav 4), 48 (stav 9), 49 (stav 6), 52 (stav 7), 54 (stav 6), 67 (stav 11), 68 (stav 8), 70 (stav 8), 71 (stav 8), 75, 80 (stav 4), 83 (stav 18) i član 85. [osporenog zakona], ili da najmanje suspenduje primenu ovih odredbi u odnosu na Ombudsmana"*.

Pravni osnov

6. Zahtev je zasnovan na stavu 2. podstav 1. člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] i stavu 2. člana 116. [Pravni efekat odluka] Ustava, članovima 22, 27, 29. i 30. Zakona br. 03/L-121 o Ustavnom sudu Republike Kosovo (u daljem tekstu: Zakon) i pravilima 32, 56. i 57. Poslovnika o radu Ustavnog suda Republike Kosovo (u daljem tekstu: Poslovnik).

Postupak pred Ustavnim sudom

7. Dana 8. novembra 2019. godine, podnosilac je podneo zahtev Sudu.

8. Dana 12. novembra 2019. godine, predsednica Suda je imenovala sudiju Safeta Hoxhu za sudiju izvestioca i Veće za razmatranje,

sastavljeno od sudija: Bekim Sejdiu (predsedavajući), Remzije Istrefi-Peci i Nexhmi Rexhepi.

9. Dana 15. novembra 2019. godine, podnosilac zahteva je obavešten o registraciji zahteva.

10. Istog dana, zahtev je prosleđen predsedniku Republike Kosovo, predsedniku Skupštine Republike Kosovo, vršiocu dužnosti premijera Republike Kosovo, vršiocu dužnosti ministra za javnu upravu, predsedavajućem Tužilačkog saveta Kosova, izvršnom direktoru Kosovske agencije za forenziku i direktoru Policije Kosova, sa uputstvom da svoje komentare, ako ih imaju, dostave Sudu do 29. novembra 2019. godine. Zahtev je takođe prosleđen i sekretaru Skupštine Republike Kosovo od koga je zatraženo da dostavi Sudu sva relevantna dokumenta vezano za osporeni zakon.

11. Dana 19. novembra 2019. godine, sudija izvestilac je izneo preporuku Sudu o odobrenju privremene mere. Istog dana, Sud je jednoglasno odlučio da odobri privremenu meru do 28. februara 2020. godine.

12. Dana 25. novembra 2019. godine, Sekretarijat Skupštine je dostavio Sudu dokumentaciju koja se odnosi na postupak razmatranja i usvajanja osporenog zakona u Skupštini.

13. Dana 27. novembra 2019. godine, TSK i KAF su dostavili Sudu svoje komentare u vezi sa zahtevom.

14. Dana 29. novembra 2019. godine, MJU je dostavilo Sudu svoje komentare u vezi sa zahtevom.

15. Dana 6. decembra 2019. godine, Sud je dostavio stranama uključenim u ovaj slučaj dokumenta koja je dostavio Sekretarijat Skupštine, kao i komentare koje je primio od TSK-a, KAF-a, Policije Kosova i MJU-a, sa poukom da svoje komentare, ako ih imaju, dostave Sudu u roku od sedam (7) dana.

16. Dana 12. decembra 2019. godine, MJU je obavestilo Sud sledeće: *"nakon razmatranja i analize komentara koje su dostavili [KAF, TSK] i Policija Kosova, smatramo da smo sve svoje komentare u vezi sa ovim institucijama izneli u odgovoru koji smo vam poslali dana 29.11.2019. godine"* i još jednom dostavio svoje komentare od 29. novembra 2019. godine.

17. Dana 26. februara 2020. godine, sudija izvestilac je izneo preporuku Sudu o produženju privremene mere u vezi sa slučajem KO203/19,

usvojene od Suda 19. novembra 2019. godine. Istog dana, Sud je jednoglasno odlučio da usvoji produženje privremene mere uvedene od strane Suda dana 19. novembra 2019. godine, do 28. aprila 2020. godine.

18. Dana 22. april 2020. godine, sudija izvestilac je izneo preporuku Sudu o produženju privremene mere u vezi sa slučajem KO203/19, usvojene od Suda 19. novembra 2019. godine i produženo 26. februara 2020. godine. Istog dana, Sud je jednoglasno odlučio da usvoji produženje privremene mere uvedene od strane Suda dana 19. novembra 2019. godine, do 30. juna 2020. godine.

Što se tiče produženja privremene mere

19. Sud se poziva na svoju odluku o privremenoj meri od 19. novembra 2019. godine u ovom slučaju i na odluku o produženju privremene mere od 26. februara 2020. godine. Svi navedeni ustavni i zakonski uslovi za uvođenje privremene mere i produženje privremene mere nastavljaju da budu primenljivi i sada, i sledstveno Sud se poziva na obrazloženje izneto u svojoj prvobitnoj odluci o uvođenju privremene mere i u odluci o produženju privremene mere (vidi, odluku o privremenoj meri u slučaju KO203/19 i odluku o produženju privremene mere u slučaju KO203/19, napred citirane).

39. Sud primećuje da su zainteresovane strane u pogledu prihvatljivosti i osnovanosti ovog zahteva dostavile znatan broj dokumenata i komentara i da Sud smatra da se svim argumentima koje su predočile strane mora posvetiti pažnja.

40. Shodno tome, ne prejudicirajući bilo kakvu dalju odluku koju će Sud doneti ubuduće u pogledu prihvatljivosti i osnovanosti ovog zahteva, Sud odlučuje da produži privremenu meru u slučaju KO203/19 do 30. juna 2020. godine.

IZ TIH RAZLOGA

Sud, na osnovu člana 116.2 Ustava, člana 27. Zakona i pravila 57. Poslovnika, dana 22. april 2020. godine, jednoglasno

ODLUČUJE

I. DA PRODUŽI privremenu meru koja je uvedena odlukom o privremenoj meri u slučaju KO203/19 od 19. novembra 2019. godine, produžena odlukom od 26. februara 2020, do 30. juna 2020. godine;

II. DA PRODUŽI SUSPENZIJU primene Zakona br. 06/L-114 o javnim službenicima 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	**Predsednica Ustavnog suda**
Safet Hoxha	Arta Rama-Hajrizi

KO203/19, podnosilac zahteva: Ombudsman, Ocena ustavnosti određenih članova Zakona br. 06/L-114 o javnim službenicima

KO203/19, Presuda usvojena dana 30. juna 2020. Godine, objavljena 9. jula 2020. godine

Ključne reči: *Institucionalni zahtev, podela vlasti, nezavisnost nezavisnih institucija, jednakost pred zakonom, javni službenici*

Zahtev je bio zasnovan na stavu 2. podstav 1. člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] i stavu 2. člana 116. [Pravni efekat odluka] Ustava, članovima 22., 27., 29. i 30. Zakona br. 03/L-121 o Ustavnom sudu Republike Kosovo, i pravilima 32., 56. i 57. Poslovnika Ustavnog suda Republike Kosovo. Predmetna stvar zahteva je bila ocena ustavnosti članova 2. (stav 3), 5. (stav 1, podstav 1 i 2, i stav 2), 10. (stav 1 i 2), 11., 14. (stav 5), 15. (stav 4 i 6), 17. (stav 7), 31. (stav 3), 32. (stav 5), 33. (stav 5), 34. (stav 16), 35. (stav 6), 37. (stav 5), 38. (stav 7), 39. (stav 11), 40. (stav 12), 41. (stav 6), 42. (stav 10 i 11), 43. (stav 13), 44. (stav 4), 48. (stav 9), 49. (stav 6), 52. (stav 7), 54. (stav 6), 67. (stav 11), 68. (stav 8), 70. (stav 8), 71. (stav 8), 75., 80. (stav 4), 83. (stav 18) i člana 85, Zakona br. 06/L-114 o Javnim Službenicima koji je objavljen u službenom listu Republike Kosova dana 11. marta 2019. godine, i koji je stupio na snagu šest (6) meseci nakon objavljivanja u Službenom Listu. Podnosialc zahteva je tvrdio da osporeni članovi nisu u skladu sa stavom 2 člana 132 [Uloga i nadležnosti Ombudsmana] Ustava Republike Kosovo, kao i sa drugim ustavnim odredbama koje regulišu status nezavisnih ustavnih institucija. U svom zahtevu, podnosilac zahteva je takođe tražio da Ustavni Sud donese privremenu meru za momentalno obustavljanje osporenih odredbi, koju je Sud odobrio nakon prvog razmatranja dana 19. novembra 2019. godine, u trajanju do 28. februara 2020. godine, i koju je produžio još dva puta, do 28. aprila, odnosno do 30. juna 2020. godine.

U naslovu – **ZAKLJUČCI** – ove Presude, Sud je napravio sažetak suštine predmeta i naglasio je sledeće:

U proceni ustavnosti Zakona br. 06/L-114 o Javnim Službenicima, Sud je jednoglasno odlučioe: (i) da je zahtev prihvatljiv za razmatranje u meritumu; (ii) da članovi 2. (stav 3), 4 (stav 3 i 4), 5. (stav 1, podstav 1 i 2, i stav 2), 10. (stav 1 i 2), 11., 14. (stav 5), 15. (stav 4 i 6), 17. (stav 7), 31. (stav 3), 32. (stav 5), 33. (stav 5), 34. (stav 16), 35. (stav 6), 37. (stav 5), 38. (stav 7), 39. (stav 11), 40. (stav 12), 41. (stav 6), 42. (stav 10 i 11), 43. (stav 13), 44. (stav 4), 48. (stav 9), 49. (stav 6), 52. (stav 7), 54. (stav 6), 67. (stav 11), 68. (stav 8), 70. (stav 8), 71. (stav 8), 75., 80. (stav 4), 83. (stav 18) i 85. Zakona br. 06/L-114 o Javnim Službenicima, nisu u skladu sa članovima 4, 7, 102, 108, 109, 110, 115, 132, 136, 139, 140 i 141 Ustava; (iii) Osporeni zakon se ne primenjuje u

odnosu na: Sudski Savet Kosova; Tužilački Savet Kosova; Ustavni Sud; Instituciju Ombudsmana; Stalnog Revizora Kosova; Centralnu Izbornu Komisiju; Centralnu Banku Kosova i Nezavisnu Komisiju za Medije, sve dok se povređuje njihova funkcionalna i organizaciona nezavisnost koja je zagarantovana Ustavom; (iv) Osporeni zakon ne povređuje ustavne Odredbe u vezi sa Forenzičkom Agencijom Kosova i civilnim službenicima Policije Kosova; (v) Skupština Republike Kosovo, treba da preduzme potrebne radnje radi izmene i dopune Zakona br. 06/L-114 o Javnim Službenicima u skladu sa nalazima iz ove Presude, a u vezi sa službenicima institucija koje su navedene u tački (iii); i (vi) da se stavi van snage privremena mera.

Ustavno pitanje koje sadrži navedeni zahtev je saglasnost sa Ustavom osporenog Zakona koji je izglasan od strane Skupštine, odnosno procena da li je isti u skladu sa principom "podele vlasti", "nezavisnosti nezavisnih ustavnih institucija" i principom "jednakosti pred zakonom", koja je zagarantovana gore navedenih članovima Ustava. Sud je razmotrio ustavnost osporenog zakona samo u odnosu na gore navedene državne institucije, jer podnosilac zahteva nije osporio ustavnost osporenog Zakona u celosti i u odnosu na sve javne službenike koji su regulisani osporenim zakonom.

U vezi sa institucijama pravosudnog sistema koje su određene u Poglavlju VII [Pravosudni sistem] Ustava, Sud je utvrdio da osporeni Zakon daje široku nadležnost Vladi sa upravlja i nadzire javne službenike javne uprave, uključujući i javne službenike institucija Zakonodavstva, kao što su službenici Sudskog Saveta Kosova i; Tužilačkog saveta Kosova. Štaviše, osporeni Zakon daje Vladi nadležnost da donosi određeni broj podzakonskih akata da bi regulisala dalje važna pitanja u vezi sa civilnim službenicima kao što su pitanja odabira, imenovanja, unapređenja, radnog vremena, klasifikacije pozicija, disciplinske povrede, a što u suštini utiče i na funkcionisanje, klasifikaciju pozicija ali i na odgovarajuću sistematizaciju i organizacionu strukturu Sudstva i Nezavisnih Institucija. Skupština, time što je osporenim Zakonom dala nadležnost Vladi da upravlja sistemom civilne službe u svim institucijama, uključujući i Pravosudni sistem, odredila je da Predsedništvo Skupštine ima pravo da donosi podzakonske akte u vezi sa javnim službenicima Skupštine.

Ovim zakonodavnim rešenjem je osigurano da Vlada, odnosno Izvršna vlast neće imati nadležnosti da se "meša" u upravljanju službenika Skupštine, odnosno Izvršne vlasti; dok, za Sudsku vlast i nezavisne institucije nije predviđena nikakva garancija koja bi sprečila "mešanje" u upravljanju njihovim službenicima. S tim u vezi, Sud je utvrdio da Skupština nije uspela da isto izuzeće odredi službenike Sudstva i Pravosudnog Sistema, tako da bi osigurala podela vlasti ne samo u aspektu sudija i tužilaca, već i u vezi sa osobljem istih, isto kao što je to uradila za službenike Skupštine i Vlade.

Stoga, Sud je ocenio da time što nisu uključeni javni službenici institucija navedenih u Poglavlju VII [Pravosudni sistem], u izuzećima iz člana 4 [Javni službenici sa posebnim statusom], stav 3 i 4 osporenog Zakona, osporeni Zakon povređuje načelo podele vlasti koje je zagarantovano članovima 4 i 7 Ustava kao i nezavisnost institucija navedenih u Poglavlju VII [Pravosudni Sistem] Ustava, konkretno Sudskog saveta Kosova i Tužilačkog saveta Kosova. Samim tim, Sud je smatrao da osporeni zakon nije u skladu sa Ustavom u vezi sa ovim institucijama i ne primenjuje se nad ovim institucijama sve dok osporava njihovu institucionalnu i organizacionu nezavisnost koja je zagarantovana Ustavom.

Što se tiče navoda podnosioca zahteva u vezi sa povredom nezavisnosti nezavisnih ustavnih institucija koje su navedene u Poglavlju VIII [Ustavni Sud] i XII [Nezavisne Institucije] Ustava, Sud se dotiče Nezavisnih institucija koje su izričito navedene u Poglavlju XII [Nezavisne Institucije], odnosno na članove 132-135 [Uloga i nadležnosti Ombudsmana], 136-138 [Stalni Revizor Kosova], 139 [Centralna Izborna Komisija], 140 [Centralna Banka Kosova], i 141 [Nezavisna Komisija za Medije], kao i u vezi sa Sudom kao što je to određeno u Poglavlju VIII [Ustavni Sud] Ustava. S tim u vezi, nezavisne Ustavne Institucije, na osnovu Ustava, su ovlašćene da odlučuju u vezi sa svojom unutrašnjom organizacijom, uključujući i regulisanje nekih specifičnosti u vezi sa osobljem istih, da bi osigurali svoju organizacionu i funkcionalnu nezavisnost. Stoga, Sud naglašava da, na osnovu Ustava i odgovarajućih Zakona, kao i na osnovu sudske prakse ovog Suda, detaljno navedene u Presudi, nad osobljem nezavisnih ustavnih institucija se primenjuju pravila civilne službe u onoj meri u kojoj ista ne povređuju njihovu nezavisnost. Regulisanja koja kreiraju direktno "mešanje" u njihovu funkcionalnu i organizacionu nezavisnost nisu u skladu sa Ustavom i vrednostima koje su tu navedene.

S tim u vezi, Sud je ocenio da Skupština, time što je ovlastila Vladu da putem osporenog zakona odnosi podzakonske akte koji regulišu pitanja zaposlenja, uključujući i klasifikaciju pozicija, kriterijuma za odabir i druga pitanja u nezavisnim ustavnim institucijama, ne uzimajući u obzir njihovu nezavisnost, povređuju suštinu nezavisnosti nezavisnih ustavnih institucija koja je zagarantovana članom 115 Poglavlja VIII Ustava i članovima 132, 36, 139, 140, 141 Poglavlja XII Ustava, kao javnih državnih vlasti koje su podeljene od zakonodavne i izvršne vlasti, od redovnog sudstva. Stoga, Sud utvrđuje da gore navedene povrede čine da osporeni Zakon ne bude u skladu sa Ustavom u odnosu na Sudstvo i nezavisne institucije i nad istima se neće moći primenjivati, sve dok ne poštuje njihovu organizacionu i institucionalnu nezavisnost.

Što se tiče drugih institucija u vezi sa kojima je podnosilac zahteva podneo zahtev pred Sudom, konkretno službenicima KAF-a i javnim službenicima

Policije Kosova, Sud naglašava da nezavisne agencije koje su osnovane po članu 142 Ustava nemaju isti status kao i nezavisne ustavne institucije koje su na izričit način navedene u Poglavlju XII Ustava. Ovo zbog toga što za razliku od drugih institucija koje su navedene u Poglavlju XII Ustava, "Nezavisne Agencije" koje su predviđene članom 142 ustava *"su one institucije koje je osnovala Skupština, na osnovu relevantnih zakona, koji regulišu osnivanje, funkcionisanje i njihova ovlašćenja.* Dakle, za razliku od činjenice da Skupština može da utemelji ili da ugasi *„zakonom"* Nezavisne Agencije; Skupština nikada ne može da ugasi *„zakonom"* neku od pet nezavisnih institucija koje su navedene iznad. Ovo čini glavnu razliku među Nezavisnim Institucijama koje su navedene u Poglavlju XII Ustava.

S tim u vezi, Sud je utvrdio da ni službenici Kosovske Agencije za Forenziku kao ni javni službenici Policije Kosova nisu u ekvivalentnoj poziciji sa službenicima OAK-; policijskim službenicima i policijskim inspektoratom; i službenicima carine Kosova, i zbog toga, nije potrebno da se tretiraju na isti način. Ovo zbog činjenice da princip nejednakog tretiranja dolazi u obzir samo u slučajevima kada se takvo tretiranje vrši u istim ili sličnim situacijama. U ovom konkretnom slučaju se ne može govoriti o nejednakom tretiranju jer službenici KAF-a i javni službenici Policije Kosova nisu u istoj, niti u sličnoj ili analognoj, poziciji sa službenicima u odnosu na koji se oni (samo)porede. Samim tim, Sud ocenjuje da osporeni Zakon time što uključuje službenike KAF-a i javne službenike Policije Kosova u oblast delovanja osporenog Zakona, ne povređuje princip jednakosti koji je zagarantovan članom 24 Ustava i članom 14 EKLjP-a.

Sud je na kraju utvrdio da nije potrebno da se osporeni Zakon stavi van snage u svojoj celini. U okolnostima ovog konkretnog slučaja, analiza nas je dovela do zaključka da time što se Zakon ne primenjuje u odnosu na gore navedene institucije ne čini Zakon ne primenljivim u praksi. Samim tim, sud je utvrdio da je Skupština obavezna da preduzme potrebne mere u vezi sa izmenama i dopunama Zakona br. 06/L-114 o Javnim Službenicima u skladu sa nalazima iz ove Presude, a u vezi sa službenicima institucija koji su specifično navedeni u izreci Presude. Do izmene i dopune zakona br. 06/L-114 o Javnim službenicima od strane Skupštine, odredbe ovog Zakona će se primenjivati samo u onolikoj meri koliko ne zadiru u funkcionalnu i organizacionu strukturu nezavisnih institucija koje su specifično navedene u izreci ove Presude. Sa druge strane, u vezi sa svim drugim institucijama, Zakon br. 06/L-114 o Javnim službenicima se primenjuje od dana stupanja na snagu ove Presude.

PRESUDA

u

predmetu br. KO203/19

podnosilac

Ombudsman

Ocena ustavnosti određenih članova Zakona br. 06/L-114 o javnim službenicima

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 podnet od strane Institucije Ombudsmana Republike Kosovo (u daljem tekstu: podnosilac zahteva).

Osporeni zakon

2. Podnosilac zahteva osporava ustavnost određenih odredaba Zakona br. 06/L-114, o javnim službenicima (u daljem tekstu: Osporeni zakon), objavljen u Službenom listu Republike Kosovo (u daljem tekstu: Službeni list), 11. marta 2019. godine, i koji je stupio na snagu šest (6.) meseci nakon objavljivanja u Službenom listu, tačnije članova 2. (stav 3), 4 (stav 3 i 4), 5. (stav 1, podstav 1 i 2, i stav 2), 10. (stav 1 i 2), 11., 14. (stav 5), 15. (stav 4 i 6), 17. (stav 7), 31. (stav 3), 32. (stav 5), 33. (stav 5), 34. (stav 16), 35. (stav 6), 37. (stav 5), 38. (stav 7), 39. (stav 11), 40. (stav 12), 41. (stav 6), 42. (stav 10 i 11), 43. (stav 13), 44. (stav 4), 48. (stav 9), 49. (stav 6), 52. (stav 7), 54. (stav 6), 67. (stav 11), 68.

(stav 8), 70. (stav 8), 71. (stav 8), 75., 80. (stav 4), 83. (stav 18) i 85. osporenog zahteva.

Predmetna stvar

3. Predmetna stvar zahteva je ocena ustavnosti gorepomenutih odredaba osporenog zakona, za koje podnosilac zahteva tvrdi da nisu u saglasnosti sa stavom 2, člana 132. [Uloga i nadležnosti Ombudsmana] Ustava Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ustav) kao ni sa drugim ustavnim odredbama koje uređuju status nezavisnih ustavnih institucija.

4. Pored toga, podnosilac zahteva u vezi sa statusom službenika Kosovske agencije za forenziku (u daljem tekstu: KAF), osoblja Tužilačkog saveta Kosova (u daljem tekstu: TSK) i Policije Kosova, iako ne precizira konkretne članove Ustava, pokreće pitanje saglasnosti odredaba osporenog zakona sa ustavnim načelom jednakosti pred zakonom i načelom podele državnih vlasti.

5. Podnosilac zahteva traži od Ustavnog suda Republike Kosovo (u daljem tekstu: Sud) da uvede privremenu meru „*trenutne suspenzije osporenih odredaba odnosno članova 2. (stav 3), 5. (stav 1, podstav 1 i 2, stav 2), 10. (stav 1 i 2), 11., 14. (stav 5), 15. (stav 4 i 6), 17. (stav 7), 31. (stav 3), 32. (stav 5), 33. (stav 5), 34. (stav 16), 35. (stav 6), 37. (stav 5), 38. (stav 7), 39. (stav 11), 40. (stav 12), 41. (stav 6), 42. (stav 10 i 11), 43. (stav 13), 44. (stav 4), 48. (stav 9), 49. (stav 6), 52. (stav 7), 54. (stav 6), 67. (stav 11), 68. (stav 8); 70. (stav 8), 71. (stav 8), 75., 80. (stav 4), 83. (stav 18) i član 85. [osporenog zakona], ili da najmanje suspenduje primenu ovih odredaba u odnosu na Ombudsmana.*“

Pravni osnov

6. Zahtev je zasnovan na stavu 2. podstav 1. člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] i stavu 2. člana 116. [Pravni efekat odluka] Ustava, članovima 22., 27., 29. i 30. Zakona br. 03/L-121 o Ustavnom sudu Republike Kosovo (u daljem tekstu: Zakon) i pravilima 32., 56. i 57. Poslovnika Ustavnog suda Republike Kosovo (u daljem tekstu: Poslovnik).

Postupak pred Ustavnim sudom

7. Dana 8. novembra 2019. godine, podnosilac zahteva je podneo zahtev Sudu.

8. Dana 12. novembra 2019. godine, Predsednica suda je imenovala sudiju Safet Hoxha za sudiju izvestioca i Veće za razmatranje, sastavljeno od sudija: Bekim Sejdiu (predsedavajući), Remzije Istrefi-Peci i Nexhmi Rexhepi.

9. Dana 15. novembra 2019. godine, podnosilac zahteva je obavešten o registraciji zahteva.

10. Istog dana, zahtev je saopšten predsedniku Republike Kosovo, predsedniku skupštine Republike Kosovo, premijeru u dužnosti Republike Kosovo, Ministru u dužnosti Ministarstva javne uprave (u daljem tekstu: MJU), predsedavajućem Tužilačkog saveta Kosova, Izvršnom direktoru Kosovske agencije za forenziku i direktoru Policije Kosova, sa uputstvom da Sudu dostave komentare, ako ih imaju, do 29. novembra 2019. godine. Zahtev je takođe saopšten sekretaru skupštine Republike Kosovo, kome je traženo da dostavi Sudu svu relevantnu dokumentaciju o osporenom zakonu. *[Objašnjenje Suda,* U vreme podnošenja zahteva pred Sudom, MJU je bio poseban ogranak Vlade, dok je aktuelnom strukturom Vlade, MJU i odgovornost istog su uključene Ministarstvo Unutrašnjih Poslova

11. Dana 19. novembra 2019. godine, sudija izvestilac je izneo preporuku Sudu o odobrenju privremene mere. Istog dana, Sud je jednoglasno odlučio da odobri privremenu meru do 28. februara 2020. godine.

12. Dana 25. novembra 2019. godine, Sekretarijat Skupštine je dostavio Sudu dokumentaciju koja se odnosi na postupak razmatranja i usvajanja osporenog zakona u Skupštini, kao u nastavku:

    1. Nacrt zakona br. 06/L-114 o javnim službenicima, prosleđen od strane Vlade Republike Kosovo, 7. septembra 2018. godine;
    2. Zapisnik Funkcionalne komisije za javnu upravu, lokalnu upravu i medije, razmatranje u načelu Nacrta zakona o javnim službenicima, od 8. oktobra 2018. godine;
    3. Izveštaj Funkcionalne komisije za javnu upravu, lokalnu upravu i medije, razmatranje u načelu Nacrta zakona o javnim službenicima, od 8. oktobra 2018. godine;
    4. Pozivnicu i dnevni red za Plenarnu sednicu skupštine Republike Kosovo, prvo razmatranje Nacrta zakona br. 06/L-114 o javnim službenicima, od 25. oktobra 2018. godine;
    5. Prepiska sa Plenarne sednice, prvo razmatranje Nacrta zakona o javnim službenicima, od 18., 19. i 28. oktobra i 2. novembra 2018. godine;

6. Zapisnik Plenarne sednice, prvo razmatranje Nacrta zakona o javnim službenicima, od 8., 19., 25. oktobra, 2. i 7. novembra, i 21. decembra 2018. godine;
7. Odluku skupštine Republike Kosovo za usvajanje u načelu Nacrta zakona o javnim službenicima, br. 06-V -250, od 25. oktobra 2018. godine;
8. Zapisnik Funkcionalne komisije za javnu upravu, lokalnu upravu i medije, razmatranje u načelu Nacrta zakona o javim službenicima, od 29. januara 2019. godine;
9. Izveštaj sa amandmanima u Nacrtu zakona o javnim službenicima od Funkcionalne komisije za javnu upravu, lokalnu upravu i medije, prosleđen za razmatranje stalnim komisijama;
10. Izveštaj Komisije za evropske integracije, razmatranje Nacrta zakona o javnim službenicima, sa amandmanima Funkcionalne komisije;
11. Zapisnik Komisije za evropske integracije, razmatranje Nacrta zakona o javnim službenicima, sa amandmanima Funkcionalne komisije, od 30.-31. januara 2019. godine;
12. Izveštaj Komisije za budžet i finansije, razmatranje Nacrta zakona o javnim službenicima, sa amandmanima Funkcionalne komisije;
13. Zapisnik Komisije za budžet i finansije, razmatranje Nacrta zakona o javnim službenicima, sa amandmanima Funkcionalne komisije, od 30. januara 2019. godine;
14. Izveštaj Komisije za prava i interese zajednica i povratak, razmatranje Nacrta zakona o javnim službenicima, sa amandmanima Funkcionalne komisije;
15. Zapisnik Komisije za prava i interese zajednica i povratak, razmatranje Nacrta zakona o javnim službenicima, sa amandmanima Funkcionalne komisije, od 30. januara 2019. godine;
16. Izveštaj Komisije za zakonodavstvo, mandate, imunitet, poslovnik skupštine i nadzor Agencije protiv korupcije, razmatranje Nacrta zakona, sa amandmanima Funkcionalne komisije;
17. Zapisnik Komisije za zakonodavstvo, mandate, imunitet, poslovnik skupštine i nadzor Agencije protiv korupcije, razmatranje Nacrta zakona, sa amandmanima Funkcionalne komisije, od 30. januara 2019. godine;
18. Konačni izveštaj sa predloženim amandmanima u Nacrtu zakona za javne službenike i konačni izveštaj Funkcionalne komisije za javnu upravu, lokalnu upravu i medije, prosleđen za razmatranje na plenarnoj sednici;

19. Pozivnicu i dnevni red za plenarnu sednicu skupštine Republike Kosovo, drugo razmatranje Nacrta zakona br. 06/L-114 o javnim službenicima;
20. Prepiska sa plenarne sednice skupštine Republike Kosovo, drugo razmatranje Nacrta zakona o javnim službenicima;
21. Zapisnik plenarne sednice, drugo razmatranje Nacrta zakona o javnim službenicima;
22. Odluku skupštine za usvajanje Zakona br. 06/L-114 o javnim službenicima, br. 06-V-312, od 2. februara 2019. godine;
23. Zakon br. 06/L-114 o javnim službenicima i,
24. Dopis br. 06/2842/L-114, od 12. februara 2019. godine, upućen predsedniku Republike Kosovo, o proglašenju Zakona o javnim službenicima.

13. Dana 27. Novembra 2019. godine, TSK i KAF su dostavili Sudu svoje komentare u vezi sa zahtevom.

14. Dana 29. novembra 2019. godine, MJU i Policija Kosova su dostavili Sudu svoje komentare u vezi sa zahtevom.

15. Dana 6. decembra 2019. godine, Sud je dostavio stranama uključenim u ovom predmetu dokumenta koja je dostavio Sekretarijat Skupštine, kao i komentare koje je primio od TSK-a, KAF-a, Policije Kosova i MJU-a, sa poukom da svoje komentare, ako ih imaju, dostave Sudu u roku od sedam (7) dana.

16. Dana 12. decembra 2019. godine, MJU je obavestio Sud sledeće: *„nakon razmatranja i analize komentara koje su dostavili [KAF, TSK] i Policija Kosova, smatramo da smo sve svoje komentare u vezi sa ovim institucijama izneli u odgovoru koji smo vam poslali dana 29.11.2019. godine“* i još jednom dostavio svoje komentare od 29. novembra 2019. godine.

17. Dana 26. februar 2020. godine, sudija izvestilac je izneo preporuku Sudu o produženju privremene mere u predmetu KO203/19, koji je Sud odobrio 19. novembra 2019. godine. Istog dana, Sud je jednoglasno odlučio da usvoji produženje privremene mere, uvedene od strane Suda 19. novembra 2019. godine, do 28. aprila 2020. godine.

18. Dana 22. aprila 2020. godine, Sud je odobrio iznetu preporuku sudije izvestioca o produženju privremene mere u predmetu br. KO203/19 do 30. juna 2020. godinu.

19. Dana 30 juna 2020. godine, Veće za razmatranje je razmotrilo izveštaj sudije izvestioca i preporučilo je sudu prihvatljivost zahteva.

20. Istog tog dana, Sud je jednoglasno odlučio: (i) da je zahtev prihvatljiv za razmatranje u meritumu; (ii) da članovi 2. (stav 3), 4 (stav 3 i 4), 5. (stav 1, podstav 1 i 2, i stav 2), 10. (stav 1 i 2), 11., 14. (stav 5), 15. (stav 4 i 6), 17. (stav 7), 31. (stav 3), 32. (stav 5), 33. (stav 5), 34. (stav 16), 35. (stav 6), 37. (stav 5), 38. (stav 7), 39. (stav 11), 40. (stav 12), 41. (stav 6), 42. (stav 10 i 11), 43. (stav 13), 44. (stav 4), 48. (stav 9), 49. (stav 6), 52. (stav 7), 54. (stav 6), 67. (stav 11), 68. (stav 8), 70. (stav 8), 71. (stav 8), 75., 80. (stav 4), 83. (stav 18) i 85. Zakona br. 06/L-114 o Javnim Službenicima, nisu u skladu sa članovima 4, 7, 102, 108, 109, 110, 115, 132, 136, 139, 140 i 141 Ustava; (iii) Osporeni zakon se ne primenjuje u odnosu na: Sudski Savet Kosova; Tužilački Savet Kosova; Ustavni Sud; Instituciju Ombudsmana; Stalnog Revizora Kosova; Centralnu Izbornu Komisiju; Centralnu Banku Kosova i Nezavisnu Komisiju za Medije, sve dok se povređuje njihova funkcionalna i organizaciona nezavisnost koja je zagarantovana Ustavom; (iv) Osporeni zakon ne povređuje ustavne Odredbe u vezi sa Forenzičkom Agencijom Kosova i civilnim službenicima Policije Kosova; (v) Skupština Republike Kosovo, treba da preduzme potrene radnje radi izmene i dopune Zakona br. 06/L-114 o Javnim Službenicima u skladu sa nalazima iz ove Presude, a u vezi sa službenicima institucija koje su navedene u tački (iii); i (vi) da se stavi van snage privremena mera.

Pregled činjenica

21. Dana 2. februara 2019. godine, Skupština Kosova [Odluka br. 06-V-312] usvojila je osporeni zakon.

22. Dana 11. marta 2019. godine, osporeni zakon je objavljen u Službenom listu Republike Kosovo.

23. Član 86. [Stupanje na snagu] osporenog zakona, predviđa da: *„Ovaj zakon stupa na snagu (6.) meseci nakon objavljivanja u „Službenom listu“.*

Navodi podnosioca zahteva

24. Podnosilac zahteva osporava određene odredbe osporenog zakona (Zakon br. 06/L-114 o javnim službenicima), odnosno, članove 2. (stav 3), 4 (stav 3 i 4), 5. (stav 1, podstav 1 i 2, i stav 2), 10. (stav 1 i 2), 11., 14. (stav 5), 15. (stav 4 i 6), 17. (stav 7), 31. (stav 3), 32. (stav 5), 33. (stav 5), 34. (stav 16), 35. (stav 6), 37. (stav 5), 38. (stav 7), 39. (stav 11), 40. (stav 12), 41. (stav 6), 42. (stav 10 i 11), 43. (stav 13), 44. (stav 4), 48. (stav 9), 49. (stav 6), 52. (stav 7), 54. (stav 6), 67. (stav 11), 68. (stav 8), 70. (stav 8), 71. (stav 8), 75., 80. (stav 4), 83. (stav 18) i 85.

25. Podnosilac zahteva navodi da prema članu 1. [Svrha], osporeni zakon ima za cilj stvaranje zakonskog osnova za zapošljavanje javnih službenika u institucijama Republike Kosovo. Vezano za to, on navodi da osporeni zakon „dodeljuje“ Vladi Republike Kosovo (u daljem tekstu: Vlada) i odgovornom ministarstvu za javnu upravu, nadležnostima za upravljanje pitanjem zapošljavanja za sve državne institucije, uključujući i one nezavisne. To, prema njemu, ugrožava Ustavnu nezavisnost Institucije Ombudsmana, zagarantovanu članom 132. Ustava, koji utvrđuje sledeće: *„Ombudsman je nezavistan u sprovođenju svoje dužnosti i ne prihvata uplitanja ili uputstva ostalih organa ili institucija, koje sprovode vlast u Republici Kosovo.“* Podnosilac zahteva gradi ovaj navod razrađujući navodne povrede i ulogu Vlade u upravljanju službenicima podnosioca zahteva, pozivajući se na konkretne odredbe osporenog zakona.

26. S tim u vezi, podnosilac zahteva se prvo poziva na stav 3, člana 2. [Delokrug primene] osporenog zakona koji definiše „državne službenike“ kao javne službenike u okviru civilne službe u koje izričito spadaju i javni službenici zaposleni u nezavisnim institucijama. Prema podnosiocu zahteva, narušavanje nezavisnosti podnosioca zahteva, zagarantovana članom 132. Ustava se sastoji u činjenici da osporeni zakon ne sadrži bilo kakvu konkretnu odredbu koja se odnosi na njegovo osoblje, u cilju da se osigura nezavisnost podnosioca zahteva, za razliku od Zakona br. 03/L-149 o Civilnoj službi Kosova, koji je osporenim zakonom stavljen van snage, a koji je u članu 3. stav 7, izričito propisivao: *„Prilikom sprovođenja ovog zakona poštovaće se ustavna nezavisnost nezavisnih institucija od izvršne vlasti“* i Zakona br. 05/L-019 o narodnom advokatu, odnosno stava 2. člana 32. *[Osoblje], koji utvrđuje sledeće: „[... } Prema zaposlenima u [Instituciji Narodnog advokata], sprovode se odredbe Zakona o civilnoj službi, u toj meri da se ne zadire ustavna nezavisnost institucije“*.

27. Podnosilac zahteva se takođe poziva i na stav 1. tačku 1.2 i stav 2. člana 5. [Definicije] osporenog zakona, koji izraz „druga državna institucija“ definiše na taj način što ovom definicijom obuhvata i nezavisne institucije. Prema njegovim rečima, osporeni zakon i Zakon br. 06/L-113 o organizaciji i funkcionisanju državne uprave i nezavisnih agencija (u daljem tekstu: ZOFDUNA) *„imaju za cilj marginalizaciju nezavisnih institucija i njihovo stavljanje pod nadzor Vlade, što predstavlja direktno uplitanje u ustavnu nezavisnost, podvrgavajući se tako povratku unazad u pogledu podele vlasti, nezavisnih institucija i demokratskog funkcionisanja države“*.

28. Podnosilac zahteva se poziva na član 10. [Vlada] osporenog zakona navodeći da ovaj član ovlašćuje Vladu da usvaja opšte državne politike za zapošljavanje javnog službenika, kao i da donosi podzakonska akta u vezi sa osporenim zakonom, ali ne određuje u kojoj meri Vlada može vršiti vlast u odnosu na nezavisne institucije. On naglašava da, s obzirom na to da osporeni zakon ne pravi izuzetak za javne službenike u nezavisnim institucijama, podrazumeva da Vlada ima pravo da donosi podzakonska akta u koja se uvrštavaju i pitanja koja se odnose na zapošljavanje javnih službenika u nezavisnim institucijama. U tom kontekstu, podnosilac zahteva navodi da „Sporni zakon u posebnim članovima konkretizuje ovlašćenja Vlade i odgovarajućeg ministarstva za izdavanje podzakonskih akata za niz drugih pitanja koja se tiču zapošljavanja". On ovaj navod povezuje i sa presudom Ustavnog suda K073/16 u kojoj je, između ostalog, utvrđeno da se „ne može očekivati da osoblje ustavno nezavisnih institucija treba da se prilagodi istom načinu sistema zapošljavanja, radnih mesta, kategorizaciji i plata koji je predviđen pravnim aktom opšte prirode Vlade iii bilo kojem aktu izvršne vlasti, a da se prethodno ne uzmu u obzir specifičnosti i jedinstvenosti navedenih institucija".

29. Podnosilac zahteva se takođe poziva i na član 11. [Odeljenje za upravljanje javnim službenicima] osporenog zakona koji utvrđuje odgovornosti Odeljenja za upravljanje javnim službenicima (u daljem tekstu: OUJS), a u kojem je propisano da OUJS ima ovlašćenja da zahteva i pribavi od institucija Kosova svaku neophodnu informaciju za izvršavanje svojih odgovornosti. Podnosilac zahteva takođe naglašava da *„ovaj član određuje da je svaka institucija koja zapošljava javne službenike, kao i svakog javnog funkcionera i javnog službenika koji imaju rukovodeće nadležnosti i nadležnosti za donošenje odluka ili imaju informacije na ovom polju, dužna da sarađuje sa OUJS. Prema njegovim recima, to je u suprotnosti sa članom 32. stav 2, Zakona br. 05/L-019 o Narodnom advokatu, koji utvrđuje da se prema zaposlenima u instituciji Narodnog advokata sprovode odredbe Zakona o civilnoj službi, u toj meri da se ne zadire u ustavnu nezavisnost institucije"*.

30. Podnosilac zahteva se poziva i na stav 5, člana 14. [Jedinica za upravljanje ljudskim resursima (JULJR)] osporenog zakona koji propisuje da su jedinice za upravljanje ljudskim resursima dužne da pripremaju godišnji izveštaj o upravljanju ljudskim resursima i da jedan njegov primerak dostavljaju OUJS-u. Podnosilac zahteva smatra da ova odredba može da utiče na njegovu nezavisnost zbog činjenice da se *„traži izveštavanje OUJS-u, bez utvrđivanja načina izveštavanja nezavisnih institucija. Nedostatak odredbe u zakonu kojim se određuje sprovođenje ovog zakona ili te odredbe nad*

nezavisnim institucijama dovodi u pitanje ustavnost ove odredbe kao i dole navedene odredbe [...]".

31. Što se tiče ostalih članova osporenog zakona za koje podnosilac zahteva navodi da su u suprotnosti sa Ustavom, kao što su članovi 15. (stav 4 i 6), 17. (stav 7), 31. (stav 3), 32. (stav 5), 33. (stav 5), 34. (stav 16), 35. (stav 6), 37. (stav 5), 38. (stav 7), 39. (stav 11), 40. (stav 12), 41. (stav 6), 42. (stav 10 i 11), 43. (stav 13), 44. (stav 4), 48. (stav 9), 49. (stav 6), 52. (stav 7), 54. (stav 6), 67. (stav 11), 68. (stav 8), 70. (stav 8), 71. (stav 8), 75., 80. (stav 4), 83. (stav 18) i 85., podnosilac zahteva navodi da se ovi članovi odnose na planove osoblja i sistem upravljanja ljudskim resursima; radni odnos u civilnoj službi i klasifikaciju radnih mesta; prijem u civilnu službu; premeštaj unutar kategorije i unapređenje na položaju; imenovanje na pozicije iz više rukovodeće kategorije; ocenu učinka na radu; disciplinu u civilnoj službi, premeštaj u civilnoj službi i slična pitanja koja se odnose na zapošljavanje i radna pitanja javnih službenika. Imajući u vidu ulogu Ombudsmana kao nezavisne institucije i činjenicu da gore navedeni članovi osporenog zakona ovlašćuju Vladu da usvaja podzakonska akta, a da s druge strane član 85. osporenog zakona stavlja van snage svaku normu koja je u suprotnosti sa osporenim zakonom, uključujući i odredbe Zakona o Narodnom advokatu i njegovih internih akata, koja se odnose na unutrašnju organizaciju i sistematizaciju radnih mesta, koji su doneti na osnovu Zakona o Narodnom advokatu, u tom slučaju se narušava nezavisnost podnosioca zahteva.

32. U vezi sa napred navedenim, podnosilac zahteva se poziva i citira delove presuda Ustavnog suda, kao sto su presuda u slučaju K073/16 od 8. decembra 2016. godine i presuda u slučaju K0171/18 od 25. aprila 2019. godine, kojima je odlučeno o pitanju nezavisnosti nezavisnih ustavnih institucija, napominjući da se uprkos činjenici da je Ombudsman tražio od Vlade i Skupštine da se prilikom razmatranja i usvajanja osporenog zakona i drugih srodnih zakona, uzmu u obzir gore navedene presude Ustavnog suda, usvajanjem osporenog zakona, nezavisnost nezavisnih institucija, odnosno nezavisnost Institucije Ombudsmana ponovo dovodi u pitanje, čime su se potpuno prevideli Ustav i presuda K073/16 Ustavnog suda od 8. decembra 2016. godine. Podnosilac zahteva se poziva i na status i pravnu regulativu Institucije Ombudsmana u Hrvatskoj, načela Venecijanske komisije u pogledu zaštite i promocije Institucije Ombudsmana, kao i na takozvane "Pariške principe".

33. Podnosilac zahteva takođe iznosi žalbe zbog mešanja u status službenika drugih državnih institucija kao sto su Kosovska agencija za forenziku, osoblja Tužilačkog saveta Kosova i Policije Kosova putem

osporenog zakona, pozivajući se na njihove žalbe pred Ombudsmanom. On navodi da se osporeni zakon meša u radne odnose osoblja ovih institucija suprotno posebnim zakonima koji ureduju pitanje osoblja ovih institucija. S tim u vezi poziva se na načelo jednakosti pred zakonom i načelo podele vlasti. On, između ostalog, tvrdi da su se za neke od ovih institucija morale predvideti odredbe kojima se osoblje ovih institucija izuzima iz područja primene osporenog zakona, kao sto je slučaj sa Kosovskom obaveštajnom agencijom, Carinom Kosova, Kosovskim bezbednosnim snagama, sudijama i tužiocima.

34. Na kraju, podnosilac zahteva u vezi sa nezavisnim ustavnim institucijama i drugim gore navedenim državnim institucijama ističe sledeće: *„[u] osporenom zakonu jasno je evidentna tendencija Vlade da centralizuje ovlašćenja za zapošljavanje, ali i za otpuštanje većine javnih službenika. Izuzeci od primene zakona nisu u potpunosti adekvatni i logični, čak u nekim slučajevima predstavljaju i neravnopravan tretman. Na primer, sporni zakon isključuje iz njegovog delokruga civilne službenike administracije Skupštine Republike Kosovo (vidi član 4., stav 3), a ne izuzima civilne službenike u administraciji sistema pravosudnih institucija i nezavisnih institucija (vidi član 2. stav 3). Takva utvrđenja spornog zakona, krše princip podele vlasti jer je jasno poznato da su i Skupština i pravosuđe vlasti podeljene od vlade, kao i nezavisne institucije".*

Vezano za zahtev o uvođenju privremene mere

35. Što se tiče privremene mere, podnosilac zahteva traži da Ustavni sud, na osnovu gorepomenutih argumenata, uvede privremenu meru trenutne suspenzije osporenih odredaba, odnosno članova 2. (stav 3), 5. (član 1. podstav 1 i 2, stav 2), 10. (stav 1 i 2), 11., 14. (stav 5), 15. (stav 4 i 6), 17. (stav 7), 31. (stav 3), 32. (stav 5), 33. (stav 5), 34. (stav 16), 35. (stav 6), 37. (stav 5), 38. (stav 7), 39. (stav 11), 40. (stav 12), 41. (stav 6), 42. (stav 10 i 11), 43. (stav 13), 44. (stav 4), 48. (stav 9), 49. (stav 6), 52. (stav 7), 54. (stav 6), 67. (stav 11), 68. (stav 8), 70. (stav 8), 71. (stav 8), 75., 80. (stav 4), 83. (stav 18) i 85., *„ili da najmanje suspenduje sprovođenje ovih odredbi u odnosu na Ombudsmana“. Podnosilac zahteva se poziva na pravilo 55. Poslovnika o radu Suda koje utvrđuje uslove koji moraju biti ispunjeni da bi se uvela privremena mera, navodeći da su u ovom slučaju ispunjena sva tri propisana uslova.*

36. Prvo, podnosilac zahteva smatra da napred izneti argumenti daju *prima facie* osnov za ukidanje osporenih odredaba u odnosu na Instituciju Ombudsmana.

37. Drugo, ako privremena mera ne bi bila odobrena, funkcionisanje Institucije Ombudsmana bi se ozbiljno ometalo stalnim mešanjem drugih institucija (Vlade Republike Kosovo, Skupštine Republike Kosovo) u ovu instituciju. Ombudsman, uz dužno poštovanje, smatra da je neophodno da ovaj Sud odmah suspenduje sporne odredbe, na osnovu kojih druge institucije mogu ometati efikasan rad Institucije Ombudsmana i njenih zaposlenih.

38. Treće, Institucija Ombudsmana često služi kao poslednja nada žrtvama povreda ljudskih prava da će se te povrede ispitati i rešiti. Nemogućnost normalnog funkcionisanja i vršenja mandata Ombudsmana, kao jedine nacionalne institucije za ljudska prava, neminovno bi onemogućilo zaštitu osnovnih prava i sloboda građana Republike Kosovo. Iz tih razloga, Ombudsman smatra da je odobrenje privremene mere neophodno u cilju da se obezbedi pravilna i nesmetana funkcija Institucije Ombudsmana, uz poštovanje njene organizacione, funkcionalne i finansijske nezavisnosti u odnosu na druge institucije Republike Kosovo.

Komentari TSK-a

39. U njihovim komentarima o zahtevu TSK-a, navodi se sledeće: *„na osnovu člana 110. stav 1. Ustava Republike Kosovo, utvrđeno je da [TSK] Tužilački savet Kosova je potpuno nezavisna institucija u sprovođenju svojih funkcija, u cilju obezbeđivanja nezavisnog, profesionalnog i nepristrasnog Tužilačkog sistema. Dužnosti i obaveze Saveta su utvrđene u Zakonu br. 06/L-056 o Tužilačkom savetu Kosova“*. TSK dodaje da: *“Na osnovu člana 7. Zakona o Tužilačkom savetu Kosova, utvrđeno je da: [TSK] odlučuje o organizaciji, rukovođenju, upravljanju i nadgledanju funkcionisanja tužilaštva prema zakonu; (stav 1.1); [...] nadzire i upravlja tužilaštvima i osobljem istog (stav 1.20) i [...] donosi uredbu o unutrašnjoj organizaciji Državnog tužilaštva (stav 1.28). [...] [stoga TSK] ima nadležnost za organizovanje, upravljanje i nadzor administracije Državnog tužilaštva.“*

40. Štaviše, pozivajući se i na član 31. stav 1, podstav 1.5 Zakona o TSK-u, isti navodi da je Sekretarijatu saveta data nadležnost da *„upravlja administrativnim i pomoćnim osobljem državnog tužilaštva, u vezi sa obimom posla, održavanjem kadrovske evidencije, uspostavljanjem sistema vrednovanja učinka, obezbeđivanja*

odgovarajuće discipline zaposlenih u državnom tužilaštvu i zaštite prava radnika.“

41. Stoga, TSK smatra da je osporeni zakon *„u suprotnosti sa Zakonom o Tužilačkom savetu Kosova, u sledećim odredbama: planovi razvoja osoblja (član 15.); klasifikacija radnih mesta (član 33.); premeštaj unutar kategorije (član 38.); unapređenje (član 39.); prijem na pozicije u više rukovodeće kategorije (član 40.); sastav komisije za prijem na više kategorije rukovodećih pozicija (član 41.); ocena radnog učinka (član 43.); ocena radnog učinka za višu kategoriju rukovodećih pozicija (član 44.); nadležnost i disciplinski postupak (član 48.); privremeni premeštaj (član 52.); premeštaj u slučaju zatvaranja ili restrukturiranja (član 54.); otpuštanje iz javne službe (član 61.); procedura regrutovanja (68.); ocenjivanje radnog učinka (član 71.).”* To, zato što osporeni zakon daje Vladi pravo da određuje gore pomenute postupke podzakonskim aktom.

42. Stoga, oni smatraju da su gore pomenute odredbe Zakona o javnim službenicima u suprotnosti sa članom 110. [Tužilački savet Kosova] stav 1 Ustava, koji utvrđuje sledeće: *„1. Tužilački savet Kosova je potpuno nezavisna institucija u sprovođenju svojih funkcija, u skladu sa zahtevom“*. Prema njima, odredbe osporenog zakona su u koliziji sa odredbama Zakona [TSK-u], koji, shodno ustavnim načelom podele vlasti, je dao mandat TSK-u da određuje, upravlja i rukovodi unutrašnjom organizacionom strukturom.“

43. TSK takođe navodi da, načelo podele vlasti podrazumeva i garantovanje vršenja vlasti na nezavistan način i bez mešanja, i da ograničenje treba biti zasnovano na balansiranju vlasti samo u meri u kojoj dozvoljava Ustav i nadležnosti svake vlasti. Oni dodaju da *„mogućnost da Vlada podzakonskim aktom odredi pozicije administracije sistema tužilaštva podrazumeva direktno mešanje u funkcionisanju Ustavnih institucija [TSK-a] i Državnog tužioca, jer su u ove dve institucije angažovani službenici sa veoma specifičnim dužnostima“*.

44. Oni dalje tvrde da se osporeni zakon takođe meša u postupke odabira i kvalifikacije za izbor visokih službenika administracije tužilačkog sistema, naglašavajući da član 40., stav 12 spornog zakona koji određuje postupak za prijem na pozicije u više rukovodeće kategorije, suprotno članu 32. stav 1, podstav 1.1 Zakona o TSK-u koji definiše način izbora Generalnog direktora Sekretarijata, odnosno članu 33. stav 1, za direktora Jedinice za razmatranje performanse tužilaštva.

45. TSK na kraju ističe da su tokom postupka izrade spornog zakona zatražili da ukoliko bilo kojoj kategoriji administracije bude dodeljen poseban status, taj status treba da pripada administraciji tužilačkog sistema, ali te primedbe nisu uzete u obzir od strane relevantnih institucija. uprkos činjenici da je osporeni zakon davao poseban status administraciji Skupštine i delu administracije Vlade, ne tretirajući se jednako prema administraciji tužilačkog sistema iako je deo trećeg stuba vlasti.

46. TSK, stoga, traži od Suda da utvrdi da osporeni članovi krše jednakost podele vlasti i funkcionalnu nezavisnost TSK-a i Državnog tužioca kao dve ustavne institucije.

Komentari KAF-a

47. KAF pojašnjava da je to nezavisna izvršna agencija u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova, osnovana Zakonom br. 04 / L-064 o Kosovskoj agenciji za forenziku (u daljem tekstu: Zakon o KAF-u). Zakon o KAF-u i administrativna uputstva, između ostalog, uređuju pitanje činova, regrutovanja, premeštanja, disciplinskih postupaka, itd., za zaposlene u KAF-u. One takođe objašnjavaju da je osoblje KAF-a specifično u pogledu kvalifikacija, profesionalnih kvalifikacija, radnog iskustva, obuke i specijalizacije, kao i vremena potrebnog za napredovanje. Takođe, zbog prirode i vrste posla koju ima KAF, zaposleni su stalno izloženi rizicima koji nastaju prilikom obavljanja forenzičkih ispitivanja u laboratorijama, rizicima koji nastaju upotrebom različitog oružja, poput izloženosti različitim radijusima tokom obavljanja svoje profesije, infekcija, rizika od različitih sudskih sporova kao rezultat njihove stručnosti. Prema njihovim rečima, *„ako napravimo poređenje, jasno možemo videti vezu i zajedničke karakteristike između Kosovske agencije za forenziku, Policije Kosova, Inspektorata Policije, Obaveštajne agencije, Carine, itd.“*

48. KAF se žali da osporeni zakon nije *„uzeo u obzir specifičnosti ove institucije, već je odlučio da radni odnos njenih službenika sa državom tretira i reguliše kao da je to uobičajena administracija Ministarstva, Opštine itd. „[...]“*. Prema njima, zakonodavac nije uzeo u obzir ulogu KAF-a prema Zakoniku o krivičnom postupku u sprovođenju veštačenja tamo gde se većina vrši *„u laboratorijama KAF“*. Oni dodaju da uprkos činjenici da je KAF institucija koja služi pravdi i bezbednosti kao što su Policija, Carina i Inspektorat policije, oni nisu obuhvaćeni u članu 3. stav 3, osporenog zakona kao institucija sa posebnim statusom.

49. KAF dalje navodi da *„je činjenica da u smislu [ZOFDUNA], KAF, državna administracija, međutim ne može se urediti radni odnos zaposlenih – njenih službenika isto kao administracija Skupštine, Vlade, Ministarstva ili Opština, zbog suštinskih razlika i specifikacija koja imaju jedna sa drugom, istaknutih u stavovima 1, 2 i 3 ovog dopisa.*

50. *KAF takođe navodi da „[...] u stvorenoj situaciji sa Zakonom br. 06/L-114 o javnim službenicima, skoro sva pitanja koja se vežu sa zaposlenima – službenicima KAF-a će pretrpeti izmene, uključujući i plate koje će se smanjiti do 30%, od decembra 2019. godine, zbog toga jer ovaj zakon ima povezanost sa Zakonom br. 06/l-111 o platama u javnom sektoru, i to je povratak unazad i rizikuje budućnost ove institucije.*

Komentari Policije Kosova

51. Policija Kosova se žali da je osporeni zakon u članu 3. stava 3, podstav 3.3 predvideo isključenje iz delokruga primene ovog zakona civilne službenike čiji je radni odnos regulisan Zakonom o policiji, dok kategoriju kadeta uopšte nije uredio. Uključivanje administrativnog osoblja Policije Kosova u osporenom zakonu je u suprotnosti sa Zakonom o policiji koji predviđa drugačije uređenje radnog odnosa administrativnog osoblja u odnosu na ostatak administracije. Takođe, Zakon o policiji predvideo je mogućnost donošenja podzakonskih akata za uređivanje radnog odnosa i disciplinskih pitanja. Na sličan način je predviđen i Zakon o policijskom inspektoratu Kosova.

52. Policija Kosova navodi da je *„Administrativnim uputstvom br. 02/2018 o radnom odnosu, utvrdila osnovne kriterijume o policijskom osoblju, uključujući i civilno osoblje. Zbog specifičnosti koje ima Policija Kosova, velikog broja policijskog osoblja i kompleksnih pitanja koje obuhvata radni odnos detaljnije, to pitanje je predviđeno da u odredbama člana 24. stav 2 ovog AU-a budu uređeni detaljnije od strane Departmana za ljudske resurse, Standardne operativne procedure (SOP), zasnivajući se uvek na Zakon o Policiji, Zakon o PIK-u i druge zakonske akte“.*

53. Shodno tome, Policija Kosova smatra da je osporeni zakon u suprotnosti sa Zakonom i policiji i Zakonom o policijskom inspektoratu Kosova. Oni smatraju da pošto osporeni zakon ne poništava na specifičan način gore pomenute zakone, njihov zahtev za isključenje osporenog zakona je argumentovano. Pošto imamo zakone koji uređuju drukčije isto pitanje, onda se treba dati prednost

posebnim zakonima, pozivajući se na načelo *„lex specialis derogat legi gjenerali“*.

54. U vezi s tim, oni se pozivaju i na sudsku praksu, navodeći da u *„Presudi br. 04-L-093 Ustavnog suda, u predmetu K097/12 od 12. aprila 2012. godine, koji se tiče ustavnosti Zakona o bankama, mikrofinansijskim institucijama i nebankarskim finansijskim institucijama, gde sud ističe bitan stav što se tiče jednake primene zakona. Prema Ustavnom sudu: „Novi zakon ne može da ukine odredbe postojećeg zakona, ako nisu izmenjene odgovarajuće odredbe koje propisuju opšta načela..., jer bi to ugrozilo načela pravne sigurnosti i vladavine prava“. (vidi: stav 128. Presude KO 97/12). Ustavni sud u istoj presudi tvrdi: „Sud podseća da organi imaju ustavnu obavezu da obezbeđuju jednaku primenu zakona, tako da se ova ustavna obaveza može ometati uvođenjem odredbi koje su u potpunoj suprotnosti sa postojećim odredbama, odnosno zakonom... bez istovremenih izmena tih odredbi (vidi stav 130. Presude KO 97/12).“*

55. Policija navodi da, zbog specifičnosti rada administrativnih službenika Policije Kosova, neprihvatljivo da MJU bira administrativno osoblje Policije Kosova, kako je predviđeno osporenim zakonom.

Komentari MJU-a

56. Što se tiče navoda podnosioca zahteva za povredu ustavne nezavisnosti od strane osporenog zakona, MJU pojašnjava da *„za razliku od Zakona br. 03/L-149 o civilnoj službi u Republici Kosovo (ZCSK) koji u članu 3. stav 7 na deklarativan način utvrđuje da „Prilikom sprovođenja ovog zakona poštovaće se ustavna nezavisnost nezavisnih institucija od izvršne vlasti“ [...] Zakon [osporeni] čini mnogo više“*. U tom aspektu, oni ističu jasnu razliku, koja prema njima, postoji *„u članu 5. [osporenog zakona] između „institucija državne uprave“ (vlada i njena uprava) i „drugih državnih institucija“ [gde se obuhvataju druge ustavne institucije] sa preciznim objektivom da se drukčije uređuju ove dve grupe javnih organa, sa nizom pravila za skoro sve odredbe odnosa civilne službe [...]”*.

57. U vezi sa napred navedenim, MJU ističe razlike u tretmanu prema osporenom zakonu, kao u nastavku:

- Proceduru prijema zaposlenih za institucije van državne uprave (gde se uključuju nezavisne institucije) obavlja Jedinica za ljudske resurse samih institucija, koja se odražava u članu 34. stav 13 osporenog zakona. Takođe, konačno imenovanje se vrši od

Jedinice za ljudske resurse druge državne institucije, u skladu sa članom 35. stav 2;
- Konkurs za pozicije viših rukovodećih kategorija, obavlja Jedinica za ljudske resurse „druge državne institucije“ uključujući Ombudsmana, koji se razlikuje od procedure koja se vodi u drugim institucijama. To se odražava i u Komisijama za prijem koja se osnivaju od „drugih državnih institucija“, uključujući i imenovanje; i
- ocenu učinka na radu za više rukovodeće pozicije obavlja se od titulara institucije i disciplinska komisija se osniva od same „druge državne institucije“.

58. Što se tiče unutrašnje organizacije nezavisne institucije, u ovom slučaju podnosioca zahteva, MJU navodi da nezavisne ustavne institucije nisu uključene u ZOFDUNA, pošto ZOFDUNA jedino uređuje organizovanje i funkcionisanje institucija državne uprave i nezavisnih agencije, zasnovanih prema članu 142. Ustava. Shodno tome, zakon ne sprečava nezavisne ustavne institucije da utvrde svoju unutrašnju organizaciju. Takođe, MJU smatra da osporeni zakon ne stavlja van snage član 32. Zakona o Narodnom Advokatu, koji ističe da zakonodavstvo civilne službe primenjuje nad podnosiocem zahteva, jedino u toj meri da se ne zadire ustavna nezavisnost.

59. Dalje, MJU navodi da osporeni Zakon, iako dozvoljava Odeljenju za upravljanje javnim službenicima (u daljem tekstu: OUJS) da traži potrebne informacije u vezi sa njihovim odgovornostima, ne ugrožava nezavisnost nijedne institucije i može se tumačiti, ako je potrebno, u vezi sa članom 32. Zakona o narodnom advokatu, gde se podnosilac zahteva može pozvati na član 32. Zakona o narodnom advokatu, radi zaštite njegove nezavisnosti. Slično je i sa planovima osoblja i budžetskom planiranju svake institucije. Pozivajući se na načelo demokratske države i vladavine prava, MJU navodi da *„saradnja između različitih državnih institucija čini državu jačom i omogućava joj da postigne svoje ciljeve i efikasno služi građanima i njegovim biznisima“*.

60. Što se tiče Informacionog sistema za upravljanje ljudskim resursima (u daljem tekstu: ISULJR), tačnije člana 17. osporenog zakona, MJU pojašnjava da *„Pošto je skupština dogovorila sa Vladom o tome ko je odgovoran za izvršenje državnog budžeta, i da koristi ISULJR za izvršenje plata i naknada, ne pominje se da svaka institucija treba da koristi ISULJR za sve korisnike državnog budžeta. Isto kao za državni budžet i njegovo pravilno izvršenje, teško je zamisliti instituciju koja ne sprovodi sredstva (u ovom slučaju rešenje IT-a) stavljenih na njihovo raspolaganje od nadležne institucije“*.

61. MJU naglašava da su tokom izrade spornog zakona bili angažovani lokalni i međunarodni stručnjaci i da su potpomognuti od strane SIGMA / OECD, koji su takođe se konsultovali i sa podneskom podnosioca zahteva u vezi sa konceptom „ustavne nezavisnosti“ nezavisnih institucija. MJU u svojim komentarima navodi deo mišljenja SIGMA/OSCD-a o ovom pitanju.

62. Što se tiče nadležnosti prema osporenom Zakonu za donošenje podzakonskih akata, MJU navodi da se prema Ustavu, odnosno članu 93. stav 4, izričito predviđa da Vlada ima ovlašćenja da donosi zakonske akte ili propise potrebne za sprovođenje zakona. Ova nadležnost Vlade je objašnjena u članu 10. stav 1.2, i u posebnim članovima osporenog zakona. Ustav ne ovlašćuje nezavisne ustavne institucije da donose podzakonske akte.

63. Što se tiče KAF-a, MJU pojašnjava da *„Osporeni zakon nema za cilj uređenje organizacije i funkcionisanje, kao i status institucija državnih uprava (u konkretnom slučaju KAF-a) i s tim u vezi istom nije/ ne može da izmeni status agencije, u konkretnom slučaju KAF-a. ZOFDUNA je odredio tipologiju organa koja mogu postojati u državnoj upravi, ali i sam zakon KAF-a određuje da se ta agencija osniva u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova. Što se tiče statusa službenika KAF-a, nema nikakve dileme da su oni javni službenici, dok konkretna definicija službenika KAF-a (u kojoj vrsti javnih službenika pripadaju) treba da se izvede u skladu sa funkcijama koje obavljaju. U tu svrhu [osporeni zakon] u članu 83. predviđa konkretne odredbe za proglašenje statusa javnih službenika“.*

64. Što se tiče TSK-a, MJU navodi da Zakon o TSK-u i Zakon o državnom tužiocu ne regulišu radni odnos administrativnog osoblja. MJU navodi da se sam Zakon o TSK-u odnosi na izricanje mera administrativnom osoblju u skladu sa relevantnim Zakonom o civilnoj službi.

65. Što se tiče Policije Kosova, MJU razjašnjava da *„Zakon br. 04/L-076 o policiji, u članu 44. stav 2 utvrđuje da radni odnos za civilno osoblje, reguliše se podzakonskim aktom, gde spadaju i civilni službenici i prema članu 55. ovog zakona, pravo na donošenje podzakonskih akata o radnom odnosu ima Generalni direktor policije. […] Pravo na donošenje podzakonskih akata od strane Generalnog direktora, utvrđeno članom 55. Zakona br. 04/L-076 o policiji je u suprotnosti sa članom 93. stav 4, Ustava Kosova, koji izričito utvrđuje da: „Vlada je nadležna za sledeće: … (4) donosi odluke o donošenju pravnih ili regulativnih akata za sprovođenje zakona […]”.*

Relevantne odredbe osporenog zakona:

Član 2.
Delokrug primene

[...]

3. Državni službenik - je javni službenik u okviru državne službe koji vrši dužnost na poziciji od profesionalnog službenika do položaja generalnog sekretara u upravi predsednika, u upravi Skupštine, u Kancelariji premijera, ministarstvu, izvršnoj agenciji, u jednim od njenih lokalnih ogranaka, u upravi institucija sistema pravosuđa, u regulatornoj agenciji, u jednom od njenih lokalnih ogranaka, u upravi sistema pravosuđa, u nezavisnoj instituciji, nezavisnoj agenciji, opštinskoj upravi, kao i bilo koji zaposleni tako definisan posebnim zakonom.

[...]

Član 3.
Izuzeci iz delokruga ovog Zakona

1. Ovaj Zakon se ne primenjuje na:

1.1. javne funkcionere;

1.2. javne funkcionere sa posebnim statusom.

2. Javni funkcioneri, prema podstavu 1.1 ovog člana, su:

2.1. izabrani zvaničnici;

2.2. članovi Vlade i njihovi zamenici;

2.3. funkcioneri koje je imenovala Skupština ili predsednik Republike i drugi zvaničnici ili članovi upravnih tela nezavisnih institucija i agencija.

3. Javni funkcioneri sa posebnim statusom, prema podstavu 1.2 stava 1. ovog člana, su:

3.1. sudije i tužioci;

3.2. komandno i vojno osoblje Kosovskih bezbednosnih snaga ili druge organizacije naslednika;

3.3. policijski službenici Kosova i Policijski inspektorat Kosova;

3.4. Službenici Carine Kosova;

3.5. rukovodeće osoblje i zaposleni Obaveštajne agencije Kosova;

3.6. direktor ili članovi kolegijalnog upravnog tela regulatornih agencija.

4. Odnos između države i javnih funkcionera sa posebnim statusom, definisanih u stavu 3 ovog člana, regulisan je u celosti posebnim sektorskim zakonom.

5. Takođe, ovaj Zakon ne važi za osoblje javnih kompanija koje su u vlasništvu Vlade ili opštine, čiji je radni odnos uređen zakonodavstvom o radu.

Član 4.
Javni službenici sa posebnim statusom

1. Profesionalni službenici diplomatskih službi i popravne službe su javni službenici sa posebnim statusom koji je uređen ovim Zakonom i posebnim zakonom.
2. Uređenje posebnim zakonom, u smislu stava 1 ovog člana, mora biti u skladu sa principima utvrđenim ovim Zakonom i može na drugi način urediti samo sledeće elemente radnog odnosa:

2.1. posebni ili dodatni uslovi za zapošljavanje;
2.2. specifična prava i obaveze, osim onih predviđenih ovim Zakonom; 2.3. posebna pravila za razvoj karijere, u skladu sa sistemom stepenovanja.
2.4. potrebe za profesionalnim razvojem i obukom; 2.5. premeštaj i sistematizacija zaposlenih.

3. Službenik administracije Skupštine Republike Kosova je civilni službenik sa posebnim statusom, čiji status se reguliše ovim zakonom i posebnim aktom usvojenim od strane Predsedništva Skupštine Republike Kosova.
4. Regulisanje posebnim aktom, prema stavu 4. ovog člana, vrši se za:

4.1. Organizacionu strukturu funkcionisanja, klasifikaciju pozicija;
4.2. Posebne uslove za regrutaciju;
4.3. Radno vreme, koje može prekoračiti granicu radnog vremena utvrđenog ovim zakonom, godišnjim odmorom; i
4.4. Prava i druge specifične obaveze od onih predviđenih ovim zakonom.

Član 5.
Definicije

1. Termini ili drugi izrazi koji se koriste u ovom Zakonu imaju sledeća značenja:

[...]

1.2. Druga državna institucija – je uprava Skupštine, uprava predsednika, uprava pravosudne institucije, nezavisne institucije, nezavisne agencije ili opštine;

[...]

2. Terminologija koja se koristi u ovom Zakonu, kao što je: Kancelarija premijera, ministarstvo, izvršna agencija, regulatorna agencija, lokalni ogranak, uprava javnih službi, nezavisna institucija, nezavisna agencija, kabinet, imaju isto značenje kako je definisano ili uređeno Zakonom o organizaciji i funkcionisanju državne uprave i nezavisnih agencija.

[...]

Član 10.
Vlada

1. Vlada:

1.1. usvaja opšte državne politike za zapošljavanje javnih službenika;

1.2. usvaja podzakonske akte na osnovu ovog zakona;

1.3. objavljuje godišnji izveštaj o upravljanju kadrovskim resursima u vezi sa javnim službenicima.

2. Vlada određuje jednog od svojih članova za generalnu upravu politika o javim službenicima (u daljem tekstu: „ministar nadležan za javnu upravu“).

[...]

Član 11.
Odeljenje za upravljanje javnim službenicima

1. U okviru ministarstva nadležnog za javnu upravu se uspostavlja i funkcioniše Odeljenje za upravljanje javnim službenicima (OUJS), i ima sledeće odgovornosti:

1.1. priprema i nadgleda sprovođenje politika vezanih za javne službenike;

1.2. nadgleda sprovođenje Zakona o javnim službenicima u institucijama državne uprave;

1.3. priprema i nadgleda sprovođenje politika o platama javnih službenika i javnih funkcionera;

1.4. priprema mišljenja o bilo kojem nacrtu zakona koji predlažu druge institucije, u vezi sa radnim odnosom javnih službenika;

1.5. usvaja i nadgleda sprovođenje programa obuke za javne službenike;

1.6. zajedno sa Ministarstvom finansija zastupa Vladu u pregovorima i konsultacijama o opštim radnim uslovima za javne službenike sa sindikatima i predstavnicima javnih službenika;

1.7. zahteva i uzme od institucija Republike Kosova svaku neophodnu informaciju za izvršavanje njihovih odgovornosti;

1.8. izvršava provere i inspekcije svih dosijea i dokumenata koji se odnose na donošenje odluka o radnom odnosu javnih službenika u institucijama državne uprave;
1.9. administrira i održava Informativni sistem za upravljanje ljudskim resursima (ISULJR);
1.10. pruža podršku i obezbeđuje savetovanje za institucije koje sprovode ovaj Zakon;
1.11. priprema opšta uputstva i priručnike radi garantovanja jedinstvenog sprovođenja zakonodavstva za javne službenike;
1.12. izrađuje politike o angažovanju stažista u javnoj upravi;
1.13. razvija generalni plan osoblja;
1.14. organizuje procedure prijema u skladu sa ovim zakonom;
1.15. objavljuje godišnji izveštaj o upravljanju kadrovskim resursima za javne službenike;
1.16. izvršava svaku nadležnosti datu ovim Zakonom.

2. Odgovornosti određene u podstavovima 1.1 i 1.6 ovog člana u meri u kojoj se odnose na administrativno/tehničko i pomoćno osoblje izvršavaju se u saradnji sa ministarstvom nadležnim za pitanja rada i radnih odnosa.
3. Odgovornosti određene u podstavovima 1.1 i 1.7 ovog člana u meri u kojoj se odnose na javne službe izvršavaju se u saradnji sa ministarstvom odgovornim za državne politike za relevantnu javnu službu. 4. Svaka institucija koja zapošljava javne službenike i javne funkcionere koji imaju rukovodeće nadležnosti i nadležnosti za donošenje odluka ili imaju informacije na ovom polju, dužni su da sarađuju sa OUJS.
[...]

Član 14.
Jedinica za upravljanje ljudskim resursima (JULJR)

[...]
5. Od Jedinice za upravljanje ljudskim resursima se zahteva da pripremi godišnji izveštaj u upravljanju ljudskim resursima za svoju instituciju i da ga do 31. decembra tekuće godine podnese radi odobravanja glavnom administrativnom službeniku institucije. Primerak ovog izveštaja, nakon što ga glavni administrativni usvoji, do 15. januara naredne godine, treba poslati u OUJS u ministarstvu nadležnom za javnu upravu.
[...]

Član 15.
Planovi razvoja osoblja

[...]
4. Ministar koji je nadležan za javnu upravu, na osnovu planova kadrova u institucijama, izrađuje i usvaja generalni plan.
[...]
6. Detaljni postupci za planiranje kadrova, usvajanje planova, sadržaj planova i njihovo objavljivanje, usvajaju se putem sekundarnog zakonodavstva ministra nadležnog za javnu upravu.
[...]

Član 17.
Informacioni sistem za upravljanje ljudskim resursima (ISULJR)

[...]
7. Ministar nadležan za javnu upravu podzakonskim aktom usvaja pravila za održavanje, upravu i korišćenje ISULJR-a
[...]

Neni 31.
Obaveza profesionalnog razvoja

[...]
3. Vlada, na predlog ministarstva nadležnog za javnu upravu, podzakonskim aktom, usvaja obavezne module obuke za svaku kategoriju, klasu i grupu pozicija u javnoj službi.
[...]

Član 32.
Radni odnos u državnoj službi

[...]
4. Izuzetno, radno mesto u državnoj službi može se popuniti u slučaju da postoji potreba za zamenom ili u slučaju privremenog odsustva državnog službenika u zavisnosti od slučaja, na period ne duži od dvanaest (12) meseci. U tom slučaju, procedure zapošljavanja vodi kadrovska jedinica u skladu sa pravilima definisanim u ovom Zakonu o administrativnom i pomoćnom osoblju.
5. Vlada, na predlog ministarstva nadležnog za javnu upravu, podzakonskim aktom, usvaja pravila za sprovođenje stava 4. ovog člana.
[...]

Član 33.
Klasifikacija radnih mesta u državnoj službi

[...]

5. Vlada, na predlog ministarstva nadležnog za javnu upravu, podzakonskim aktom, usvaja sledeće:
5.1. važeće klase za svaku kategoriju i nazive za svaku klasu;
5.2. posebne upravne grupe;
5.3. opšti opis posla za svaku kategoriju, klasu i grupu, uključujući i opšte uslove za prijem u svaku kategoriju, klasu i grupu;
5.4. detaljna pravila, procedure, standarde i metodologiju za procenu i klasifikaciju sve pozicije u određenoj klasi ili grupi, u skladu sa ovim članom.
[...]

Član 34.
Procedure prijema u državnu službu

[...]
16. Vlada, na predlog ministarstva nadležnog za javnu upravu, podzakonskim aktom, usvaja detaljna pravila o uspostavljanju, sastavu i aktivnostima komisije, kao i detaljna pravila o proceduri konkursa i ocenjivanju kandidata.
[...]

Član 35.
Selekcija pozicija i imenovanja

[...]
6. Vlada, na predlog ministarstva nadležnog za javnu upravu, podzakonskim aktom, usvaja detaljne procedure za imenovanje u profesionalnoj kategoriji.
[...]

Član 37.
Period probnog rada

[...]
5. Vlada, na predlog ministarstva za javnu upravu, podzakonskim aktom usvaja dužnosti zaposlenog tokom perioda probnog rada prema ovom članu.
[...]

Član 38.
Premeštaj unutar kategorije

[...]
7. Vlada, na predlog ministarstva nadležnog za javnu upravu, podzakonskim aktom, usvaja uslove koje zaposleni treba da ispune za premeštaj unutar kategorije, kao i detaljnu proceduru za premeštaj unutar kategorije i pravila za osnivanje i sastav komisije pomenute u stavu 3. ovog člana.
[...]

Član 39.
Unapređenje

[...]
11. Vlada, na predlog ministarstva nadležnog za javnu upravu, usvaja podzakonskim aktom zahteve koje zaposleni moraju da ispune za unapređenje, kao i detaljne procedure i module obavezne obuke.
[...]

Član 40.
Prijem na pozicije u više rukovodeće kategorije

[...]
12. Vlada Kosova, na predlog ministra nadležnog za javnu upravu, usvaja podzakonskim aktom, detaljni poslovnik o radu o proceduri za prijavljivanje i ocenu kandidata.
[...]

Član 41.
Komisija za prijem na višu kategoriju rukovodećih pozicija

[...]
6. Na predlog ministra nadležnog za javnu upravu, Vlada Kosova, podzakonskim aktom, usvaja sledeće:
6.1. pravila za funkcionisanje i donošenje odluka komisija;
6.2. kriterijume i procedure za izbor članova komisija;
6.3. platu članova komisija, koji nisu državni službenici.
[...]

Član 42.
Konačni izbor i imenovanje na više rukovodeće pozicije

[...]
10. Svako imenovanje na poziciju višeg menadžera u suprotnosti sa ovim a i članom 40 je ne važeće.
11. Vlada Kosova, na predlog ministra nadležnog za javnu upravu, usvaja podzakonskim aktom detaljna pravila za primenu ovog člana.
[...]

Član 43.
Ocena učinka

[...]
13. Vlada, na predlog ministarstva nadležnog za javnu upravu, podzakonskim aktom, usvaja detaljnu metodologiju i procedure za evaluaciju rezultata rada.
[...]

Član 44.
Ocena radnog učinka za višu kategoriju rukovodećih pozicija

[...]
4. Vlada, na predlog ministarstva nadležnog za javnu upravu, podzakonskim aktom usvaja metodologiju i detaljnu proceduru za evaluaciju radnih rezultata za kategoriju viših rukovodećih pozicija ili proceduru za razrešavanje sporova prema stavu 3 ovog člana.
[...]

Član 48.
Nadležnost i disciplinski postupci

[...]
9. Vlada, na predlog ministarstva nadležnog za javnu upravu, podzakonskim aktom, usvaja detaljan disciplinski postupak, u skladu sa Zakonom o opštem upravnom postupku.
[...]

Član 49.
Osnivanje i sastav disciplinske komisije

[...]
6. Vlada, na predlog ministarstva nadležnog za javnu upravu usvaja podzakonskim aktom detaljna pravila za osnivanje, sastav i proces odlučivanja u Nacionalnoj komisiji za ocenjivanje i disciplinu, u skladu sa opštim pravilima definisanim u Zakonu o opštem upravnom postupku.
[...]

Član 52.
Privremeni premeštaj

[...]
7. Vlada, na predlog ministarstva nadležnog za javnu upravu, podzakonskim aktom, usvaja detaljna pravila za privremeni premeštaj, u skladu sa ovim Zakonom.
[...]

Član 54.
Premeštaj u slučaju zatvaranja ili restrukturiranja

[...]
6. Vlada, na predlog ministarstva nadležnog za javnu upravu, podzakonskim aktom usvaja detaljne procedure za resistematizaciju državnih službenika, zbog ukidanja ili restrukturiranja, kao i detaljni sastav komisije.
[...]

Član 67.
Organizacija konkursa

[...]
11. Klasifikacija rukovodećeg osoblja i profesionalnog osoblja za uprave javnih službi se usvaja podzakonskim aktom u Vladi, na predlog ministarstva za javnu upravu i ministarstva odgovornog za određenu oblast.
[...]

Član 68.
Procedura konkurisanja

[...]
8. Vlada, na predlog ministarstva nadležnog za javnu upravu, podzakonskim aktom, usvaja detaljna pravila za osnivanje, sastav i aktivnosti stalne komisija za izbor, detaljna pravila o organizaciji i razvoju procesa konkurisanja i za ocenjivanje kandidata.
[...]

Član 70.
Period probnog rada

[...]
8. Vlada, na predlog ministarstva nadležnog za javnu upravu, podzakonskim aktom usvaja detaljne procedure za period probnog rada.
[...]

Član 71.
Ocenjivanje radnog učinka

[...]
7. Vlada, na predlog ministarstva nadležnog za javnu upravu, podzakonskim aktom, usvaja detaljne procedure za evaluaciju rezultata na radu.
[...]

Član 75.
Podzakonski akti

Podzakonske akte koji se navode u ovom odeljku zakona usvaja Vlada nakon predloga ministra nadležnog za državnu aktivnost koja pokriva relevantnu javnu službu i nakon odobravanja ministarstva nadležnog za javnu upravu.
[...]

Član 80.
Konkurs

4. Vlada, na predlog ministarstva nadležnog za javnu upravu, podzakonskim aktom, usvaja detaljne procedure konkursnog nadmetanja.

Član 83.
Prelazne odredbe

[...]
18. Vlada, na predlog ministarstva nadležnog za javnu upravu, podzakonskim aktom, donosi detaljna pravila i procedure za sprovođenje ovog člana.
[...]

Član 85.

Stupanjem na snagu ovog zakona prestaje da važi Zakon br. 03/L-149 o civilnoj službi Republike Kosova i svaka druga odredba koja je u suprotnosti sa njim.
[...]

Ocena prihvatljivosti zakona

66. Sud prvo razmatra da li je zahtev ispunio uslove prihvatljivosti, koji su utvrđeni Ustavom, predviđeni Zakonom i dalje precizirani Poslovnikom.

67. Sud se prvo poziva na stav 1. člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava, koji propisuje da, *„Ustavni sud odlučuje samo u slučajevima koje su ovlašćene strane podnele sudu na zakonit način.*

68. Pored toga, Sud se poziva na stav 2. podstav 1. člana 113. Ustava, koji utvrđuje:

> *„2. Skupština Kosova, Predsednik Republike Kosovo, Premijer i Ombudsman su ovlašćeni za podnošenje sledećih pitanja:*
>
> *(1) saglasnost zakona, dekreta Predsednika i Premijera i uredbi Vlade, sa Ustavom“.*

69. Sud se takođe poziva i na stav 4. člana 135. [Izveštaj Ombudsmana] Ustava, koji predviđa da: *„Ombudsman ima pravo da pokrene pitanja*

pred Ustavnim sudom, koja su u saglasnosti sa odredbama ovog Ustava".

70. S tim u vezi, Sud primećuje da je podnosilac zahteva ovlašćena strana koja pokreće pitanje usklađenosti osporenog zakona u Sudu, na osnovu člana 113. stav 2, Ustava.

71. Sud, takođe, uzima u obzir član 30. [Rokovi] Zakona i pravilo 67. stav 4, Poslovnika o radu koji utvrđuju da podnesak treba biti podnet unutar roka od šest (6.) meseci nakon stupanja na snagu osporenog akta. S tim u vezi, Sud primećuje da je osporeni zakon stupio na snagu 12. septembra 2019. godine, dok je podnosilac zahteva podneo zahtev Sudu 8. novembra 2019. godine, odnosno, unutar roka od šest (6.) meseci nakon stupanja na snagu osporenog akta.

72. Pored toga, Sud uzima u obzir član 29. [Tačnost podneska] Zakona, koji utvrđuje:

> *„1. Podnesak podnesen u skladu sa članom 113. stav 2, Ustava se pokreće od jedne četvrtine (1/4) poslanika Skupštine Republike Kosovo, Predsednika Republike Kosovo, Vlade ili Ombudsmana.*
>
> *2. Podnesak podnesen protiv spornog akta u skladu sa članom 113. stav 2, Ustava treba specifikovati, inter alia, da li se čitav sporni akt ili posebni delovi istog smatraju kao oni koji nisu u skladu sa Ustavom.*
>
> *3. Podnesak će specifikovati sva pitanja koja se tiču neustavnosti spornog akta."*

73. Sud se takođe poziva na pravilo 67. Poslovnika, koji precizira:

> Pravilo 67.
> Podnesak u skladu sa članom 113.2 (1) i (2) Ustava i članovima 29. i 30. Zakona.
>
> *(1) Podnesak podnet prema ovog pravilu mora ispuniti uslove utvrđene u članu 113. 2 (1) i (2) Ustava i članovima 29. i 30. Zakona.*
> *(2) Kada se podnesak podnese u skladu sa članom 113. 2 Ustava, ovlašćena strana treba, inter alia, da ukaže da li je čitav sporni akt ili posebni delovi istog i koji delovi navedenog akta smatraju kao oni koji nisu u skladu sa Ustavom.*
> *(3) Podnesak će specifikovati sva pitanja koja se tiču ne ustavnosti spornog akta.*

(4) Podnesak prema ovom pravilu mora da se podnese u roku od 6 (šest) meseci nakon stupanja na snagu spornog akta.

74. Sud primećuje da je podnosilac zahteva precizirao odgovarajuće ustavne odredbe za koje navodi da su povređeni, takođe, precizirao je odredbe osporenog zakona za koje se smatra da nisu u saglasnosti sa Ustavom i predstavio je dokaze koje potkrepljuju njegove tvrdnje.

75. Zaključno, Sud utvrđuje da je podnosila zahteva ovlašćena strana, da je identifikovao osporene odredbe osporenog zakona, precizirao svoje ustavne navode, predstavio potkrepljujuće dokaze i podneo svoj zahtev u predviđenom roku.

76. Shodno tome, Sud proglašava zahtev prihvatljivim.

Meritum zahteva

77. Sud još jednom podseća da podnosilac zahteva osporava ustavnost određenih odredaba osporenog zakona, odnosno, članove 2. (stav 3), 4 (stavovi 3 i 4), 5. (stav 1, podstav 1 i 2, i stav 2), 10. (stav 1 i 2), 11., 14. (stav 5), 15. (stav 4 i 6), 17. (stav 7), 31. (stav 3), 32. (stav 5), 33. (stav 5), 34. (stav 16), 35. (stav 6), 37. (stav 5), 38. (stav 7), 39. (stav 11), 40. (stav 12), 41. (stav 6), 42. (stav 10 i 11), 43. (stav 13), 44. (stav 4), 48. (stav 9), 49. (stav 6), 52. (stav 7), 54. (stav 6), 67. (stav 11), 68. (stav 8), 70. (stav 8), 71. (stav 8), 75., 80. (stav 4), 83. (stav 18) i 85. osporenog zakona.

78. U vezi sa članom 71. stav 8 spornog zakona, koji podnosilac zahteva osporava, Sud primećuje da ovaj član ima samo 7 stavova. Na osnovu okolnosti slučaja i u odnosu na ostale tvrdnje podnosioca zahteva, Sud smatra da podnosilac zahteva, u stvari, u vezi sa članom 71. spornog zakona, osporava stav 7 člana 71. spornog zakona.

79. U pogledu spornih članova, podnosilac zahteva navodi da se osporeni zakon:

(i) upliće u radni odnos osoblja TSK-a kao deo pravosudnog sistema koji je određen poglavljem VII [Pravosudni Sistem] Ustava tako što povređuje princip podele vlasti, nezavisnost TSK-a i princip jednakosti pred zakonom.

(ii) daje Vladi i odgovornom ministarstvu za javnu upravu ovlašćenja za upravljanje pitanjem zaposlenja i donošenje podzakonskih akata, za sve javne službenika državnih

institucija, uključujući i ustavno nezavisne institucije, poput podnosioca zahteva, koja krše njihovu ustavnu nezavisnost;

(iii) upliće u radni odnos službenika KAF-a i službenika Policije Kosova, kršeći posebne zakone koji regulišu pitanje osoblja ovih institucija i/ili načelo jednakosti pred zakonom.

80. Stoga, Sud podseća da podnosilac zahteva ne osporava ustavnost osporenih članova osporenog Zakona u njihovoj celini i u odnosu na sve javne službenike koji su regulisani osporenim Zakonom. Naime, on osporava samo ustavnost osporenog Zakona u odnosu na gore navedene državne institucije pokrećući važna pitanja podele državnih vlasti, nezavisnost nezavisnih institucija i jednakost pred zakonom.

81. Samim tim, u nastavku, Sud će proceniti ustavnost osporenih normi osporenog Zakona u odnosu na ove institucije, konkretno, tvrdnje u vezi sa:

A) Povredom principa podele vlasti i nezavisnost pravosudnog Sistema, koja je određena u Poglavlju VII [Pravosudni system] Ustava;
B) Povredom nezavisnosti nezavisnih ustavnih institucija koje se specifično određene u Poglavlju VIII [Ustavni Sud] i u Poglavlju XII [Nezavisne Institucije], i
C) Povredom principa jednakosti pred zakonom u vezi sa službenicima u KAF administraciji i Policiji Kosova.

A) VEZANO ZA USTAVNOST OSPORENOG ZAKONA U ODNOSU NA PRAVOSUDNI SISTEM KOJI JE ODREĐEN U POGLAVLJU VII [PRAVOSUDNI SISTEM] USTAVA

82. Sud primećuje da se podnosilac zahteva i TSK žale da je osporenim zakonom onemogućeno TSK-u da reguliše radni odnos administrativnog osoblja putem unutrašnjih pravila a na osnovu zakona o TSK-u koji ovlašćuje TSK da, između ostalog, reguliše klasifikaciju pozicija; kretanje unutar kategorija; unapređenja na poslu, prihvatanje neke pozicije koja spada u kategoriju više rukovodeće pozicije; komisije za rukovodeće pozicije, itd. S tim u vezi, TSK tvrdi da je povređeno načelo podele vlasti koje je određeno Ustavom, kao i nezavisnost TSK-a koja je zagarantovana članom 110 Ustava, osporavajući mogućnost da Vlada nekim podzakonskim aktom određuje pozicije u tužilačkom sistemu. S tim u vezi, TSK takođe pokreće pitanje i posebnog statusa administracije Skupštine, naglašavajući da je povređen princip podele vlasti, institucionalna nezavisnost i princip jednakog tretiranja administracije TSK-a u odnosu na zakonodavnu i izvršnu vlast.

83. U vezi sa ovom tvrdnjom, Sud primećuje da Podnosilac zahteva i TSK, u suštini, osporavaju ustavnost člana 4 [Javni službenici sa posebnim statusom], stav 3, osporenog zakona koji je predvideo da su službenici koji rade u administraciji Skupštine civilni službenici sa posebnim statusom, gde se dozvoljava Predsedništvu Skupštine da donese posebne akte da bi regulisala pitanje organizacione strukture funkcionisanja; klasifikacije pozicija; posebnih uslova za zaposlenje; radno vreme; kao i specifična prava i obaveze koje se razlikuju od onih koje su određene osporenim zakonom.

84. Stoga, podnosilac zahteva i TSK tvrde da je kao rezultat ne uvrštanja administracije TSK-a u član 4, stav 3, došlo do povrede principa podele vlasti, povrede nezavisnosti TSK-a kao i jednakog tretiranja između državnih vlasti, tvrdnje koje nisu samo povezane sa sistemom tužilaštva već i sa sistemom pravosuđa u celini, a što uključuje i sudski i sistem tužilaštva, kao i nezavisnost sistema pravosuđa.

85. U vezi sa ovim tvrdnjama podnosilaca zahteva, Sud podseća na član 3 [Jednakost pred zakonom] Ustava koji određuje da:

> *"1. Republika Kosovo je multietničko društvo, [...]kojom se upravlja na demokratski način, poštujući vladavinu zakona, preko zakonodavnih, izvršnih i pravosudnih institucija.*
> *[...]"*

86. Sud takođe podseća da na osnovu člana 4 [Oblik Vladanja i podela Vlasti] ustava, Kosovo je demokratska Republika koja se zasniva na načelu podele vlasti i kontrole balansa među njima a gde Skupština sprovodi zakonodavnu vlast, Vlada je odgovorna za sprovođenje zakona i državne politike, dok se, na specifičan način, određuje da se sudska vlast sprovodi od strane sudova.

87. Sud se takođe poziva i na član 7 [Vrednosti] Ustava koji određuje da *"Ustavni red Republike Kosovo se zasniva na načela [...]poštovanja ljudskih prava i sloboda vladavine zakona, nediskriminacije, [...],podele državne vlasti [...]."*

88. Sud u nastavku podseća na svoju sudsku praksu gde je utvrdio da "*Republika Kosovo se definiše po svom Ustavu kao demokratska Republika na osnovu načela podele vlasti i kontrole balansa među njima. Podela vlasti je jedan od osnova koji garantuje demokratsko funkcionisanje države.*" (vidi, Ustavni Sud Republike Kosovo: slučaj br. KO98/11, Podnosilac, *Vlada Republike Kosovo,* Presuda od 20. septembra 2011. godine, stav 44).

89. Dalje, Sud podseća da je Venecijanska Komisija naglasila da *"pravosuđe treba da bude nezavisno. Nezavisnost znači da pravosuđe nema nikakav pritisak od spolja, i nije predmet uticaja ili manipulacije, pogotovo od strane izvršne vlasti. Ovaj zahtev je jedan integralni deo osnovnog principa demokratije odnosno principa vladavine podele vlasti" (Kontrolna lista za Vladavinu Zakona, usvojena od strane venecijanske komisije na 106. plenarnom sastanku od 11-12 marta 2016. godine, stranica 20).*

90. Što se tiče podele vlasti i odnosa između zakonodavne, izvršne i sudske vlasti, Sud se poziva na Presudu br. U-I-4039/2009, U-I-25427/2009, U-I-195/2010, Ustavnog Suda Hrvatske, od 18. jula 2014. godine, gde je ustanovljeno sledeće: *"Davanje u nadležnost [...] Vladi da izravno utiče na određivanje plate sudija a priori znači da su odnosi između dve grana državne vlasti, izvršne, to jest političko-egzekutivne i sudske, postavljeni na osnovama koje su objektivno neprihvatljive u demokratskom društvu, utemeljenom na načelu podele vlasti i vladavini prava, sve u svetlu ustavnog zahteva da sudstvo mora biti samostalno i nezavisno.*
Samim tim, iz Ustava proizlazi zahtev da sve elemente plate sudija mora uređivati zakonodavac svojim zakonom donesenim u demokratskoj parlamentarnoj proceduri na način koji poštuje suštinu garancija stabilnosti sudske funkcije, to jest pravilnog, stručnog i nepristranog sprovođenja pravde, pri čemu svi elementi plata sudija moraju biti primereni dostojanstvu sudske profesije i teretu odgovornosti sudaca".

91. U vezi sa sistemom pravosuđa na Kosovu, Sud se poziva na Poglavlje VII [Pravosudni sistem] Ustava koje reguliše sudski i tužilački sistem Kosova. Na osnovu člana 102 [Opšta načela Sudskog sistema], stav 1 Ustava "*Sudsku vlast u Republici Kosovo sprovode sudovi.*"

92. Takođe, Sud se poziva i na član 108 [Sudski Savet Kosova] koji propisuje da:

> *"1. Sudski savet Kosova obezbeđuje nezavisnost i nepristrasnost sudskog sistema.*
>
> *2. Sudski savjet Kosova je potpuno nezavisna institucija u sprovođenju svojih funkcija.[...]*

93. U vezi sa sistemom tužilaštva na Kosovu, Sud se poziva na član 109 [Državno tužilaštvo] Ustava, koji propisuje da: *"1. Državno tužilaštvo*

je nezavisna institucija odgovorna za gonjenje počinioca krivičnih djela, ili drugih kažnjivih djela, kao što je i regulisano zakonom. […]"

94. Sud se takođe poziva i na član 110 [Tužilački Savet Kosova], stav 1, Ustava koji propisuje da *"Tužilački savjet Kosova je potpuno nezavisna institucija u sprovođenju svojih funkcija, u skladu sa zakonom."*

95. U vezi sa onim što je navedeno iznad, Sud naglašava da Ustav Kosova određuje da je Kosovo demokratsko društvo na osnovu principa vladavine zakona koji garantuje podelu vlasti na zakonodavnu, izvršnu i pravosudnu, gde se osigurava nezavisnost između tri organa vlasti kao i recipročna kontrola po principima koji su određeni u Ustavu.

96. Sud naglašava da Ustav na specifičan način određuje da se zakonodavna vlast vrši od strane Skupštine, izvršna vlast od strane Vlade, dok se pravosudna vlast izvršava od strane sudova. Ustav je predvideo takođe i osnivanje Sudskog Saveta Kosova (u daljem tekstu: SSK) da bi osigurao nezavisnost pravosudnog sistema.

97. Sud podseća da Ustav Kosova ne uključuje na specifičan način tužilački sistem u klasičnu podelu vlasti, dakle, unutar pravosudnog sistema, kao treća vlast, zato što je na specifičan način Ustav predvideo da će se sudska vlast izvršavati od strane sudova.

98. S tim u vezi, na osnovu Izveštaja Venecijanske komisije postoje pravni sistemi gde jedan tužilački sistem nije nezavistan od izvršne vlasti, i u tom sistemu potreba za potrebnim garancijama je koncentrisana na individualne slučajeve koji će imati transparentnost u vezi sa datim instrukcijama (Vidi Izveštaj o *Evropskim standardima u vezi sa nezavisnošću sudskog sistema, Deo II- tužilačkih usluga*, usvojen od strane Venecijanske komisije na 85. Plenarnoj sednici od 17-18 decembra 2010. godine, stav 23; vidi takođe, Pregled Venecijanske Komisije o Mišljenjima i Izveštajima u vezi sa Tužilaštvom, CDL-PI(2018)001, Strazbur, 11. novembar 2017. godine, stranica 27).

99. Međutim, Venecijanska Komisija naglašava da samo određeni broj zemalja Saveta Evrope ima kancelarije tužilaštva koje su deo pod izvršnom vlasti i pod vlašću Ministarstva Pravosuđa (npr. Austrija, Danska, Nemačka i Holandija). Po Venecijskoj Komisiji, tendencija država je da se dozvoli neka veća nezavisnost za kancelarije tužilaštva, u odnosu na zavisnost od izvršne vlasti. (Vidi Izveštaj o *Evropskim standardima u vezi sa nezavisnošću sudskog sistema, Deo II-*

tužilačkih usluga, usvojen od strane Venecijanske komisije na 85. Plenarnoj sednici od 17-18 decembra 2010. godine, stav 23).

100. Po navodima Venecijanske Komisije, zato što tužilaštva deluju u ime društva uopšteno i zbog ozbiljnih posledica krivičnih kazni, tužioci trebaju da deluju fer, na nepristrasan način i po visokim standardima. I u sistemima gde tužilaštvo nije deo pravosuđa, očekuje se da deluje na pravosudni način. Sa druge strane, Ustav treba da pruži nezavisnost tužilačkom sistemu kao i opštem tužilaštvu, pažnja se treba posvetiti, s jedne strane, održavanju balansa između zaštite od zavisnosti tužilaca od mešanja Vlade, Skupštine, policije ili javnosti i, sa druge strane, vlasti i odgovornosti opšteg tužilaštva da bi se osiguralo da oni izvršavaju svoje funkcije na potreban način (vidi takođe, Pregled Venecijanske Komisije o Mišljenjima i Izveštajima u vezi sa Tužilaštvom, CDL-PI(2018)001, Strazbur, 11. novembar 2017. godine, stranica 28).

101. Međutim, što se tiče Ustava Kosova, iako Ustav na specifičan način predviđa da se sudska vlast izvršava od strane sudova, tužilački sistem Kosova je uključen u Poglavlje VII [Pravosudni Sistem] Ustava, zajedno sa sudskim sistemom, gde je na specifičan način određeno da je državno tužilaštvo nezavisna institucija sa autoritetom i odgovornošću za krivično gonjenje dok je TSK, na osnovu člana 110 Ustava, mandatar da bi osigurao, između ostalog, nezavisnost državnog tužilaštva, slično kao što je mandatovan Sudski savet da osigura nezavisnost sudova.

102. Stoga, Sud ocenjuje da je Ustav Kosova imao za cilj da tužilačkom sistemu osigura jednaku nezavisnost da bi isti izvršavao svoje funkcije kao što je to predviđeno i za sudski sistem. Dakle, Sud će, radi njihove institucionalne nezavisnosti koja je povezana sa osporenim zakonom, tretirati sudski sistem i tužilački sistem, zajedno u odnosu na zakonodavnu vlast koja se izvršava od strane Skupštine i izvršnu vlast koja se izvršava od strane Vlade.

103. Sud naglašava još jednom da se podnosilac zahteva nije konkretno na pravio vezu između nezavisnosti sudova ili SSK-a, ali je na specifičan način osporio osporeni zakon, a pogotovo izuzetke koji su napravljeni u javnim službenicima sa posebnim statusom koji su određeni u članu 4 [Javni službenici sa posebnim statusom] osporenog zakona, navodeći povrede principa podele vlasti kao rezultat ne uključivanja TSK-a u ova izuzeća onemogućujući istom da sam reguliše svoje specifičnosti rada svojih službenika.

104. Stoga, sud još jednom naglašava da samo njemu pripada da okarakteriše činjenice slučaja *vis-à-vis* ustavnih normativa i ne obavezuje ga karakterizacija koja je urađena od strane podnosioca zahteva (vidi slučaj KO171/18, citirano iznad, stav 148; i vidi takođe, među drugim autoritetima, *Guerra i drugi protiv Italije,* ESLjP, Presuda od 19. februara 1998. godine, stav 44).

105. S tim u vezi, Sud naglašava d osporeni zakon daje široke nadležnosti Vladi da upravlja i nadzire civilne službenike javne uprave, uključujući i, uz neka izuzeća, i civilne službenike institucija kao što su službenici SSK-a i TSK-a. Štaviše, osporeni Zakona daje Vladi nadležnosti da donese određeni broj podzakonskih akata da bi ista regulisala važna pitanja u vezi sa civilnim službenicima kao što su, pitanje zapošljavanja, imenovanja, unapređenja na dužnosti, radnog vremena, klasifikacije pozicija, disciplinske povrede, a što u suštini utiče i na funkcionisanje, klasifikaciju pozicija ali i na sistematizaciju i organizacionu strukturu institucija, uključujući i administraciju SSK-a i TSK-a.

106. Ovo onemogućava SSK-u i TSK-u, kao delovima sistema pravosuđa, da na autonomni način odrede specifična pravila kojima će regulisati pitanja zaposlenja svojih službenika i samim tim i utiče i na određivanje njihove organizacione strukture kao i na druga pitanja koja su povezana sa civilnim službenicima ovih institucija, iako takvo ograničenje ne predviđa LOFASHAP, koji određuje pravila za organizaciju i funkcionisanje institucija državne uprave kao i nezavisnih agencija koje su osnovane od strane Skupštine Kosova (vidi član 1 [Svrha i oblast delovanja] LOFSHAP-a).

107. U tom kontekstu, Skupština Kosova je, kao zakonodavni organ, nakon usvajanja osporenog zakona, odredila opšte kriterijume za menadžment javnih službenika u Republici Kosovo, uključujući i civilne službenike koji su zaposleni u javnim institucijama, davajući nadležnost Vladi da upravlja i nadzire sistemom civilnih službenika i donoseći podzakonske akte da reguliše neka određena pitanja.

108. Međutim, za razliku od pravosudnog sistema, u vezi sa službenicima za koje nije predvideo neko izuzeće, što se tiče civilnih službenika same Skupštine Kosova, zakonodavac je odredio neka izuzeća davajući nadležnost Predsedništvu Skupštine da na osnovu člana 4 [Javni službenici sa posebnim statusom], stav 3 osporenog Zakona da donosi posebne akte da bi regulisao pitanje organizacione strukture funkcionisanja; klasifikaciju pozicija; posebne uslove za zaposlenje; radno vreme; kao i prava i druge specifične obaveze koje se razlikuju od onih koje su određene u osporenom Zakonu.

109. Samim tim, Skupština Kosova je dala nadležnost Vladi da upravlja sistemom civilnih službenika u svim institucijama, uključujući i sistem pravosuđa, ali je odredila da Predsedništvo Skupštine može da donosi podzakonske akte u vezi sa civilnim službenicima Skupštine, čime je osigurano da Vlada neće da se meša u upravljanju službenicima u Skupštini, kao zakonodavna vlast.

110. Međutim, Skupština nije uspela da isto to izuzeće odredi i za civilne službenike pravosuđa sa ciljem da se osigura podela vlasti je samo u aspektu sudija i tužilaca već i u vezi sa osobljem koje podržava iste, na isti način kao što je to urađeno za civilne službenike u Skupštini Kosova.

111. Ovo zbog činjenice da se prilikom primene istih pravila u vezi sa pitanjima o zaposlenju, klasifikacije pozicija, kriterijuma za zaposlenje i drugih pitanja u vezi sa zaposlenjem civilnih službenika, i što je najvažnije, dozvoljavajući Vladi da donosi podzakonske akte koji regulišu pitanja zaposlenja i u institucijama koje su van izvršne vlasti, ne uzimajući u obzir podelu vlasti i nezavisnost institucija kao što su SSK i TSK, meša i u određivanje njihove organizacione strukture i druga pitanja koja su povezana sa civilnim službenicima ovih institucija koja su zagarantovana članovima 102, 108, 109 i 110 Ustava.

112. Stoga, Sud ocenjuje da time što nisu uključeni civilni službenici SSK-a i TSK-a u izuzeće u članu 4 [Javni službenici sa posebnim statusom], stav 3 i 4 osporenog Zakona, osporeni zakon povređuje načelo podele vlasti koje je zagarantovano članovima 3, 4 i 7 Ustava kao i nezavisnost pravosudnog sistema koja je zagarantovana članovima 102 i 108 Ustava kao i nezavisnost tužilačkog sistema koja je zagarantovana članovima 109 i 110 Ustava.

113. Stoga, Sud smatra da osporeni Zakon nije u skladu sa Ustavom u odnosu na službenike SSK-a i TSK-a i neće se primenjivati sve dok su odredbe Zakona u suprotnosti sa njihovom funkcionalnom i organizacionom nezavisnošću koja je zagarantovana Ustavom.

114. Međutim, Sud ne nalazi da je potrebno da se poništi član 4 osporenog zakona u celini, ili neke druge odredbe osporenog Zakona, zato što u odnosu na druge institucije, njihova ustavnost nije osporena pred Sudom, ili za one za koje je osporena, Sud nije našao povrede (vidi deo Presude o KAF-u i službenicima Policiji Kosova)

115. Međutim, imajući u obzir da je Sud upravo utvrdio povrede osporenog Zakona u odnosu na službenike SSK-a i TSK-a, ali nije poništo

primenu osporenog Zakona u odnosu na druge institucije a u vezi sa kojima nije osporena ustavnost osporenog Zakona, Skupština Kosova treba da preduzme potrebne mere za izmenu i dopunu osporenog Zakona u skladu sa nalazima iz ove Presude, na način na koji će prepoznati parvo SSK-u i TSK-u da donose i primenjuju njihova unutrašnja pravila, koja se tiču, *inter alia,* pitanja organizacione strukture funkcionisanja; klasifikacije pozicija; posebnih uslova za odabir; radon vreme; kao i specifičnih prava i obaveza koja su utvrđena osporenim Zakonom, kako je to predviđeno za službenike Skupštine na osnovu člana 4 [Javni službenici sa posebnim statusom], stav 3 i 4, gde Predsedništvo Skupštine ima pravo da donese podzakonske akte da bi regulisalo određenja pitanja za svoje civilne službenike.

B) VEZANO ZA TVRDNJE O POVREDI USTAVNE NEZAVISNOSTI NEZAVISNIH USTAVNIH INSTITUCIJA PREDVIĐENIH U POGLAVLJU XII [NEZAVINSE INSTITUCIJE] I POGLAVLJU VIII [USTAVNI SUD] USTAVA

116. Vezano za nezavisne ustavne institucije, Sud se poziva na nezavisne institucije, koje su izričito navedene u Poglavlje XII [Nezavisne institucije], konkretnije na članove 132.-135. [Uloga nadležnosti Ombudsmana], 136.-138. [Stalni revizor Kosova], 139. [Centralna izborna komisija], 140. [Centralna banka Kosova] i 141. [Nezavisna komisija za medije], i vezano za Sud, kao što je utvrđeno u Poglavlju VIII [Ustavni sud] Ustava.

117. S tim u vezi, Sud naglašava da nezavisne agencije koje su osnovane u skladu sa članom 142 Ustava, pošto su utemeljene na osnovu člana 142 Ustava, koji je uključen u Poglavlje XII Ustava, nemaju isti status kao i nezavisne ustavne institucije koje su na izričiti način određene u Poglavlju XII Ustava. Ovo zbog toga što je osnovanje, uloga i status nezavisnih ustavnih institucija regulisan za izričit način u Poglavlju XII Ustava. Sa druge strane "Nezavisne institucije" predviđene članom 142 Ustava *"su one institucije koje je osnovala Skupština, na osnovu relevantnih zakona, koji regulišu osnivanje, funkcionisanje i njihova ovlašćenja.* Dakle, za razliku od činejnice da Skupština može da kreira i ugasi *„zakonom"* Nezavisne Agencije; Skupština ne može nikada da ugasi *„zakonom"* neku od pet nezavisnih institucija gore su navedene iznad. Ovo je glavna razlika između nezavisnih institucija koje su navedene u Poglavlju XII Ustava.

118. Stoga, reference koje se navode u ovoj Presudi u vezi sa nezavisnim ustavnim institucijama se tiču samo nezavisnih ustavnih institucija

koje su specifično navedene u Poglavlju VIII i XII Ustava, a ne nezavisnih agencija koje su osnovane na osnovu člana 142 Ustava i druge slične institucije, i ne kreiraju prava za te agencije.

119. U vezi sa konkretnim slučajem, Sud podseća da u pogledu ustavne nezavisnosti nezavisnih ustavnih institucija, konkretno nezavisnosti Ombudsmana, podnosilac zahteva u suštini navodi da: Osporeni zakon uključuje državne službenike nezavisnih ustavnih institucija, konkretnije Ombudsmana, ali ne definišući bilo koju posebnu odredbu kojom poštuje nezavisnost Ombudsmana; ovlašćivanjem Vlade i/ili nadležnog ministarstva za javnu upravu s nadležnostima i u vezi sa zvaničnicima nezavisnih institucija; i ovlašćivanjem Vlade/ministarstva nadležnog za javnu upravu da donese podzakonske akte o širokom spektru po pitanju zapošljavanja, uključujući Ombudsmana, rezultira kršenjem njegove nezavisnosti utvrđene Ustavom. On te navode nadovezuje i Presudom Ustavnog suda KO73/16 koji je, između ostalog utvrdio *„da se ne može očekivati da osoblje ustavno nezavisnih institucija treba da se prilagodi istom načinu sistema zapošljavanja, radnih mesta, kategorizaciji i plati koji je predviđen pravnim aktom opšte prirode Vlade iii bilo kojem aktu izvršne vlasti, a da se prethodno ne uzmu u obzir specifičnosti i jedinstvenosti navedenih institucija.“*

120. Shodno tome, podnosilac zahteva, u suštini, osporava primenjivost spornog zakona na nezavisne ustavne institucije, kao što je to Ombudsman, kao i nadležnosti Vlade predviđene osporenim zakonom o nadzoru, zahtevima za izveštavanje i donošenje podzakonskih akata sadržanih u osporenim članovima osporenog zakona, koji su obavezujući i za nezavisne institucije, bez obzira na njihova unutrašnja pravila, doneta na osnovu ustavnih ovlašćenja i posebnih zakona. Podnosilac zahteva tvrdi da se zakonodavstvo o javnim službenicima ne može primeniti na nezavisne ustavne institucije, posebno u ovom slučaju, na Ombudsmana, kao ni na javne službenike drugih institucija, jer to krši nezavisnost nezavisnih ustavnih institucija zagarantovanih Ustavom i posebnim zakonima.

121. S druge strane, Sud, primećuje da MJU tvrdi da osporeni zakon ne narušava nezavisnost podnosioca zahteva, jer osporeni zakon ne ukida član 32. Zakona o Narodnom Advokatu, koji predviđa da se zakonodavstvo o državnoj službi primenjuje na podnosioca zahteva u meri u kojoj ne ugrožava njegovu nezavisnost.

122. U vezi sa gore navedenim, Sud prvobitno smatra neophodnim da utvrdi delokrug osporenog zakona u odnosu na javne službenike

javnih institucija Kosova i u odnosu na druge zakone koji uređuju zapošljavanje javnih službenika na Kosovu.

123. S tim u vezi, kao što će to biti i objašnjeno u nastavku, službenici nezavisnih ustavnih institucija su takođe predmet osporenog zakona. S tim u vezi, Sud se poziva na član 2. [Delokrug primene] stav 3 osporenog zakona, koji utvrđuje da je civilni službenik *„javni službenik u okviru državne službe koji vrši dužnost na poziciji od profesionalnog službenika do položaja generalnog sekretara u upravi Skupštine, u Kancelariji premijera, ministarstvu, izvršnoj agenciji, u jednim od njenih lokalnih ogranaka, u upravi institucija sistema pravosuđa, u regulatornoj agenciji, u nezavisnoj instituciji, nezavisnoj agenciji, opštinskoj upravi, kao i bilo koji zaposleni, direktno utvrđeni posebnim zakonom.“* Sud se takođe poziva na član 5. [Definicije] osporenog zakona, koji utvrđuje sledeće: Druga državna institucija – je uprava [...] nezavisne institucije, nezavisne agencije ili opštine.

124. Sud se poziva i na član 3. [Izuzeci iz delokruga ovog Zakona] osporenog zakona, koji navodi da se osporeni zakon ne primenjuje na:

i) javne funkcionere (izabrani, članovi Vlade i njihovi zamenici, imenovani funkcioneri od strane skupštine, predsednika republike i titulari i članovi upravnih kolegijalnih tela nezavisnih institucija i nezavisnih agencija);

ii) javne funkcionere sa posebnim statusom (sudije i tužioci, komandno i vojno osoblje Kosovskih bezbednosnih snaga, policijski službenici Kosova i Policijski inspektorat Kosova, službenici carine Kosova, rukovodeće osoblje i službenici Obaveštajne agencije Kosova i, direktor ili članovi kolegijalnog upravnog tela regulatornih agencija.).

125. Sud se takođe poziva i na stav 1 i 2, člana 4. [državni službenici sa posebnim statusom] osporenog zakona, koji predviđa da se profesionalni radnici diplomatske službe i popravne službe uređuju ovim Zakonom i posebnim zakonom. Takav izuzetak predviđa i član 4. stav 3 i 4 osporenog zakona i za službenike administracije skupštine, koji ovlašćuje Predsedništvo skupštine da usvoji poseban akt kako bi uredio organizacionu strukturu funkcionisanja i klasifikovanje pozicija; posebne uslove za regrutaciju, radno vreme, kao i prava i druge specifične obaveze od onih koji su predviđeni u osporenom zakonu.

126. Sud primećuje da, u skladu sa gore navedenim odredbama, službenici uprava ustavno nezavisnih institucija su uključeni u delokrugu osporenog zakona, pošto su posebno precizirani u članu 2. osporenog zakona.

127. Sud takođe primećuje da nezavisne ustavne institucije nisu uključene u članove 3. i 4. osporenog zakona koji predviđaju izuzetke u primeni spornog zakona. Stoga, osporeni zakon uključuje i uređuje pitanje zapošljavanja službenika u nezavisnim ustavnim institucijama, konkretnije podnosioca zahteva.

128. Što se tiče odnosa između osporenog zakona i drugih posebnih zakona koji uređuju pitanje zapošljavanja, Sud se takođe poziva na član 85. osporenog zakona koji utvrđuje sledeće:

> *„Stupanjem na snagu ovog zakona prestaje da važi Zakon br. 03/L-149 o civilnoj službi Republike Kosova i svaka druga odredba koja je u suprotnosti sa njim.“*

129. Shodno tome, Sud primećuje da osporeni zakon prema članu 85. jasno poništava zakon o civilnoj službi i bilo koju drugu zakonsku odredbu koja nije u skladu sa njim, uključujući posebne zakone nezavisnih institucija kao što je Ombudsman, dok ti zakoni ili propisi drugačije regulišu pitanje zaposlenih u ovim institucijama.

130. Stoga, kao zaključak koji se tiče opsega osporenog zakona i odnosa ovog zakona sa drugim zakonima, Sud ocenjuje da se osporeni zakon odnosi na sve institucije Kosova koje zapošljavaju civilne službenike, izuzev onih utvrđenih u članovima 3. i 4. osporenog zakona, koji je razjašnjen iznad, gde nezavisne ustavne institucije nisu uključene u spisak izuzetaka od primene osporenog zakona.

131. Shodno tome, Sud će dalje oceniti navode podnosioca zahteva da sporni zakon, odnosno osporeni članovi, predvidevši ista pravila za sve državne institucije, uključujući i nezavisne ustavne institucije i predvidevši kao nadležnost Vlade nadzor i izveštavanje, po pitanju zapošljavanja u ovim institucijama, posebno sprečavajući nezavisne ustavne institucije da donose unutrašnje akte, narušavaju nezavisnost nezavisnih institucija, uključujući Ombudsmana, koja su zagarantovana Ustavom. Sud će na početku: *a)* razraditi opšta načela koja se tiču nezavisnosti nezavisnih ustavnih institucija kao što je Ombudsman; i b) oceniti da li osporene odredbe spornog zakona krše ta načela.

a) Opšta načela o nezavisnosti nezavisnih ustavnih institucija utvrđenih u Poglavlju VIII i XII Ustava koje su utvrđenieu sudskoj praksi

132. Sud primećuje da je podnosilac zahteva osporava sporni zakon uglavnom u vezi sa Ombudsmanom i njegovom nezavisnošću zagarantovanom članom 132. Ustava. Međutim, Sud ponavlja da je na njemu da okarakteriše činjenice slučaja *vis-à-vis* na ustavne norme i da ga ne obavezuje učinjena karakterizacija koju je podneo podnosilac zahteva (vidi slučaj KO171/ 18, citiran gore, stav 148.; videti takođe, između ostalih vlasti, *Guerra i ostali protiv Italije*, ESLJP, Presuda od 19. februara 1998., stav 44).

133. Stoga, Sud će, imajući u obzir status, ulogu i ustavnu funkciju koje imaju nezavisne ustavne institucije određene u Ustavu, proceniti navode podnosioca u vezi sa svim nezavisnim ustavnim institucijama koje su na specifičan način navedene u Poglavlju VIII i XII Ustava.

134. Sud podseća da je nezavisnost ustavnom nezavisnih institucija bila predmet razmatranja u slučaju KO171/ 18, podnosilac, O*mbudsman,* Ocena ustavnosti člana 2., 3. (stav 1, podstavovi 2, 3 i 4), 4. (stav 1), 6., 7. (stav 1, podstavovi 2, 3 i 4), 11 (stav 3), 18., 19. (stavovi 5, 6, 7 i 8), 20 (stav 5), 21., 22., 23., 24. i 25. (stavovi 2 i 3) Zakona br. 06/L-048 o nezavisnom nadzornom odboru civilne službe Kosova, Presuda od 25. aprila 2019. godine (u daljem tekstu: Presuda KO171/18) i predmet KO73/16, podnosilac *Ombudsman,* Ocena ustavnosti Administrativnog cirkulara br. 01/ 2016, donetog od strane Ministarstva javne uprave Republike Kosovo, od 21. januara 2016. godine, Presuda od 16. novembra 2016. godine (u daljem tekstu: Presuda KO73 / 16).

135. U gore navedenim presudama, Sud je istakao *„da se Ustav zasniva na doktrini podele vlasti. Republika Kosovo je prema ovom Ustavu definisana kao demokratska republika koja se zasniva na načelu podele vlasti i kontrole balansa među njima. Podela vlasti je jedna od osnova koje garantuju funkcionisanje demokratske države. Pored tri grane vlasti, zakonodavne, izvršne i redovnog sudstva, Ustav garantuje specijalni status Kancelariji Ombudsmana i drugim nezavisnim institucijama, nabrojanim u Poglavlju XII Ustava. Ustav garantuje i specijalni status Ustavnom sudu kao konačnom garantu i tumaču Ustava. Podnosilac zahteva i Ustavni sud nisu deo zakonodavnog, izvršnog ili redovnog sudstva. Isto važi i za druge nezavisne institucije nabrojane u Poglavlju XII Ustava.“* (Vidi, Presudu KO171/18, stav 119; i Presudu KO73/16, stav 63, 64, 65. Vidi, takođe, Presudu u predmetu KO98/11, od 20. septembra 2011. godine,

podnosilac *Vlada Kosova,* vezano za imunitet poslanika skupštine Republike Kosovo, predsednika Republike Kosovo i članova vlade Republike Kosovo, stav 44.).

136. S tim u vezi, Sud podseća još jednom član 132.2 Ustava, koji utvrđuje sledeće: *„Ombudsman je nezavistan u sprovođenju svoje dužnosti i ne prihvata uplitanja ili uputstva ostalih organa ili institucija, koje sprovode vlast u Republici Kosovo“* i član 133. [Kancelarija Ombudsmana], koji utvrđuje sledeće: *„Ombudsman ima svoju kancelariju i poseban budžet, koji predlaže i kojim sam upravlja, na osnovu zakona“*. (vidi: Presudu KO171/18, stav 120).

137. Sud se takođe poziva i na Zakon br. 05/L-019 o Narodnom Advokatu, odnosno član 3. [Osnovna načela delatnosti Narodnog Advokata], stav 3 koji utvrđuje, sledeće: *„Institucija Narodnog Advokata uživa organizacionu, administrativnu i finansijsku nezavisnost za ostvarenje zadataka utvrđene Ustavom Republike Kosova i zakonom”,* i član 32. [Osoblje], stav 2, koji utvrđuje sledeće: *„prema zaposlenima u Instituciji Narodnog Advokata, sprovode se odredbe Zakona o civilnoj službi, u toj meri da se ne zadire ustavna nezavisnost institucije.“* (vidi: Presuda KO171/18, stav 121).

138. Takođe, Sud podseća da na osnovu člana 37. [Pravilnici Institucije] Zakona o narodnom advokatu, *„Narodni Advokat donosi Pravilnik o radu, Pravilnik za unutrašnju organizaciju i sistematizaciju radnih mesta, postupke donošenja odluka i ostalih organizacionih pitanja, u skladu sa zakonom“*.

139. Sud je u Presudi KO73/16 i Presudi KO171/18, naglasio da je *„Kancelarija Ombudsmana nezavisna institucija koja je stvorena da obezbedi odgovornost javnih organa vis-a.-vis prava i sloboda pojedinaca. U ispunjavanju ove uloge, institucija nezavisno vrši svoj mandat bez prihvatanja instrukcija iii uplitanja od strane bilo kog drugog državnog organa. Takođe, Ustav postavlja obavezu organima države preko zakona i drugih sredstava da bi se osigurala nezavisnost, nepristrasnost, dostojanstvo efikasnost Kancelarije Ombudsmana i drugih nezavisnih institucija*. (Vidi Presudu KO73/16, stav 68 i 69; i Presudu KO171/18, stav 123).

140. Pored toga, Sud je naglasio da su sve institucije obavezne da po Ustavu poštuju nezavisnost Kancelarije Ombudsmana. Isto tako, Sud je naglasio da je Ombudsman dužan da osigura svoju nezavisnost izdavanjem propisa, naloga i drugih pravnih akata na takav način da oni ne ograničavaju njegovu funkcionalnu, organizacionu i finansijsku

nezavisnost (Vidi, *mutatis mutandis*, Presudu KO73/16, stav 69 i Presudu KO171/18, stav 124).

141. S tim u vezi, Sud takođe podseća i na ulogu i status koji Ustav garantuje i drugim nezavisnim ustavnim institucijama koje su na specifičan način uključene u Poglavlje XII istog. Što se tiče Stalnog Revizora Kosova, ustavne uloge i statusa istog, Sud podseća da na osnovu člana 136 [Stalni Revizor Kosova], stav 1 koji propisuje da *„Stalni revizor Republike Kosovo je najviša nezavisna institucija za ekonomsku i finansijsku kontrolu“* i stav 2 koji propisuje da *„Organizacija, funkcionisanje i nadležnosti Stalnog revizora Republike Kosovo se uređuju Ustavom i zakonom“*.

142. Što se tiče Centralne Izborne Komisije i uloge i statusa iste kao nezavisne ustavne institucije, Sud se poziva na član 139, stav 1 Ustava, koji propisuje da: *„Centralna izborna komisija je stalni nezavisni organ koji priprema, nadzire, upravlja i verifikuje sve radnje koje se tiču procesa izbora i referenduma, i objavljuje njihove rezultate.“* Stoga, kao Što je Sud i objasnio u svom slučaju KO58/19, CIK je trajni organ koji ima mandat za administraciju izbora i referenduma na Kosovu, a koji izvršava svoje funkcije na profesionalan i nepristrasan način, nezavisno od bilo kog političkog interesa. Samim tim, Ustav pripisuje CIK-u prirodu trajnog državnog organa, kao i to da prepoznaje svojstven i nezavistan autoritet iste da kontroliše i certifikuje mandate zastupničkih institucija (vidi slučaj Suda KO58/19, Presuda od 29. jula 2019. godine, stavovi 99 i 100).

143. Sud takođe podseća i na član 140 [Centralna Banka Kosova] koji na izričit način reguliše status ove nezavisne ustavne institucije, konkretno paragraf 1 člana 140 koji propisuje da *„Centralna banka Kosova je nezavisna institucija i odgovorna je Skupštini Kosova“,* kao i paragraf 2 koji propisuje da *„Centralna banka Republike Kosovo sprovodi svoje nadležnosti samo u saglasnosti sa ovim Ustavom i ostalim pravnim instrumentima“*.

144. Takođe, Sud se poziva i na specifičan status Nezavisne Komisije za Medije, koja, na osnovu člana 141 [Nezavisna Komisija za Medije], *„je nezavisni organ koji reguliše opseg frekvencija emitera u Republici Kosovo, licencira javne i privatne emitere, sprovodi politiku emitovanja, i ostale zakonom određene nadležnosti“*.

145. Slično kao za podnosioca zahteva, što se tiče Ustavnog suda, u svojoj Presudi KO73/16, i Presudi KO171/18, Sud je utvrdio da se mandat za donošenje svog Poslovnika o radu nalazi u isključivoj nadležnosti Suda, obrazlažući i svrhu ovog utvrđenja, na sledeći način: *„[očigledno*

je da su autori Ustava ciljali da obezbede nezavisnost i efikasnost Ustavnom sudu, omogućujući mu da sam stvori svoj Poslovnik i na taj način spreči uplitanje u vršenje dodeljenih odgovornosti. Ovo, takođe, govori i potvrđuje da Sud ima poseban položaj i nadležnost u skladu sa Ustavom i unutar sistema državnih institucija. Shodno tome, nezavisnost Suda zahteva da se rukovodi određenim pravilima, štaviše, ustavnim vrednostima i obavezuje Vladu i njene grane da ih poštuju" (vidi Presudu KO73/16, stav 79 i 80; i Presudu KO171/18, stav 128).

146. Sud je takođe naglasio da on mora biti u mogućnosti da odlučuje o svojoj unutrašnjoj organizaciji i postigne efikasno funkcionisanje. Na skupštini je da odredi i odobri budžet institucija Republike Kosovo, ali u skladu sa Ustavom. Ustav obavezuje zakonodavca i izvršnu vlast da ne ugrožava nezavisnost Suda (Vidi, na primer, *Odluku o dopustivosti i meritumu Bosne i Hercegovine, u predmetu br.* U. 6/06, od 29. marta 2008. godine; vidi takođe Presudu KO171/18, stav 129).

147. Ovaj poseban status podnosioca zahteva i nezavisnih ustavnih institucija utvrđenih u Poglavlju VIII i XII Ustava, odražava se i u Zakonu br. 03/L-149 o civilnoj službi Republike Kosovo, koji osporeni zakon predviđa da ukine, odnosno stav 4, člana 1 [Svrha i delokrug] koji utvrđuje da *„institucije centralne administracije, koji se uređuju posebnim aktima, podležu odredbama ovog zakona [Zakon o civilnoj službi], jedino ako posebni zakon sadrži drugačije odredbe" i član 3.* [Civilne službe Republike Kosovo] u kojem se propisuje: *„prilikom sprovođenja ovog zakona poštovaće se ustavna nezavisnost nezavisnih institucija od izvršne vlasti" (vidi Presudu* KO171/18, stav 130).

148. Sud takođe primećuje da je u presudi KO73/ 16, u kojoj je ocenjen Cirkular Vlade o klasifikaciji pozicija u civilnoj službi, naglasio da je *„primena zakona i državnih politika jedna od ustavnih obaveza vlade. Međutim, Vlada treba da uzme u obzir poseban status Ombudsmana i drugih nezavisnih institucija u skladu sa ustavnom garancijom njihove nezavisnosti, kao sto je već navedeno iznad. Shodno tome, priprema, sadržaj i primenljivost bilo koje norme u vezi sa njihovim funkcionisanjem i unutrašnji opisi posla i plata treba adekvatno i na odgovarajući način da se stvore i utvrde. Nije dovoljno da Vlada, primenjujući identične kriterijume koji se primenjuju za vladine agencije, primeni na isti način i za nezavisne institucije definisane u Ustavu.* (Vidi, *mutatis mutandis,* Presuda KO73/ 16, stav 69).

149. Sud se u svojim slučajevima KO73/16 i KO171/18 u vezi sa nezavisnošću nezavisnih institucija , pozvao na odluku (V-19-07) Ustavnog Suda Albanije, gde je obrazloženo da:

> "*Pitanje nezavisnosti nema i niti može imati isti sadržaj ili smisao koji se poziva na sve organe ili ustavne institucije. Isto se menja u zavisnosti od prirode organa, dužnosti i njegovih ustavnih funkcija. Međutim, gledano u celini, treba se primetiti da njihova nezavisnost koja je zagarantovana Ustavom i drugim odgovarajućim organskim zakonima, ima za činioce ili za svoje suštinske elemente organizacionu nezavisnost, funkcionalnu nezavisnost kao i finansijsku nezavisnost. Izuzev pitanja koja se tiču odabira, imenovanja ili otpuštanja drugih visokih rukovodilaca ili službenih lica organa i ustavnih institucija, između ostalog, organizaciona nezavisnost nalazi izraz i u njihovom pravu da sami dizajniraju i odrede, u skladu sa odgovarajućim kriterijumima, svoju strukturu i organizovanje, uključujući ovde i pravo na imenovanje direktora i savetnika, broj i sastav funkcionara u pomoćnim kabinetima, imenovanje funkcionara na nižim nivoima, odabir osoblja na različitim nivoima, itd. Funkcionalna nezavisnost ustavnih organa i institucija je usko povezana sa sadržajem delovanja koja isti realizuju, a koja se reguliše direktno i ima svoje osnove u odgovarajućim ustavnim odredbama [...]. Nijedan organ ni neka druga institucija, bilo u sastavu ili ne neke od tri centralnih vlasti, ne može da se meša u razmatranje i rešavanje pitanja koja će, u zavisnosti od slučaja, činiti centralni predmet delovanja drugih organa ili ustavnih institucija [...]. Sa druge strane, ustavne odredbe i odgovarajući organski zakoni jasno određuju da se upravljanje ovim budžetom, u skladu sa zakonom, treba ostaviti u rukama ovih organa. Naravno, isti znaju i mogu proceniti bolje nego bilo ko drugi kako svoje zahteve tako i svoje probleme, potrebe za investicijama, objektive koje pokušavaju da dostignu, itd" (*vidi Odluku Ustavnog suda Albanije (V-19-07) u slučaju br. 43/13, od 3. maja 2007. godine).

150. Stoga, što se tiče statusa osoblja u nezavisnim ustavnim institucijama, kako to proizilazi iz Ustava i posebnih zakona, i principa koji su objašnjeni iznad, Sud je u Presudi KO171/18, ponovio da:

a) Da se odredbe relevantnog zakonodavstva, uključujući i zakonodavstvo o civilnoj službi koje je bilo na snazi pre usvajanja osporenog Zakona, ne odnose konkretno na osoblje nezavisnih ustavnih institucija kao civilne službenike, već

predviđaju da se za njih primenjuje zakonodavstvo o civilnoj službi;

b) Da se zakonodavstvo o civilnoj službi, uključujući i osporeni zakon, primenjuje na osoblje tih nezavisnih institucija samo u onoj meri u kojoj ne narušava njihovu nezavisnost;

c) Da Ustav i posebni zakoni ovlašćuju i obavezuju nezavisne institucije, a posebno podnosioca zahteva i Sud, da donose propise, naloge i druge pravne akte kako bi regulisali specifičnosti koje su vezane za radni odnos njihovog osoblja, koje se razlikuju od opštih normi koje su propisane drugim zakonima, uključujući i osporeni Zakon, na takav način da osiguravaju njihovu funkcionalnu i organizacionu nezavisnost, ali samo u meri koja je potrebna da se osigura njihova nezavisnost koja je propisana Ustavom i posebnim zakonima.

d) Da poslovnike i druge pravne akte nezavisnih ustavnih institucija koji regulišu specifičnosti u vezi sa radnim odnosnom osoblja nezavisnih institucija koje proističu iz Ustava i posebnih zakona moraju poštovati sve institucije, uključujući i izvršne i druge institucije, kao što je Odbor, i imaju prioritet u odnosu na druge zakone. (Vidi Presudu KO171/18, stav 133).

151. Sa druge strane, Sud je istakao da nezavisne institucije uključujući i podnosioca zahteva, ne mogu da deluju u vakuumu u odnosu na zakonski okvir. Sud smatra da nezavisnost podnosioca zahteva i Suda, takođe podleže i određenim ograničenjima i kontroli. Isti su sadržani u članu 14.3 Zakona o Ustavnom Sudu, koji propisuje: "*Ustavni sud nezavisno upravlja svojim budžetom i odgovoran je za efikasno trošenje istog, i isti je podložan unutrašnjoj i spoljnoj reviziji koju sprovodi Generalni revizor Republike Kosova"*. Slično tome, član 35.4 Zakona o Ombudsmanu predviđa da: *"Institucija Ombudsmana menadžira na nezavisan način svoj budžet i podleže unutrašnjem i spoljašnjem auditiranju. Kao i auditiranju od Generalnog revizora Republike Kosovo"* (vidi Presudu KO73/16, stav 90; i Presudu KO171/18, stav 134).

152. Pored toga, Sud je istakao da je u skladu sa članom 137 Ustava [Nadležnosti stalnog revizora Kosova], stalni revizor Republike Kosovo jedini organ koji je uspostavljen Ustavom a koji može da vrši reviziju ekonomskih aktivnosti podnosioca zahteva i Suda, kao i svih drugih javnih institucija u Republici Kosovo (vidi Presudu KO73/16, stav 91; i Presudu KO171/18, stav 135).

b) Primena ovih principa u vezi sa osporenim Zakonom

153. Sud podseća da se na osnovu člana 2 [Delokrug primene] osporenog Zakona, predviđa da će se osporeni Zakon primenjivati na sve javne institucije, uključujući i nezavisne ustavne institucije, kao što je podnosilac zahteva, ali ne i na one koje su određene u članu 3 [Izuzeci iz delokruga ovog zakona] i 4 [Javni službenici sa posebnim statusom] osporenog Zakona a koje uključuju javne funkcionere, javne funkcionere sa posebnim statusom (nad kojima se osporeni zakon neće primenjivati) i javnim službenicima sa posebnim statusom (službenici diplomatskih usluga i službenici Skupštine Kosova, nad kojima se primenjuje ovaj Zakona i njihovi posebni zakoni).

154. Sud primećuje da osporeni zakon ne predviđa izuzeća u oblasti delovanja osporenog Zakona u članu 2 [Delokrug primene] ili u izuzećima koja su navedena u članu 3 [Izuzeci iz delokruga ovog zakona] i članu 4 [Javni službenici sa posebnim statusom] u vezi sa nezavisnim ustavnim institucijama koje su navedene u poglavljima VIII i XII Ustava, kako to radi Ustav, posebni zakoni i Zakon o Civilnoj Službi koji je predviđen da se stavi van snage osporenim Zakonom. Sledstveno tome, osporeni Zakon ne predviđa mogućnosti da se tokom primene Zakona uzmu u obzir posebni zakoni nezavisnih institucija kao i njihova unutrašnja pravila da bi se osigurala nezavisnost istih, zato što, kao što je to već objašnjeno iznad: u članu 85 istog se stavljaju van snage sve odredbe koje su u suprotnosti sa ovim Zakonom uključujući i posebne zakone kojima se regulišu ove institucije.

155. U vezi sa tim, Sud se takođe poziva i na član 10 osporenog zakona koji propisuje da *"Vlada, između ostalog, usvaja opšte državne politike za zapošljavanje javnih službenika i usvaja podzakonske akte na osnovu ovog zakona."* Takođe, i druge osporene odredbe osporenog Zakona daju nadležnosti Vladi da, između ostalog, donosi pravila u vezi sa planovima za osoblje i sistemom upravljanja ljudskim resursima; radni odnos u civilnoj službi kao i klasifikaciju radnih mesta; prijem u javnu službu; kretanje unutar kategorija i unapređenje na poslu; imenovanje na visokim pozicijama koje su upravnog karaktera; procena rezultata na poslu; disciplinu u civilnoj službi; transfer u civilnoj službi kao i slična pitanja koja se tiču zaposlenja i radnih pitanja javnih službenika.

156. Stoga, Sud procenjuje da osporeni zakon predviđa jedan isti pristup ka svim javnim institucijama uključujući i nezavisne ustavne institucije, sa nekim izuzecima koji su određeni u specifičnim odredbama

osporenog Zakona a koje naglašava u svom odgovoru i MJU, a koji se izuzeci održavaju na činjenicu da postupak konkursa službenika za institucije koje su van javne uprave (gde su i uključene nezavisne institucije) vrši jedinica ljudskih resursa samih tih institucija (vidi stav 3 člana 34 [Procedura prijema u državnu službu] osporenog Zakona). Takođe, Komisija za Prijem se imenuje od strane nosioca institucije (stav 13 člana 34); konkursi za pozicije visoke rukovodeće kategorije se organizuju od strane jedinice za kadrovsku službu "druge državne institucije" (vidi stav 5 člana 41 [Komisija za prijem na višu kategoriju rukovodećih pozicija] osporenog Zakona; imenovanje potonjeg se vrši od strane Jedinice za kadrovsku službu druge državne institucije (vidi stav 4 člana 42 [Konačni izbor i imenovanje na više rukovodeće pozicije] a što se razlikuje od postupka koji se sprovodi za Vladine institucije.

157. Međutim, Sud primećuje da se za sve ove radnje i izuzeća predviđa da trebaju da budu izvršene ili da budu u skladu sa odredbama osporenog Zakona, ili na osnovu podzakonskih akata koji su doneti od Vlade i u suštini, osporeni Zakon ne uzima u obzir nezavisnost nezavisnih ustavnim institucija, njihovih specifičnih zakona kao i njihovih unutrašnjih pravila koja proizilaze iz Ustava i posebnih zakona.

158. S tim u vezi, Sud podseća još jednom da na osnovu Ustava i posebnih zakona kao i na osnovu sudske prakse ovog Suda, koja je detaljno predstavljena u ovoj Presudi: nad osobljem nezavisnih ustavnih institucija se primenjuju pravila civilne službe u onoj meri u kojoj ista ne povređuju njihovu nezavisnost. S tim u vezi, Sud je svestan da svi osporeni članovi kao i nadležnosti koje su dodeljene Vladi u vezi sa osporenim zakonom ne utiču direktno na nezavisnost nezavisnih institucija.

159. Međutim, kako to i proizilazi iz Ustava i posebnih zakona, nezavisne institucije, podnosilac zahteva, su ovlašćene da donose unutrašnje akte, da bi regulisale specifičnosti u vezi sa radnim odnosom njihovog osoblja, a koje su različite od opštih normativa koji su određeni u drugim zakonima, uključujući i osporeni Zakon, na taj način na koji isti osiguravaju svoju funkcionalnu i organizacionu nezavisnost i samo onoliko koliko je to potrebno da se zaštiti njihova nezavisnost i u vezi sa onim pitanjima za koje je potrebno takvo nešto.

160. Ovi posebni normativi se trebaju poštovati od strane svih institucija uključujući i Vladi u organizacije koje nadziru sprovođenje ovih odredbi.

161. Samim tim, Sud ocenjuje da, ovlašćujući Vladu da donosi podzakonske akte koji regulišu pitanja o zaposlenju, uključujući i kalsifikaciju pozicija, kriterijuma za odabir i druga pitanja i u nezavisnim ustavnim institucijama, ne uzimajući u obzir nezavisnost nezavisnih institucija, osporeni Zakon, gledajući u njegovoj celini, osporava suštinu nezavisnosti nezavisnih ustavnih institucija koja je zagarantovana u Poglavljima VIII [Ustavni sud] i XII [Nezavisne Institucije] Ustava, kao državnim organima koji su odvojeni od zakonodavne vlasti, izvršne vlasti, redovnog pravosuđa i drugih institucija.

162. Međutim, kao Što je to navedeno i iznad, u vezi sa institucijama pravosudnog Sistema, Sud ne nalazi da je potrebno da se ponište ove odredbe u celosti istih zato što se ove odredbe primenjuju i nad službenicima nezavisnih ustavnim institucija sve dok iste ne povređuju njihovu nezavisnost i takođe se primenjuju u odnosu na službenike drugih institucija, njihova ustavnost nije osporena pred ovim Sudom na specifičan način.

163. Sud utvrđuje da članovi 2 (stav 3), 5 (stav 1, tačka 1. 2 i stav 2), 10 (stavovi 1 i 2), 11, 14 (stav 5), 15 (stavovi 4 i 6), 17 (stav 7), 31 (stav 3), 32 (stav 5), 33 (stav 5), 34 (stav 16), 35 (stav 6), 37 (stav 5), 38 (stav 7), 39 (stav 11), 40 (stav 12), 41(stav 6), 42 (stavovi 10 i 11), 43 (stav 13), 44 (stav 4), 48 (stav 9), 49 (stav 6), 52 (stav 7), 54 (stav 6), 67 (stav 11), 68 (stav 8), 70 (stav 8), 71 (stav 7), 75, 80 (stav 4), 83 (stav 18) i 85 osporenog Zakona povređuju nezavisnost nezavisnih ustavnih institucija, koje su određene u Poglavlju VIII [Ustavni Sud] i u poglavlju XII [Nezavisne institucije]. Samim tim, osporeni Zakon nije u skladu sa Ustavom u odnosu na ove institucije, i ne primenjuje se nad ovim institucijama,k sve dok je ovaj Zakon ne poštuje njihovu institucionalnu i organizacionu nezavisnost koja je zagarantovana Ustavom.

164. Imajući u obzir da je Sud upravo utvrdio povrede osporenog Zakona u odnosu na nezavisne ustavne institucije, ali nije poništo primenu osporenog Zakona u odnosu na druge institucije a u vezi sa kojima nije osporena ustavnost osporenog Zakona, kao i činjenice da se osporeni Zakon primenjuje in ad nezavisnim ustavnim institucijama sve dok ne povređuje nezavisnost tih institucija, Skupština Kosova treba da preduzme potrebne mere, u što kraćem vremenskom roku, da preduzme potrebne radnje za izmenu i dopunu osporenog Zakona u skladu sa nalazima iz ove Presude, na način na koji će prepoznati funkcije i specifična nadležnost nezavisnih ustavnih institucija koje se odražavaju u donošenju i primeni njihovih unutrašnjih pravila da bi se zaštitila njihova nezavisnost koja je određena Ustavnom i posebnim zakonima, a u vezi sa, *inter alia,* pitanjima organizacione strukture

funkcionisanja; klasifikacije pozicija; posebnih uslova za odabir; kao i specifičnih prava i obaveza koja se razlikuju od onih utvrđenih osporenim Zakonom, po specifičnostima rada njihovog osoblja.

C) ŠTO SE TIČE TVRDNJI U VEZI SA USTAVNIM POVREDAMA U ODNOSU NA KAF I SLUŽBENIKE POLICIJE KOSOVA

165. Sud se poziva na tvrdnje podnosioca zahteva ali i na komentare samih KAF-a i Policije Kosova koji su podneti pred sudom. Sud primećuje da je glavna tvrdnja KAF0a pred Sudom ta da osporeni Zakon nije uzeo u obzir specifičnosti KAF-a koje su određene u Zakonu br. 04/L-64 o KAF-u, Zakonu br. 05/L-022 o Oružju, Zakonu 05/L-017 o opremanju Oružjem, municijom i odgovarajućom bezbednosnom opremom za državne institucije ovlašćene za bezbednost (sa svim izmenama i dopunama) kao i Zakona o Krivičnom Postupku, nasuprot činjenici *"da je KAF institucija koja služi pravosuđu i bezbednosti isto kao i Policija, Carina i Policijski inspektorat"*. Stoga, oni tvrde da nasuprot ovim specifičnostima i prirode njihovog posla, za razliku od službenika Policije Kosova i Policijskog inspektorata; kao i carinskih službenika, KAF nije uvrštena u član 3 [Izuzeci iz delokruga ovog zakona], stav 3 osporenog Zakona koji određuje funkcionare sa posebnim statusom, nad kojima se primenjuje poseban zakon a ne osporeni Zakon.

166. Stoga, podnosilac zahteva i KAF osporavaju činjenicu da je KAF tretiran u osporenom Zakonu kao izvršna agencija čiji se pravni odnos službenika reguliše putem osporenog Zakona a po definicijama u članu 2 [Delokrug primene], stav 3 koji sadrži definiciju civilnog službenika osporenog Zakona.

167. Dakle, KAF u suštini tvrdi da osporeni Zakon diskriminiše službenike KAF-a u odnosu na policijske službenike i policijski inspektorat Kosova i carinske službenike.

168. Što se tiče službenika Policije Kosova, Policija Kosova takođe osporava ne uvrštanje u izuzećima iz člana 3 [Izuzeci iz delokruga ovog zakona], stav 3 osporenog Zakona civilnih službenika Policije Kosova isto kao što čini izuzeće i za policijske službenike i ovo je u suprotnosti sa Zakonom o Policiji i podzakonskim aktima Policije Kosova. U vezi sa tim, oni se žale da osporeni Zakon nije uzeo za osnov specifičnosti radnog odnosa službenika Policije Kosova.

169. Sud, pre nego što razmotri pitanje jednakosti pred zakonom u vezi sa službenicima KAF-a i Policije Kosova, želi da podseti još jednom ono što je već odredio u slučaju KO171/18, naveden iznad, da nezavisne

agencije koje su osnovane na osnovu člana 142 Ustava nemaju isti status kao i nezavisne ustavne institucije koje su na izričit način navedene u Poglavlju XII Ustava. Ovo zbog toga što je osnovanje, uloga i status nezavisnih ustavnih institucija regulisan na izričit način u Poglavlju XII Ustava, dok "Nezavisne Agencije koje su predviđene u članu 142 Ustava" institucije kreirane od strane Skupštine, na osnovu odgovarajućih Zakona, koji regulišu osnivanje, funkcionisanje i njihove nadležnosti. Dakle, za razliku od toga što Skupština može da kreira i da ugasi "zakonom" Nezaivnse Agencije, Skupština ne može nikada da ugasi "zakonom" neku od pet gore navedenih nezavisnih institucija. Ovo je glavna razlika između nezavisnih institucija koje su navedene u Poglavlju XII Ustava.

170. S tim u vezi, a što se tiče gore navedenih tvrdnji KAF-a i Policije Kosova koje su povezane sa njihovim statusom, pre svega Policije Kosova kao institucije koja je određena članom 128 Ustava a koja je uvrštena u Poglavlje XI [Bezbednosni Sektor] Ustava kao i KAF-a kao izvršen Agencije, Sud naglašava da ove institucije ne uživaju isti status kao i nezavisne ustavne institucije koje su izričito navedene u poglavlju XII Ustava.

171. Stoga, imajući u obzir ono što je navedeno iznad, Sud će u nastavku proceniti da li je članom 2 [Delokrug primene], stav 3 koji definiše civilne službenike na taj način gde uključuje i osoblje KAF-a kao izvršnu agenciju, i službenike Policije Kosova nad kojima se primenjuje osporeni Zakon, tako što ne čini izuzeće iz primene osporenog zakona kao i policijske službenike, policijskog inspektorata, službenike OAK-a i carinskih službenika, povređeno pravo na jednakost pred zakonom, na osnovu člana 24 Ustava i člana 14 EKLjP-a.

Opšta načela u vezi sa jednakošću pred zakonom

172. Sud ponavlja da član 24. Ustava kao i član 14 Evropske Konvencije o Ljudskim Pravima (u daljem tekstu: EKLjP) propisuju da su svi jednaki pred zakonom i da svi uživaju pravo na jednaku zakonsku zaštitu.

173. Sud se poziva na sudsku praksu Suda kao i sudsku praksu Evropskog Suda za Ljudska Prava (u daljem tekstu: ESLjP), u skladu sa kojom je Sud, na osnovu člana 53 [Tumačenje odredbi Ljudskih Prava] Ustava, obavezan da tumači prava i osnovne slobode koje su zagarantovane Ustavom. U vezi sa tim Sud naglašava da samo razlike u tretiranju, na osnovu prepoznatljive karakteristike *ili statusa* mogu predstavljati nejednako tretiranje u smislu člana 24. Ustava i člana 14. EKLJP.

Pored toga, da bi se neko pitanje moglo pokrenuti na osnovu člana 24, mora da postoji razlika u tretiranju lica u analognim ili relevantno sličnim situacijama (vidi slučaj KO157/18, podnosilac zahteva: Vrhovni Sud Republike Kosova, Ocena ustavnosti člana 14, stava 1.7 Zakona br. 03/L-179 o Crvenom Krstu Republike Kosovo, Presuda od 13. marta 2019. godine (u daljem tekstu: Presuda KO157/18), stav 77; vid, takođe, *mutatis mutandis Kjeldsen, BuskMadsen i Pedersen protiv Danske*, pretstavke br. 5095/71, 5920/72 i 5926/72, 7. decembra 1976. godine, stav 56; *Carson i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, predstavka br. 42184/05, 16 mart 2010. godine, stav. 61).

174. Sud smatra da je za potrebe tumačenja člana 24. Ustava i člana 14. EKLJP, razlika u tretiranju, u istim ili analognim okolnostima, nejednaka i arbitrarna ako: 1) nema objektivno i razumno opravdanje, drugim rečima, ako ne sledi legitiman cilj, ili 2) ako nije postojao razuman odnos proporcionalnosti (odnosno srazmernosti) između sredstava koja su upotrebljena i cilja koji se želi postići (vidi, Presudu KI157/18, citirano iznad, stav 78; vidi takođe *mutatis mutandis Abdulaziz, Cabales i Balkandali protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, predstavke br. 9214/80; 9473/81 i 9474/81, 24. april 1985. godine, stav 72).

175. Sud naglašava da Vlada i Skupština uživaju određeno polje slobodne procene, odnosno jedan diskrecioni prostor, u oceni da li se i u kojoj meri može opravdati nejednako tretiranje u istim okolnostima. Opseg tog polja varira u zavisnosti od okolnosti, predmetu spora i istorije slučaja. Široko polje se uglavnom dozvoljava kada je reč o opštim merama ekonomske ili socijalne strategije, osim ako su očigledno bez razumnog osnova. (Vidi, Presudu KI157/18, citirano iznad, stav 78; vidi takođe *mutatis mutandis*, *Burden protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, predstavka br. 13378/05, 29. april 2008. godine, stav 60; *Khamtokhu i Aksenchik protiv Rusije*, citirano iznad, stav 64).

Da li je došlo do nejednakog tretiranja u analognim ili sličnim situacijama

176. Sud pre svega želi da proceni da li postoji neka razlika u tretiranju u analognoj situaciji ili u situaciji koja je relativno slična. Ukoliko se taj uslov ispuni, onda će Sud proceniti da li to tretiranje: *1)* ima objektivno i razumno opravdanje, drugim rečima, da li sledi legitiman cilj, ili 2) ako je postojao razuman odnos proporcionalnosti (odnosno srazmernosti) između sredstava koja su upotrebljena i cilja koji se želi postići.

177. Što se tiče KAF-a, Sud primećuje da su, na osnovu stava 2, tačke 2.3 i 3 člana 2 [Delokrug primene] osporenog Zakona, službenici izvršnih agencija javni službenici čiji se radni odnos reguliše osporenim Zakonom. Sud takođe primećuje da i civilni službenici Policije Kosova ulaze u kategoriju civilnih službenika nad kojima se primenjuje ovaj osporeni Zakon.

178. Sud još jednom ponavlja da na osnovu člana 3 [Izuzeci iz delokruga ovog zakona] stav 3, tačke 3.3, 3.4 i 3.5, policijski službenici i policijski inspektorat; carinski službenici; i službenici OAK-a su izuzeti iz primene osporenog Zakona i u vezi sa radnim odnosom gde će se za iste primenjivati poseban zakon. Stoga, Sud naglašava da službenici Policije Kosova i Carine Kosova nisu uključeni u izuzeća iz člana 3 osporenog zakona.

179. Stoga, uzimajući u obzir da se službenici KAF-a i službenici Policije Kosova tretiraju u osporenom Zakonu na drugačiji način u poređenju sa policijskim službenicima i policijskim inspektoratom, carinskim službenicima i službenicima OAK-a, Sud pre svega treba da razmotri da li su službenici KAF-a i civilni službenici Policije Kosova u istoj ili u analognoj poziciju odnosu sa službenicima sa kojima se oni porede.

180. U tom aspektu, a u vezi sa KAF-om, Sud se poziva na član 4 [Osnivanje Kosovske Agencije za Forenziku] Zakona br. 04/L-064 o KAF-u, koji propisuje da: KAF *"se osnova kao nezavisna, izvršna agencije, u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova"*. Na osnovu člana 2 [Delokrug], KAF je institucija koja je odgovorna za pružanje nepristrasnih objektivnih naučnih forenzičkih analiza. Međutim, KAF, u vezi sa administracijom i menadžmentom odgovara ministru koji je odgovoran za unutrašnje poslove jer član 11 [Ministar] Zakona o KAF-u predviđa da *"Izvršni šef KAF-a izveštava i neposredno je odgovoran ministru u upravljanju KAF-om"*.

181. U vezi sa Policijom Kosova, Sud se poziva na Zakon br. 04/L-076 o Policiji koji u članu 3 [Definicije], stav 1.2 propisuje da *"Civilno osoblje – pripadnici policije koji su zaposleni da obavljaju administrativne ili podršne poslove, a koji nemaju policijska ovlašćenja"*.

182. Sa druge strane, Sud podseća na član 128 [Policija Kosova] Ustava koji propisuje da je Policija Kosova odgovorna za održavanje javnog reda i mira na celokupnoj teritoriji Kosova.

183. Međutim, u vezi sa OAK-om, Sud podseća da član 129 [Obaveštajna Služba] propisuje da OAK istražuje, otkriva i nadgleda moguće pretnje po unutrašnju bezbednost Republike Kosovo.

184. Što se tiče carinskih službenika, Sud primećuje da na osnovu člana 4, stav 3 Zakona br. 03/L-109, o Carini i Akcizama na Kosovu *"Carina podrazumeva carinsku službu Kosova koja je zadužena za primenu carinskog zakonodavstva."*

185. Na osnovu onoga što je navedeno iznad, Sud smatra da policijski službenici i policijskog inspektorata; kao i službenici OAK-a imaju specifične dužnosti po ustavu za čuvanje javnog reda i mira, odnosno za istraživanje, otkrivanje i nadgledanje bezbednosti na Kosovu, dok sa druge strane, carinski službenici imaju odgovornost da primenjuju carinsko zakonodavstvo.

186. Sa druge strane, službenici KAF-a pružaju nepristrasne objektivne naučne analize i9 asistenciju za neke institucije kao podršku ovim institucijama. Takođe, službenici KAF-a su deo izvršne vlasti koji direktno odgovaraju odgovarajućem ministru za unutrašnje poslove. Stoga, priroda rada i specifičnosti rada i pravni status službenika KAF-a se razlikuje po prirodi rada drugih institucija sa kojima se oni porede.

187. Sud takođe smatra da specifičnosti civilnih službenika Policije Kosova nisu slične specifičnostima rada policijskih službenika, carinskih službenika kao i službenicima OAK-a, zato što oni nemaju odgovornost da čuvaju javni red i mir, kao policijski službenici, ili za primenu carinskog zakonodavstva kao što to rade carinski službenici, već samo pružaju administrativnu podršku za Policiju Kosova. Naime, imajući u obzir specifičnosti njihovog posla, Sud smatra da oni imaju više sličnosti sa funkcijama civilnih službenika koji su zaposleni u drugim institucijama, kao, primera radi, onih zaposlenih u ministarstvima i izvršnim agencijama nego sa policijskim službenicima, carinskim službenicima ili službenicima u OAK-u.

188. Samim tim, sud smatra da ni službenici KAF-a kao ni civilni službenici Policije Kosova nisu u ekvivalentnoj poziciji sa onim službenicima koji su u OAK-u ; policijskim službenicima i policijskog inspektorata; i carinskim službenicima Kosova, i zbog toga nije potrebno da se isti tretiraju na isti način kao i policijski službenici, službenici inspektorata, carinski službenici i službenici OAK-a.

189. Dakle, imajući u obzir ono što je navedeno iznad, princip nejednakog tretiranja dolazi u obzir samo u slučaju kada se takvo tretiranje vrši u istim ili analognim situacijama, a u konkretnom slučaju se ne može govoriti o nekakvom nejednakom tretiranju jer službenici KAF-a nisu u istoj, niti u sličnoj ili analognoj, poziciji sa službenicima u odnosu na koji se oni porede.

190. Sud dolazi do zaključka da službenici KAF-a nisu u sličnoj ili analognoj poziciji sa policijskim, carinskim ili službenicima inspektorata, čini nepotrebnom analizu da li je različit tretman imao objektivnu svrhu i da li postoji odnos proporcionalnosti između preduzetih mera i svrhe koja se time želela postići.

191. Zbog toga, Sud ocenjuje da osporeni Zakon, time što je uvrstio službenike KAF-a i civilne službenike Policije Kosova u oblast primene osporenog Zakona, ne povređuje načelo jednakosti koje je zagarantovano članom 24 Ustava i članom 14 EKLjP-a.

192. Podnosilac zahteva i Policija Kosova se takođe žale da je u suprotnosti sa presudom Suda KO97/12 "*stav 128 i 130 Presude Ustavnog Suda KO97/12, Osporeni zakon ne stavlja van snage na specifičan način Zakon o Policiji i samim tim povređuje princip pravne sigurnosti.*"

193. U vezi sa tim, Sud je iznad objasnio da osporeni Zakon, na osnovu člana 85 istog, na veoma jasan način stavlja van snage Zakon o Civilnim Službenicima kao i bilo koju drugu zakonsku odredbu koja je u suprotnosti sa njim, uključujući i posebne zakone kao što su odredbe Zakona o Policiji u vezi sa službenicima Policije Kosova uz izuzeće policijskih službenika i Policijskog inspektorata koji su izuzeti iz primene osporenog zakona na osnovu člana 3 [Izuzeci iz delokruga ovog zakona], stav 4.

194. U vezi sa tvrdnjama Policije Kosova da osporeni zakon povređuje načelo pravne sigurnosti zato što ne stavlja van snage na specifičan način Zakon o Policiji Kosova u vezi sa odredbama koje regulišu radni odnos administrativnog osoblja, Sud se poziva na slučaj Suda KO97/12, Podnosilac zahteva: *Ombudsman*, Presuda od 13. marta 2013. godine, gde je utvrđeno da princip pravne sigurnosti kao i vladavine zakona traži da neki novi zakon ne može da poništi odredbe nekog postojećeg zakona bez izmene relevantnih odredbi (vidi slučaj KO97/12, stav 128).

195. Sud je u ovom slučaju došao do zaključka da je Zakon br. 04/L-093 o Mikrofinansijskim institucijama i nebankarskim finansijskim institucijama, imao odredbe koje nisu bile u skladu sa Zakonom o Slobodi udruživanja u NVO ali je ovaj Zakon, u članu 117 [Uticaj na prethodne zakonske odredbe] određivao da ovaj Zakon stavlja van snage samo UNMIK Uredbu br. 1999/21.

196. Sud ocenjuje da se okolnosti ovog slučaja razlikuju od okolnosti osporenog zakona zato što osporeni Zakon u članu 85 na veoma jasan način stavlja van snage Zakon o Civilnoj Službi kao i bilo koju drugu

odredbu koja je u suprotnosti sa istim i time reguliše radni odnos za sve javne službenike uz izuzeće onih koji su navedeni u članu 3 i članu 4 osporenog Zakona.

197. Stoga, Sud ocenjuje da tvrdnja Policije Kosova u vezi sa povredom principa pravne sigurnosti u suprotnosti sa Presudom Suda u slučaju KO97/12, nije osnovana.

198. Kao zaključak, tvrdnje koje se tiču ustavnih povreda u vezi sa službenicima KAF-a i službenicima Policije Kosova, nisu osnovane.

Zahtev za privremenom merom

199. Dana 8. novembra 2019. godine, podnosilac zahteva je podneo zahtev pred Sudom, gde je, između ostalog, tražio da se odredi privremena mera u vezi sa osporenim Zakonom.

200. Dana 19. novembra 2019. godine, Sud je u Odluci za privremenu meru u slučaju KO203/19, usvojio kao osnovan zahtev za privremenom merom i obustavio je primenu osporenog Zakona do 28. februara 2020. godine. Dana 26. februara 2020. godine, Sud je odlučio da prihvati produžetak privremene mere određene od strane Suda dana 19. novembra 2019. godine, do 28. aprila 2020. godine. A dana 28. aprila 2020. godine, Sud je odlučio da nastavi sa privremenom merom u vezi sa slučajem br. KO203/19 do 30. juna 2020. godine.

201. Imajući u obzir da je Sud sada već proglasio zahtev prihvatljivim i odlučio je o meritumu istog, više nije potrebno da ostane na snazi privremena mera.

Zaključci

202. U proceni ustavnosti Zakona br. 06/L-114 o Javnim Službenicima, Sud je jednoglasno odlučio da: (i) zahtev je prihvatljiv za procenu u meritumu; (ii) da članovi 2 (stav 3), 5 (stav 1, tačka 1. 2 i stav 2), 10 (stavovi 1 i 2), 11, 14 (stav 5), 15 (stavovi 4 i 6), 17 (stav 7), 31 (stav 3), 32 (stav 5), 33 (stav 5), 34 (stav 16), 35 (stav 6), 37 (stav 5), 38 (stav 7), 39 (stav 11), 40 (stav 12), 41(stav 6), 42 (stavovi 10 i 11), 43 (stav 13), 44 (stav 4), 48 (stav 9), 49 (stav 6), 52 (stav 7), 54 (stav 6), 67 (stav 11), 68 (stav 8), 70 (stav 8), 71 (stav 7), 75, 80 (stav 4), 83 (stav 18) i 85 Zakona br. 06/L-114 o Javnim službenicima nije u skladu sa članovima 4, 7, 102, 108, 109, 110, 115, 132, 136, 139, 140 i 141 Ustava; (iii) Osporeni Zakon se ne primenjuje u odnosu na: Sudski Savet Kosova; Tužilački Savet Kosova; Ustavni Sud; Instituciju Ombudsmana; Stalnog Revizora Kosova; Centralnu Izbornu Komisiju;

Centralnu Banku Kosova i Nezavisnu Komisiju za Medije, sve dok se povređuje njihova funkcionalna i organizaciona nezavisnost koja je zagarantovana Ustavom; (iv) osporeni Zakon ne povređuje odredbe Ustava u odnosu na Kosovsku Agenciju za Forenziku i javne službenike Policije Kosova; (v) Skupština Republike Kosova, treba da preduzme potrebne radnje za izmenu i dopunu Zakona br. 06/L-114 o Javnim Službenicima u skladu sa nalazima iz ove Presude, a u vezi sa službenicima institucija koje su određene u tački (iii); I (vi) da se stavi van snagu privremena mera.

203. Ustavno pitanje koje sadrži navedeni zahtev je saglasnost osporenog zakona sa Ustavom koji je izglasan u Skupštini, odnosno procena da li je isti u skladu sa principom "podele vlasti", "nezavisnosti nezavisnih ustavnih institucija" i principom "jednakosti pred Zakonom" koji je zagarantovan gore navedenim članovima Ustava. Sud je razmotrio ustavnost osporenog zakona samo u odnosu na gore navedene ustavne institucije zato što podnosilac zahteva nije osporio ustavnost Zakona u celini i u odnosu na sve javne službenike koji su regulisani osporenim Zakonom.

204. U vezi sa institucijama pravosudnog sistema koje su određene u Poglavlju VII [Pravosudni sistem] Ustava, Sud je utvrdio da osporeni Zakon daje široke nadležnosti Vladi da upravlja i nadzire javnim službenicima javne uprave, uključujući i javne službenike institucija Sudske vlasti, kao što su to službenici Sudskog saveta Kosova i Tužilačkog saveta Kosova. Štaviše, osporeni Zakon daje Vladi nadležnost da donese određeni broj podzakonskih akata da bi dalje regulisala pitanja koja su od važnosti za javne službenike kao što su pitanja odabira, imenovanja, unapređenja na poslu, radnog vremena, klasifikacije pozicija, disciplinske povrede, a što u suštini utiče i na funkcionisanje, klasifikaciju pozicija ali i na sistematizaciju i organizacionu strukturu odgovarajućih sudskih institucija i nezavisnih institucija. Skupština je, ipak, u osporenom Zakonu ,dala nadležnosti Vladi sa upravlja sistemom civilne službe u svim institucijama, uključujući i Pravosudni sistem, odredila je da Predsedništvo Skupštine ima pravo da donosi podzakonske akte u vezi sa službenicima Skupštine.

205. Ovim zakonodavnim izborom je osigurano da Vlada, odnosno izvršni organ neće imati nadležnost da se "upliće" u menadžment službenika Skupštine, odnosno zakonodavne vlasti; dok za Sudsku i vlast nezavisnih institucija nije predviđena nijedna garancija da bi se sprečilo "uplitanje" u menadžmetu njihovih službenika. S tim u vezi, Sud je utvrdio da Skupština nije uspela da isto izuzeće odredi i za Sudstva i Pravosudnog Sistema sa ciljem da se osigura podela vlasti ne

samo u aspektu sudija i tužilaca, već i u vezi sa osobljem istih, isto kao što je to uradila za službenike Skupštine i Vlade.

206. Stoga, Sud ocenjuje da time što nisu uključeni javni službenici institucija koje su navedene u Poglavlju VII [Pravosudni sistem] u izuzeća iz člana 4 [Javni službenici sa posebnim statusom], stav 3 i 4 osporenog Zakona, osporeni Zakon povređuje načelo podele vlasti koje je zagarantovano članovima 4 i 7 Ustava kao i nezavisnost institucija pravosudnog Sistema koja je određene u Poglavlju VII [Pravosudni sistem] Ustava, konkretno Sudskog saveta Kosova i Tužilačkog saveta Kosova. Samim tim, Sud je utvrdio da osporeni zakon nije u skladu sa Ustavom u odnosu na ove institucije i neće se primenjivati nad ovim institucijama sve dok su osporava njihovu institucionalnu i organizacionu nezavisnost koja je zagarantovana Ustavom.

207. Što se tiče navoda podnosioca zahteva u vezi sa povredom nezavisnosti nezavisnih ustavnih institucija koje su navedene u Poglavlju VIII [Ustavni Sud] i XII [Nezavisne Institucije] Ustava, Sud se poziva na Nezavisne Institucije koje su izričito navedene u Poglavlju XII [Nezavisne institucije], odnosno na članove 132-135 [Uloga i Nadležnosti Ombudsmana], 136-138 [Stalni Revizor Kosova], 139 [Centralna Izborna Komisija], 140 [Centralna Banka Kosova] i 141 [Nezavisna Komisija za Medije], kao i u vezi sa Sudom kao što je to određeno u Poglavlju VIII [Ustavni sud] Utava. S tim u vezi, nezavisne ustavne institucije su, na osnovu Ustava, ovlašćene da odlučuju o svojoj unutrašnjoj organizaciji uključujući i regulisanje nekih specifičnosti u vezi sa njihovim osobljem, a radi osiguranja njihove funkcionalne i organizacione nezavisnosti. Stoga, Sud naglašava da na osnovu Ustava i relevantnih zakona kao i sudske prakse ovog Suda, koja je detaljno razrađena u Presudi, nad osobljem nezavisnih ustavnih institucija se primenjuju pravila civilne službe u onoj meri u kojoj ista ne povređuju njihovu nezavisnost. Regulisanja koja kreiraju direktna "uplitanja" na njihovu funkcionalnu i organizacionu nezavisnost nisu u skladu sa Ustavom i vrednostima koje se tu navode.

208. S tim u vezi, Sud je ocenio da Skupština, time što je ovlastila Vladu da putem osporenog zakona odnosi podzakonske akte koji regulišu pitanja zaposlenja, uključujući i klasifikaciju pozicija, kriterijuma za odabir i druga pitanja u nezavisnim ustavnim institucijama, ne uzimajući u obzir njihovu nezavisnost, povređuju suštinu nezavisnosti nezavisnih ustavnih institucija koja je zagarantovana članom 115 Poglavlja VIII Ustava i članovima 132, 36, 139, 140, 141 Poglavlja XII Ustava, kao javnih državnih vlasti koje su podeljene od zakonodavne i izvršne vlasti, od redovnog sudstva. Stoga, Sud utvrđuje da gore

navedene povrede čine da osporeni Zakon ne bude u skladu sa Ustavom u odnosu na Sudstvo i nezavisne institucije i nad istima se neće moći primenjivati, sve dok ne poštuje njihovu organizacionu i institucionalnu nezavisnost.

209. Što se tiče drugih institucija u vezi sa kojima je podnosilac zahteva podneo zahtev pred Sudom, konkretno službenicima KAF-a i javnim službenicima Policije Kosova, Sud naglašava da nezavisne agencije koje su osnovane po članu 142 Ustava nemaju isti status kao i nezavisne ustavne institucije koje su na izričit način navedene u Poglavlju XII Ustava. Ovo zbog toga što za razliku od drugih institucija koje su navedene u Poglavlju XII Ustava, "Nezavisne Agencije" koje su predviđene [lanom 142 ustava *"su one institucije koje je osnovala Skupština, na osnovu relevantnih zakona, koji regulišu osnivanje, funkcionisanje i njihova ovlašćenja*. Dakle, za razliku od činjenice da Skupština može da utemelji ili da ugasi *„zakonom"* Nezavisne Agencije; Skupština nikada ne može da ugasi *„zakonom"* neku od pet nezavisnih institucija koje su navedene iznad. Ovo čini glavnu razliku među Nezavisnim Institucijama koje su navedene u Poglavlju XII Ustava.

210. Sud je utvrdio da ni službenici Kosovske agencije za Forenziku kao ni javni službenici Policije Kosova nisu u ekvivalentnoj poziciji sa službenicima OAK-; policijskim službenicima i policijskim inspektoratom; i službenicima carine Kosova, i zbog toga, nije potrebno da se tretiraju na isti način. Ovo zbog činjenice da princip nejednakog tretiranja dolazi u obzir samo u slučajevima kada se takvo tretiranje vrši u istim ili sličnim situacijama. U ovom konkretnom slučaju se ne može govoriti o nejednakom tretiranju. U konkretnom slučaju se ne može govoriti o nekakvom nejednakom tretiranju jer službenici KAF-a i javni službenici Policije Kosova nisu u istoj, niti u sličnoj ili analognoj, poziciji sa službenicima u odnosu na koji se oni porede. Samim tim, Sud ocenjuje da osporeni Zakon time što uključuje službenike KAF-a i javne službenike Policije Kosova u oblast delovanja osporenog Zakona, ne povređuje princip jednakosti koji je zagarantovan članom 24 Ustava i članom 14 EKLjP-a.

211. Sud na kraju utvrđuje da nije potrebno da se osporeni Zakon stavi van snage u svojoj celini. U okolnostima ovog konkretnog slučaja, analiza nas je dovela do zaključka da time što se Zakon ne primenjuje u odnosu na gore navedene institucije ne čini Zakon ne primenljivim u praksi. Samim tim, sud je utvrdio da je Skupština obavezna da preduzme potrebne mere u vezi sa izmenama i dopunama Zakona br. 06/L-114 o Javnim Službenicima u skladu sa nalazima iz ove Presude, a u vezi sa službenicima institucija koje su specifično navedene u izreci Presude.

Do izmene i dopune zakona br. 06/L-114 o Javnim službenicima od strane Skupštine, odredbe ovog Zakona će se primenjivati samo u onolikoj meri koliko ne zadiru u funkcionalnu i organizacionu strukturu nezavisnih institucija koje su specifično navedene u izreci ove Presude. Dok se u odnosu na sve druge institucije, Zakon br. 06/L-114 o javnim službenicima primenjuje od stupanja na snagu ove Presude.

IZ TIH RAZLOGA

Ustavni Sud, u skladu sa članom 113.2 Ustava, članovima 20 i 27 Zakona i u skladu sa pravilima 56, 57 i 59 Poslovnika o radu, dana 30. juna 2020. godine, jednoglasno

ODLUČUJE

I. DA PROGLASI zahtev prihvatljivim;

II. DA UTVRDI da članovi 2 (stav 3), 5 (stav 1, tačka 1. 2 i stav 2), 10 (stavovi 1 i 2), 11, 14 (stav 5), 15 (stavovi 4 i 6), 17 (stav 7), 31 (stav 3), 32 (stav 5), 33 (stav 5), 34 (stav 16), 35 (stav 6), 37 (stav 5), 38 (stav 7), 39 (stav 11), 40 (stav 12), 41(stav 6), 42 (stavovi 10 i 11), 43 (stav 13), 44 (stav 4), 48 (stav 9), 49 (stav 6), 52 (stav 7), 54 (stav 6), 67 (stav 11), 68 (stav 8), 70 (stav 8), 71 (stav 7), 75, 80 (stav 4), 83 (stav 18) i 85 Zakona br. 06/L-114 o Javnim Službenicima nisu u skladu sa članovima 4 [Oblik Vladanja i Podela Vlasti]; 7 [Vrednosti]; 102 [Opšta Načela Sudskog Sistema]; 108 [Sudski Savet Kosova]; 109 [Državno tužilaštvo]; 110 [Tužilački Savet Kosova]; 115 [Organizacija Ustavnog Suda]; i članovima 132 [Uloga i Nadležnosti Ombudsmana], 136 [Stalni Revizor Kosova], 139 [Centralna Izborna Komisija], 140 [Centralna Banka Kosova] i 141 [Nezavisna Komisija za Medije] Poglavlja XII [Nezavisne Institucije] Ustava;

III. DA UTVRDI da se Zakon br. 06/L-114 o Javnim službenicima ne primenjuje u odnosu na: Sudski Savet Kosova; Tužilački Savet Kosova; Ustavni Sud; Instituciju Ombudsmana; Stalnog Revizora Kosova; Centralnu Izbornu Komisiju; Centralnu Banku Kosova i Nezavisnu Komisiju za Medije, sve dok se povređuje njihova funkcionalna i organizaciona nezavisnost koja je zagarantovana Ustavom.

IV. DA UTVRDI da Zakon br. 06/L-114 o javnim službenicima ne povređuje odredbe Ustava u vezi sa Kosovskom Agencijom za Forenziku i u vezi sa javnim službenicima Policije Kosova.

V. DA UTVRDI da Skupština Republike Kosova treba da preduzme potrebne radnje u vezi sa izmenama i dopunama Zakona br. 06/L-114 o Javnim službenicima u skladu sa nalazima iz ove presude, a u vezi sa službenicima institucija koje su određene u tački III ove Izreke;

VI. DA ZATRAŽI od Skupštine Republike Kosova, da u skladu sa pravilom 66 (4) Poslovnika o radu, da obavesti Ustavni sud Republike Kosova u vezi sa preduzetim merama radi sprovođenja ove Presude;

VII. DA UKINE odluku o određivanju privremene mere od 19. novembra 2019. godine, i odluke o produženju privremene mere od 26. februara 2020. godine i 22. aprila 2020. godine;

VIII. DA DOSTAVI ovu Presudu stranama;

IX. DA OBJAVI ovu Presudu u Službenom Listu, u skladu sa članom 20.4 Zakona; i

X. Ova Presuda stupa na snagu odmah;

Sudija izvestilac	**Predsednica Ustavnog Suda**
Safet Hoxha	Arta Rama-Hajrizi

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).

41. 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.

42. 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.

43. 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.

44. 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	**Predsednica Ustavnog suda**
Remzije Istrefi-Peci	Arta Rama-Hajrizi

KO219/19, Podnosilac: Ombudsman, Ocena ustavnosti Zakona br. 06/L-111 o platama u javnom sektoru

KO219/19, presuda usvojena 30. juna 2020. godine, objavljena 9. jula 2020. godine

Ključne reči**:** *zahtev od ombudsmana, izrada zakona, podela vlasti, vladavina zakona, pravna sigurnost, predvidljivost zakona, ustavne vrednosti, javni sektor, plate, jednakost pred zakonom, pravosuđe, nezavisne ustavne institucije*

Zahtev je podnela institucija ombudsmana Republike Kosovo, na osnovu člana 113. stav 2 podstav (1) Ustava. Predmetna stvar zahteva je bila ocena ustavnosti osporenog zakona, koji, prema navodima podnosioca zahteva, 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], članom 130. [Uprava civilnog vazduhoplovstva] Ustava Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ustav); članom 1. Protokola br. 1 (Zaštita imovine) Evropske konvencije o ljudskim pravima (u daljem tekstu: EKLJP), kao i stavom 2. člana 23. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima (u daljem tekstu: UDLJP).

Pod naslovom **V – ZAKLJUČCI** ove presude (vidi stavove 308 – 332), Sud je rezimirao suštinu slučaja i naveo sledeće:

Prilikom ocene ustavnosti Zakona br. 06/L-111 o platama u javnom sektoru, Sud je odlučio: (i) jednoglasno, da je zahtev prihvatljiv za razmatranje u meritumu; (ii) većinom glasova, da osporeni zakon, u celini, nije u saglasnosti sa članovima 4, 7, 102, 103, 108, 109, 110 Poglavlja VII, članom 115. Poglavlja VIII Ustava; kao i sa članovima 132, 136, 139 i 141 Poglavlja XII Ustava; (iii) da utvrdi da, nije potrebno razmatrati ostale navode podnosioca zahteva nakon što je osporeni zakon u celini proglašen neustavnim u pogledu povrede načela "podele vlasti" i "pravne sigurnosti"; (iv) da se ukine privremena mera.

Ustavno pitanje koje je sadržano u ovoj presudi bila je saglasnost sa Ustavom osporenog zakona koji je izglasala Skupština Republike Kosovo, odnosno

ocena da li je isti u saglasnosti sa načelom „podele vlasti“ i načelom „pravne sigurnosti“, zagarantovanim gore navedenim članovima Ustava.

Sud je došao do zaključka da osporeni zakon sadrži čitav niz ozbiljnih problema ustavnog nivoa, koji bi se mogli sažeti na sledeći način: (i) osporeni zakon je u suprotnosti sa svojim ciljem za *“usklađivanjem”* plata na nivou celokupnog javnog sektora - čineći proizvoljne i nerazumne izuzetke za nekoliko institucija, između ostalog za Bezbednosne snage Kosova, Obaveštajnu agenciju Kosova, Kosovsku agenciju za privatizaciju, Centralnu banku Kosova i samu Skupštinu; (ii) osporeni zakon potpuno isključuje nezavisnost sudske vlasti, ne ostavljajući joj nijednu samoregulatornu nadležnost za pitanja koje se tiču ostvarivanja “funkcionalne, organizacione i budžetske” nezavisnosti; (iii) osporeni zakon, iako kaže da se plate uređuju ovim Zakonom, snizio je zakonsko uređenje za mnoga pitanja na nivo podzakonskih akata, pružajući mogućnost podzakonskog uređenja samo izvršnoj i zakonodavnoj vlasti; (iv) od ukupno osamnaest (18) nadležnosti za donošenje podzakonskih akata, šesnaest (16) su za Vladu i dve (2) za Skupštinu, a nijedna samoregulatorna nadležnost za sudsku vlast ili nezavisne institucije; (v) sudskoj vlasti i nezavisnim institucijama nije omogućena nijedna samoregulatorna nadležnost kojom bi mogle uživati svoju “institucionalnu, organizacionu, strukturnu i budžetsku” nezavisnost u odnosu na svoju unutrašnju organizaciju i osoblje; (vi) usvojen je samo jedan (1) od osamnaest (18) podzakonskih akata koji su morali biti usvojeni u periodu od devet (9) meseci *vacatio legis*, odnosno do 1. decembra 2019. godine; (vii) kao što potvrđuju podaci Ministarstva finansija i transfera, za oko 42% pozicija se nije mogla dešifrovati plata jer bi se ista konačno utvrdila odgovarajućim klasifikacijama podzakonskim aktima Vlade; (viii) kao što potvrđuju podaci Ministarstva finansija i transfera *“dodatni budžetski trošak”* osporenog zakona *“nije deo budžetskih projekcija 2019-2021”;* (ix) kao što potvrđuju podaci Ministarstva finansija i transfera, čak i kada bi osporeni zakon danas stupio na snagu, isti se ne bi mogao primeniti u celini u nedostatku podzakonskih akata.

Što se tiče člana 1. osporenog zakona, u kojem se predviđa cilj sveobuhvatnog usklađivanja plata čitavog javnog sektora, Sud je primetio da je zakonodavac bez bilo kakvog obrazloženja i proizvoljno isključio iz ovog Zakona, između ostalog, OAK, BSK, CBK i KAP. U ostalim delovima zakona, zakonodavac je odobrio i druge direktne ili uopšte nenaglašene izuzetke za službenike Skupštine, političko osoblje Skupštine, poslanike Skupštine. Sud je došao do zaključka da izuzeci koji su odobreni osporenim zakonom očigledno protivreče samom cilju sveobuhvatnog *“usklađivanja”* radi kojeg je navodno donet. Shodno tome, smatralo se da su napravljeni izuzeci u suprotnosti sa samim ciljem Zakona i da stvaraju nerazumne, nedokazane i proizvoljne razlike.

Što se tiče člana 3. (u vezi sa članom 24.) osporenog zakona, Sud je utvrdio da se nisu sledila odnosno poštovala najmanje dva (2) od šest (6) osnovnih načela na kojima se navodno rukovodio osporeni zakon, odnosno ono "predvidljivosti" i "transparentnosti". Prvo je predviđalo da se plata "*ne može smanjiti, osim u vanrednoj situaciji finansijskih poteškoća i samo na osnovu zakona*"; dok je drugo predviđalo da će "*postupak utvrđivanja plate* [biti] *transparentan za javnost"*. Konkretnije, što se tiče načela predvidljivosti, Sud je naglasio da je pristup zakonodavca da smatra načelo "predvidljivosti" važnim samo za ubuduće, a ne i za sadašnjicu doveo do previđanja prava lica koja su negativno pogođena Zakonom o platama. To stoga što prema novoj zakonskoj regulaciji Skupštine proizilazi da za ubuduće, zakonodavac smatra da se platu mogu smanjivati **samo** u izuzetnim situacijama i situacijama finansijskih teškoća; dok nijedna od plata koje su skraćene u javnom sektoru na osnovu osporenog zakona nisu opravdane na osnovu bilo kakve "izuzetne situacije" ili "finansijske teškoće". Vlada je u Nacrtu zakona predvidela takvu garanciju neskraćivanja plata (član 27. početnog Nacrta zakona), ali je Skupština amandmanima eliminisala tu garanciju. Dalje, Sud ne smatra da je primenjeno načelo "transparentnosti" kada se za oko 42% pozicija koje trenutno primaju platu iz državnog budžeta još uvek ne može dešifrovati gde su pozicionirane i kolika će im biti plata prema novom Zakonu o platama.

Što se tiče članova 4, 5. i 12. osporenog zakona, Sud je primetio da je Skupština, kao jedna od tri klasične vlasti koje upravljaju Republikom Kosovo, predvidela da se sva pitanja koja se odnose na dodatke i nadoknade njenih zaposlenih, redovnog i političkog osoblja i samih poslanika, uređuju „posebnim aktima" usvojenim od Predsedništva Skupštine i da se takav izuzetak, prema zakonodavcu, *„zasniva na prirodi i specifičnim uslovima rada Skupštine Republike Kosovo"*. Sud je smatrao da takvi izuzeci, predviđeni samo za jednu vlast, predstavljaju jedan od najozbiljnijih ustavnih problema predmetnog zakona. Samo selektivno isključenje samo jedne vlasti i nepoštovanje ustavnih garancija drugih vlasti, zanemarujući u potpunosti pravosuđe i nezavisne institucije predstavlja zakonodavno rešenje koje se ne podudara sa vrednostima i načelima Ustava, a posebno sa načelom podele vlasti.

Sud je takođe zabeležio činjenicu da osporeni zakon dodeljuje šesnaest (16) posebnih nadležnosti Vladi da podzakonskim aktima i nakon konsultacije sa nadležnim ministarstvima uređuje određena pitanja, uključujući i pitanja koja se tiču pravosuđa i nezavisnih institucija u pogledu njihove funkcionalne, organizacione, strukturne i budžetske nezavisnosti (vidi članove 5.4; 5.5; 6.3; 6.4; 7.5; 8.3; 9.5; 14.4; 15.4; 17.4; 18.2; 19.4; 20.5; 21.6; 21.8; 22.5; 25.3; 26.2; 27.2 osporenog zakona). S tim u vezi, Sud je primetio da pored Skupštine, odnosno zakonodavnog tela, jedini drugi organ vlasti koji je ovlašćen da uređuje određena pitanja podzakonskim aktima predstavlja Vlada, odnosno izvršna vlast. Jedina vlast čija je nezavisnost

potpuno zaobiđena svakom vrstom specifičnog uređenja koje bi uzelo u obzir *„prirodu i specifične uslove“* njegovog rada i nezavisnosti - jeste pravosudna vlast. Isto se može reći i za nezavisne institucije iz poglavlja VIII i XII Ustava. To znači da su sva regulatorna ovlašćenja putem podzakonskih akata ostavljena u rukama izvršne i zakonodavne vlasti - kao dveju vlasti koje su u stvari izradile, odnosno usvojile ovu zakonsku inicijativu glasanjem u Skupštini.

Sud je naglasio da je zakonsko uređenje, potpunim isključivanjem samoregulatornih nadležnosti sudske vlasti, nesumnjivo stvorilo neravnotežu u podeli vlasti kojoj ne teži duh i slovo Ustava. Takvo pravno uređenje, ako bi se potvrdilo kao ustavno, imalo bi potencijal da stvori „mešanje“ Izvršne vlasti u Sudsku vlast i „zavisnost“ i „podređenost“ Sudske vlasti Izvršnoj vlasti, jer bi ova prva morala da zavisi od volje druge, u smislu unutrašnjih uređenja za osoblje i funkcionalni, organizacioni, budžetski i strukturni aspekat rada. Takvo zakonsko uređenje je u otvorenoj suprotnosti sa Ustavom.

Što se tiče člana 31. (u vezi sa članom 34.) osporenog zakona gde je predviđeno da svi podzakonski akti predviđeni ovim zakonom moraju biti *„usvojeni u roku od 9 meseci od objavljivanja u Službenom listu“* i da osporeni zakon *„stupa na snagu 9 meseci nakon objavljivanja u Službenom listu“,* Sud je primetio da je samo jedan (1) od osamnaest (18) podzakonskih akata koji su trebali da budu usvojeni do 1. decembra 2019. godine, odnosno u roku koji je zakonodavac ostavio kao *vacatio legis* da se pripremi za sprovođenje osporenog zakona. U odgovorima dostavljenim Sudu, Ministarstvo finansija i transfera priznalo je da bi osporeni zakon, čak i ako bi danas stupio na snagu, ne bi mogao da se primeni u celini zbog nepostojanja podzakonskih akata. Nedostatak istih, prema objašnjenju Ministarstva finansija i transfera, onemogućilo mu je da pruži odgovor za oko 42% pozicija koje se plaćaju iz državnog budžeta, jer bez usvajanja podzakonskih akata nije poznato koliku će platu imati čitav niz pozicija koje se trenutno plaćaju iz državnog budžeta. Čitav ovaj neoprezni zakonodavni proces, bez ikakve sumnje, dovodi do neprihvatljive situacije pravne nesigurnosti koja ni na koji način ne može biti saglasna sa Ustavom i njegovim vrednostima i načelima predvidljivosti, pravne sigurnosti i vladavine prava.

U vezi sa članom 32. osporenog zakona, u kojem se predviđa da je po stupanju na snagu osporenog zakona, svaka promena u strukturi, komponentama ili nivoima koeficijenata plata zabranjena, Sud je uočio neke ozbiljne konceptualne i praktične probleme na štetu pravosuđa i nezavisnih institucija. To stoga što, ako bi se ova odredba proglasila ustavnom, to značilo da kad god je pravosuđu i drugim nezavisnim institucijama potrebno da stvore novu poziciju u okviru svog organograma ili da promene unutrašnju

organizacionu strukturu, u zavisnosti od potrebe koja se može pojaviti u budućnosti - oni moraju obratiti Vladi radi traženja dozvole i odobrenja za stvaranje nove pozicije i da traže dozvolu i odobrenje za promenu unutrašnje organizacione strukture. Osporeni zakon u lancu konačnog odlučivanja je ostavio Vladu kao vlast koja treba da *„usvoji“* svaki predlog sudske vlasti. Sud je utvrdio da je ovo zakonsko uređenje bez ikakve sumnje u flagrantnoj suprotnosti sa pojmom „institucionalne, funkcionalne i organizacione“ nezavisnosti pravosuđa i nezavisnih institucija. Kao takvo, ovo uređenje je neprihvatljivo i protivno Ustavu i ključnom načelu podele vlasti kao izabranom ustavnom modelu za upravljanje Republikom Kosovo.

Što se tiče člana 33. osporenog zakona, Sud je primetio da su, *inter alia,* izričito ukinuti neki od specifičnih članova organskih zakona pravosuđa koji su prethodno uređivali pitanje plata pravosuđa uopšte, Ustavnog suda i predsedništva oba saveta, Sudskog i Tužilačkog saveta. Međutim, članom 28. osporenog zakona je predviđeno da se isti neće primenjivati na gore navedene funkcionere do 31. decembra 2022. godine. Sud je primetio dva očigledna i fundamentalna problema u tom aspektu.

Prvi se odnosio na zakonski vakuum i zakonsku kontradikciju koji je stvoren osporenim zakonom. To stoga što bi u pravnom trenutku kada bi osporen zakon stupio na snagu, član 33. ovog zakona stavio van snage sve odnosne norme koje trenutno uređuju plate pravosuđa, Ustavnog suda, predsedavajućih Sudskog i Tužilačkog saveta (vidi tačke 1.4; 1.6; 1.7; 1.8 člana 33. osporenog zakona) a za čije plate Zakon istovremeno navodi da će biti sačuvane u odgovarajućem periodu. Postavlja se pitanje da li bi se prilikom stupanja na snagu osporenog zakona stavili van snage članovi organskih zakona koji uređuju trenutne plate - na osnovu kojeg zakona bi ispalo da primaju plate ovi posebni funkcioneri. Koja bi im plata bila sačuvana kada bi odredbe koje uređuju njihovu “staru” platu – za koju se pretpostavlja da bi bila “sačuvana” - bile stavljene van snage. Ovim neopreznim zakonskim uređenjem proizilazi da bi zakonodavac ostavio dotične funkcionere bez ikakvog zakonskog uređenja. Drugo se odnosilo na koncept zadržavanja plata pravosuđa samo do kraja 2022. godine i potom drastično smanjenje plata posle tog datuma. Za takav scenario se nije smatralo da može doprineti garantovanju nezavisnog sudstva. Naprotiv, takvo zakonodavno rešenje bi stavilo pod nepreporučljivi pritisak sudsku vlast u odnosu na zakonodavnu i izvršnu vlast.

Da bi došao do ovih zaključaka, Sud je uzeo u obzir sledeće aspekte.

Kada je u pitanju Skupština, Sud je naglasio da zakonodavna vlast ima glavnu ustavnu ingerenciju za donošenje zakona na nivou zemlje. U aspektu okolnosti konkretnog slučaja, ispostavlja se da je nesporno ovlašćenje Skupštine da vršeći svoju nadležnost da “usvaja zakone” uređuje plate u

javnom sektoru u skladu sa određenom javnom politikom koju je izglasala sama Skupština. Skupština ima puno ovlašćenje da izabere najbolji i najprikladniji modalitet za koji smatra da u pogledu javnih politika odgovara sistemu plata u Republici Kosovo. Jedino ograničenje koje Skupština ima u donošenju zakona je to da poštuje procedure donošenja zakona i da izglasava zakone koji su u saglasnosti sa Ustavom i tu proklamovanim vrednostima i načelima.

Prilikom analize osporenog zakona, Sud se s namerom fokusirao na proizvoljna „smanjenja“ plate, a ne na „povećanje“ plate zbog činjenice da je Skupština prilikom donošenja zakona morala da vodi računa o pravima lica kojima se plata skraćuje. Razlozi za smanjenje plata moraju biti mnogostruko održiviji od razloga za povećanje plata jer prvo umanjuje postojeće pravo, dok drugo doprinosi postojećem pravu. Po ovom pitanju, Sud naglašava da je zakonodavac ima pravo da posle ove presude preduzme svaku vrstu koraka da poveća plate u javnom sektoru tako da ispuni svaki cilj javne politike povećanja plata u određenom sektoru. Nije dužnost Suda da se izjašnjava o tome gde i kako treba izvršiti povećanje plata. Mogući modaliteti za ovo pitanje ostaju u potpunosti u diskreciji Skupštine i Vlade.

Kada je reč o ulozi Ustavnog suda u apstraktnoj oceni ustavnosti osporenog zakona, razjašnjeno je da je u svim slučajevima kada ovlašćene strane osporavaju određeni zakon Skupštine pred Ustavnim sudom, fokus ocene uvek na poštovanju ustavnih normi i ljudskih prava i sloboda - a nikada na oceni izbora javne politike koja je dovela do usvajanja određenog zakona. Nadležnost Suda u konkretnom slučaju je bila da oceni, *in abstracto*, da li je osporeni zakon ustavan ili ne i da u zavisnosti od odgovora - zapečati njegovu ustavnost ili da isti stavi van snage kao neustavan. Drugo je u ovom slučaju nužno.

Na nivou načela koja su utvrđena Ustavom, Sud je istakao da se među osnovnim vrednostima ugrađenim u Ustav, na kojima se zasniva ustavni poredak Republike Kosovo, između ostalog, nalaze i “podela vlasti” i “vladavina prava”. Funkcionisanje demokratske države Republike Kosovo zasniva se na ustavnom načelu podele vlasti i kontrole balansa između njih. Na osnovu člana 4. Ustava koji se odnosi na oblik vladanja i podelu vlasti: (i) Skupština sprovodi zakonodavnu vlast; (ii) Vlada je odgovorna za sprovođenje zakona i državne politike; i (iii) sudska vlast je jedinstvena i nezavisna i sprovode je sudovi. Ove tri vlasti čine klasični trougao podele vlasti. Odnos između “triju vlasti” zasnovan je na načelu podele vlasti i kontrole balansa između njih. Podela vlasti kao suštinsko načelo najvišeg ustavnog nivoa oličena je u duhu Ustava zemlje i kao o takvoj, o njoj se ne može pregovarati.

Svakoj od tri klasične grane podele vlasti, Ustav je posvetio posebno poglavlje. U sva tri navedena poglavlja [o zakonodavnoj, izvršnoj i sudskoj vlasti] predviđena su opšta načela kao i dužnosti i odgovornosti svake vlasti. Pored toga, tu su predviđeni i mehanizmi kontrole i balansiranja između njih koji čine suštinu načina na koji bi ove vlasti trebalo da kontrolišu i balansiraju jedna drugu bez stvaranja bilo kakvog neustavnog međusobnog "mešanja", "zavisnosti" ili "podređenosti", koja bi potencijalno mogla uticati na nezavisnost jedne ili druge vlasti. Logika načela podele vlasti je da uticaj jedne vlasti na drugu nikako ne bi smeo da uspostavi odnos mešanja ili zavisnosti ili podređenosti koji bi mogao dovesti do gubitka nezavisnosti da postupa kao vlast koja je slobodna i nije pod uticajem. Ovo predstavlja suštinu ustavne ravnoteže koju je Ustav utvrdio i koju treba održavati na svakoj interaktivnoj instanci između nezavisnih vlasti.

Pored toga, Sud je naglasio da je Ustav priznao poseban i važan status i ulogu u pravilnom obavljanju javnih državnih dužnosti i nezavisnim institucijama navedenim u Poglavlju XII Ustava, koje su kao takve ne bez razloga izdvojene. U ovo poglavlje spadaju: (i) ombudsman; (ii) stalni revizor Kosova; (iii) Centralna izborna komisija; (iv) Centralna banka Kosova; (v) Nezavisna komisija za medije; i (vi) nezavisne agencije.

Za razliku od drugih institucija navedenih u Poglavlju XII Ustava, "nezavisne agencije" koje su predviđene članom 142. Ustava su *"one institucije koje je osnovala Skupština, na osnovu relevantnih zakona, koji regulišu osnivanje, funkcionisanje i njihova ovlašćenja"*. Ovu razliku je potrebno evidentirati kao takvu iz razloga što su pet nezavisnih institucija koje su navedene pod tačkama (i), (ii), (iii), (iv) i (v) uspostavljene kao takve prilikom izglasavanja i stupanja na snagu postojećeg Ustava od strane zakonodavca, odnosno Skupštine; dok nezavisne agencije nisu uspostavljene kao takve prilikom izglasavanja postojećeg Ustava – već su agencije za čije uspostavljanje Ustav dodeljuje zakonom pravo Skupštini da ih uspostavlja i gasi, u zavisnosti od potreba koje se mogu javiti u javnom i društvenom životu. Za razliku od činjenice da Skupština može uspostavljati i gasiti nezavisne agencije *"po zakonu"*; Skupština ne može nikada *"po zakonu"* ugasiti bilo koju od gore navedenih nezavisnih institucija. Ovo predstavlja glavnu razliku između nezavisnih institucija navedenih u Poglavlju XII Ustava – koja se kao takva mora uzeti u obzir svaki put kada se preduzimaju radnje koje se dotiču nezavisnih agencija – koje se razlikuju od drugih nezavisnih institucija.

Ključni zaključci koje je Sud izveo i primenio nakon analize odgovora Foruma Venecijanske komisije i mišljenja Venecijanske komisije i sudske prakse raznih ustavnih i vrhovnih sudova, bili su sledeći: (i) ne postoji eventualni jedinstveni sistem za uređenje plata u javnom sektoru i ne postoji međunarodno priznato načelo koje utvrđuje uređenje "jednaka plata za jednaki rad";; (ii) većina zemalja reguliše plate različitim zakonima i

istovremeno primenjuje različite metode regulišući to pitanje bilo posebnim zakonima za pojedine sektore ili nekom koncentrisanijom zakonskom regulacijom; (iii) Skupština, kao zakonodavni organ, ima ovlašćenje i organsko pravo da donese bilo kakvu vrstu zakonodavstva o regulisanju plata u javnom sektoru pod uslovom da isto bude u skladu sa Ustavom; (iv) načelo podele vlasti i ravnoteže između zakonodavne, izvršne i sudske vlasti ne podrazumeva izolovanje vlasti i odsustvo međuzavisnosti; međutim, isto podrazumeva izbegavanje situacija kojima se može stvoriti nezakonito "mešanje", "zavisnost" ili "podređenost" između nezavisnih vlasti; (v) nezavisnost sudstva, kao jedne od grana vlasti, podrazumeva da je sudstvo oslobođeno spoljnog pritiska i da nije podložno uticaju izvršne grane; (vi) dovoljni resursi su od suštinskog značaja za garantovanje sudske nezavisnosti od drugih državnih institucija i privatnih stranaka - kako bi sudstvo moglo da obavlja svoje dužnosti sa integritetom i delotvorno; (vii) smanjenje budžeta od strane izvršne vlasti predstavlja primer kako se resursi za sudstvo mogu staviti pod prekomerni i neželjeni pritisak; (viii) ne postoji pravilo koje uspostavlja apsolutnu garanciju da se plate u plate u javnom sektoru ne mogu smanjivati *per se* – već smanjenje plata mora biti opravdano i nikada proizvoljno; (ix) do smanjenja plata pravosuđa može doći samo pod uslovima značajne ekonomske i finansijske krize, koja pored toga mora biti i zvanično priznata kao takva; (x) žrtvovanja u vreme krize [budući da je naglasak na smanjenju uvek kada postoje krize] koja imaju za rezultat smanjenje plata i koja nisu univerzalna i nisu ravnomerno raspoređena među svim građanima, srazmerno njihovoj individualnoj finansijskoj sposobnosti – ne smatra se da su u saglasnosti sa konceptima raspodele opterećenja između primalaca plata u državi.

Na samom kraju, Sud je naglasio još nekoliko važnih pitanja.

U slučaju nove izrade zakona u ovoj oblasti, Vlada u svojstvu predlagača zakona i Skupština u svojstvu onoga ko izglasava zakone, dužne su da uzmu u obzir načela navedena u ovoj presudi i ostale presude iz sudske prakse Ustavnog suda, u tumačenju odgovarajućih članova Ustava. Moraju se priznati „institucionalna, funkcionalna, organizaciona i budžetska" nezavisnost pravosuđa i nezavisnih institucija, a svaka zakonska inicijativa mora poštovati tu nezavisnost (vidi presude KO73/16 i KO171/18).

Utvrđivanje gore navedenih povreda učinilo je osporeni zakon u celosti neustavnim. Sud je vrlo pažljivo analizirao mogućnost delimičnog poništavanja osporenog zakona. Međutim, u okolnostima konkretnog slučaja, takvo rešenje, za razliku od okolnosti Zakona br. 06/L-114 o javnim službenicima koji je delimično poništen, nije bilo moguće iz dva glavnih razloga. Prvo, jer su ustavne povrede evidentirane u osporenom zakonu toliko ozbiljne težine da utiču na osnov funkcionisanja vlasti u Republici Kosovo - izazivajući neravnotežu u podeli vlasti na štetu pravosuđa i

nezavisnih institucija. Drugo, zato što osporeni zakon ne pruža mogućnost da se ponište samo nekoliko odredbi i samo nekoliko tačaka Aneksa br. 1. i 2. jer bi svaka vrsta poništenja dovela do toga da zakon bude neprimenljiv u praksi. A u slučajevima kada analiza dovodi do zaključka da Zakon delimičnim ukidanjem postaje neprimenljiv sa preostalim članovima koji su ostali na snazi kao ustavni, Sud je u obavezi da poništi zakon u celini.

Sud je takođe naglasio da sve vlasti, bez izuzetka, imaju ustavnu obavezu da međusobno sarađuju i obavljaju javne dužnosti radi opšteg javnog dobra i u najboljem interesu svih državljana Republike Kosovo. U ove javne dužnosti spada i obaveza svake vlasti da tokom vršenja ustavnih dužnosti vodi računa o poštovanju nezavisnosti vlasti kod koje stvara "mešanje". Na primer, Vlada i Skupština, iako imaju ovlašćenje da predlažu odnosno izglasavaju zakone, koji bi mogli uticati i na sferu sudstva, kao treće vlasti; one [Vlada i Skupština] moraju osigurati da se prilikom izrade njihovih predloga pa do njihove finalizacije glasanjem Skupštine sačuva ustavna nezavisnost sestrinske vlasti, odnosno sudstva. Istu brigu i osetljivost, Vlada i Skupština moraju pokazati i prema ostalim državnim akterima kojima je Ustav dodelio ustavnu garanciju funkcionalne, organizacione, strukturne i budžetske nezavisnosti. Garantovanje i preliminarno osiguranje ustavnosti inicijativa Vlade i Skupštine mora biti stalni i nerazdvojni aspekt zakonskog stvaralaštva ove dve vlasti.

PRESUDA

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 ili ombudsman).

Osporeni zakon

2. Podnosilac zahteva osporava ustavnost Zakona br. 06/L-111 o platama u javnom sektoru (u daljem tekstu: Zakon o platama ili osporeni zakon).

Predmetna stvar

3. Predmetna stvar zahteva je ocena ustavnosti osporenog zakona, koji, prema navodima podnosioca zahteva, 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], članom 130. [Uprava civilnog vazduhoplovstva] Ustava Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ustav); članom 1. Protokola br. 1 (Zaštita imovine) Evropske konvencije o ljudskim pravima (u daljem tekstu: EKLJP), kao i stavom 2. člana 23. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima (u daljem tekstu: UDLJP).

4. Pored toga što osporava ustavnost Zakona o platama u celini, podnosilac zahteva, odnosno ombudsman, osporava i ustavnost sledećih članova Zakona o platama: 4.4; 4.5; 5.5; 6.4; 7.5; 8; 8.3; 9.5; 14.4; 15.4; 17.4; 18.2; 19.4; 20.5; 21.8; 22.5; 23.5; 25.3; 26.2; 29; 33, navodeći da odredbe predmetnog zakona posebno nisu u saglasnosti sa načelom podele vlasti.

5. Podnosilac zahteva je takođe tražio od Ustavnog suda Republike Kosovo (u daljem tekstu: Sud) da odredi privremenu meru za *"trenutnu suspenziju"* osporenog zakona.

Pravni osnov

6. 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

7. Dana 5. decembra 2019. godine, podnosilac je podneo zahtev Sudu.

8. Dana 6. decembra 2019. godine, predsednica Suda je imenovala sudiju Remziju Istrefi-Peci za sudiju izvestioca i Veće za razmatranje, sastavljeno od sudija: Arta Rama-Hajrizi (predsedavajuća), Gresa Caka-Nimani i Safet Hoxha.

9. Dana 10. decembra 2019. godine, podnosilac je obavešten o registraciji zahteva. Istog dana, zahtev je prosleđen predsedniku Republike Kosovo i vršiocu dužnosti premijera Republike Kosovo, sa pozivom da svoje eventualne komentare dostave Sudu do 24. decembra 2019. godine. Zahtev je, takođe, prosleđen i sekretaru Skupštine Republike Kosovo, od koga je zatraženo da dostavi Sudu sva relevantna dokumenta vezano za osporeni zakon. *(Pojašnjene suda:* u vreme predaje zahteva sudu od strane Vlade Kosova bioje premijer na dužnosti)

10. 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 KO219/19 od 12. decembra 2019. godine).

11. Dana 23. decembra 2019. godine, Ministarstvo javne uprave (u daljem tekstu: MJU) dostavilo je svoje komentare u vezi sa zahtevom KO219/19, kao odgovor na navode podnosioca zahteva. *(Pojašnjenje suda:* u vreme predaje zahteva u sudu MJU je bio poseban ministar Vlade, a trenutnom strukturom Vlade, MJU i njegove odgovornosti su inkorporirane u Ministarstvo unutrašnjih poslova.

12. Dana 14. januara 2020. godine, Sud je poslao zahtev Venecijanskoj komisiji za iznošenje mišljenja u svojstvu *Amicus Curiae* u vezi sa slučajem KO219/19.

13. Dana 23. januara 2020. godine, podnosilac zahteva je obavestio Sud da je ombudsmanu dostavljeno 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 predmetom: *"Ombudsman [...] primio zahteve od 17 opština, 266 obrazovnih ustanova i 7,047 hiljada potpisa"*. On je dostavio Sudu sve ove zahteve, ali nije objasnio, odnosno razjasnio šta je konkretan zahtev od Suda u odnosu na dostavljene dokumente.

14. 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.

15. Dana 3. februara 2020. godine, Venecijanska komisija je dostavila Sudu određena dokumenta o platama sudija i ombudsmana, kao i obaveštavajući Sud da bi usled nedostatka međunarodnih standarda u vezi sa načelom *"jednaka plata za jednaki rad"*, 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 radi dobijanja detaljnijih uporednih informacija po pitanju koje se razmatra u slučaju KO219/19.

16. Dana 6. februara 2020. godine, Sud je tražio od podnosioca zahteva da razjasni podneske koje je dostavio 23. januara 2020. godine. U svom zahtevu upućenom podnosiocu zahteva, Sud je, između ostalog, naveo:

> *"[...] 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.*
> *[...] 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".*

17. Dana 13. februara 2020. godine, sudija izvestilac se nakon konsultacije sa ostalim sudijama Suda i nakon 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?".

18. 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 Venecijanske komisije kao i predmeti različitih međunarodnih i ustavnih sudova i to:

(xv) *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;

(xvi) 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;
(xvii) 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;
(xviii) 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;
(xix) Kontrolna (ček) lista za načelo vladavine prava CDL-AD(2016)007 – relevantni deo u kojem se govori o sudijama;
(xx) Predmet Evropskog suda pravde (u daljem tekstu: SPEU) sa referentnim br. ECJ-2018-1-003;
(xxi) Predmet Evropskog suda za ljudska prava (u daljem tekstu: ESLJP) sa referentnim br. ECH-2017-3-006;
(xxii) Predmete Ustavnog suda Portugala sa referentnim br. POR-2015-3-018, POR-2013-3-018; POR-2013-1-006; POR-2012-2-011;
(xxiii) Predmet Ustavnog suda Kipra sa referentnim br. CYP-2014-2-001;
(xxiv) Predmet Ustavnog suda Andore sa referentnim br. AND-2014-2-001;
(xxv) Predmete Ustavnog suda Češke sa referentnim br. CZE-2011-2-007; CZE-2010-1-003;
(xxvi) Predmet Ustavnog suda Slovenije sa referentnim br. SLO-2009-3-006;
(xxvii) Predmet Ustavnog suda Poljske sa referentnim br. POL-2001-H-001;
(xxviii) Predmet Vrhovnog suda Kanade sa referentnim br. CAN-1997-3-005.

19. U periodu između gore pomenutih datuma, osim 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 i Ustavnog suda Južne Afrike.

20. 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 dostavio Sudu dana 23. januara 2020.

godine kao i u vezi sa podnescima koje su određeni sindikati dostavili 30. janura 2020. godine. Podnosilac zahteva je objasnio 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 naveo niti je tražio opoziv privremene mere, već je ostavio na snazi svoj prvi zahtev za uvođenje privremene mere i potpunu suspenziju primenljivosti osporenog zakona.

21. Dana 29. marta 2020. godine, Sud je gore navedene sindikate obavestio o tome da je Sud primio njihove dopise i da će isti biti razmotreni u okviru zahteva koji je podneo ombudsman kao strana koja je podnela zahtev KO219/19.

22. Dana 30. marta 2020. godine, Sud je produžio privremenu meru do 30. juna 2020. godine i na taj način produžio suspenziju primene osporenog zakona do tog datuma.

23. Dana 10. aprila 2020. godine, Sud je od vršioca dužnosti ministra Ministarstva finansija i transfera, g. Besnika Bislimija (u daljem tekstu: Ministarstvo finansija i transfera) tražio da odgovori na nekoliko pitanja Suda i dostavi određena dodatna dokumenta. Konkretno, Sud je od Ministarstva finansija i transfera tražio da odgovore na sledeća pitanja:

1. Za koje pozicije će se tačno i za koliko smanjiti plata? Molimo Vas da nam tačno kažete, navodeći da je za poziciju X institucije X plata iznosila X evra prema ranijim zakonima, dok će prema osporenom zakonu plata iznositi X evra, što predstavlja razliku u plati od minus X evra?

2. Za koje pozicije će se tačno i za koliko povećati plata? Molimo vas da nam tačno kažete, navodeći da je za poziciju X institucije X plata iznosila X evra prema ranijim zakonima, dok će prema osporenom zakonu plata iznositi X evra, što predstavlja razliku u plati od plus X evra?

3. Da li imamo neku postojeću poziciju u Republici Kosovo koja i dalje prima platu prema važećim zakonima - a za koju nova plata nije određena u osporenom zakonu? Ako je odgovor da, koje su to tačno pozicije, u kojim su institucijama i kolika je njihova trenutna plata? Šta će se desiti sa njihovom budućom platom? Kolika će im biti plata ako se osporeni zakon bude primenjivao?

4. Koje će se tačno pozicije plaćati iz državnog budžeta Republike Kosovo? Koje pozicije i koje institucije su tačno izuzete iz spornog zakona?

5. Za javna preduzeća i ona koja se ne finansiraju iz državnog budžeta Republike Kosovo ili koja se ne finansiraju u potpunosti iz državnog budžeta Republike Kosovo, kako je pitanje njihovih plata uređeno osporenim zakonom. Kako će se tačno plaćati i iz kojih sredstava će se generisati njihova plata?

6. Osporeni zakon predviđa oko 18 posebnih ovlašćenja za Vladu da podzakonskim aktima uređuje određena pitanja. S tim u vezi, molimo vas da objasnite da li su sve plate u javnom sektoru uređene samo i isključivo osporenim zakonom i njegovim Aneksom br. 1 ili postoje plate koje će biti određene podzakonskim aktima Vlade? Ako je odgovor da, koje su to pozicije i za koje institucije? Ako je odgovor ne, recite nam kako se objašnjava tvrdnja o nepostojanju direktnog određenja za pojedine postojeće pozicije koje su u radnom odnosu i kako će se odrediti plate za takve pozicije?

7. Da li je Vlada usvojila sva podzakonska akta koja se pominju u osporenom zakonu, s obzirom na to da je rok za njihovo usvajanje bio 9 meseci nakon stupanja na snagu osporenog zakona? Ako je odgovor da, molimo vas da nam dostavite po jednu kopiju takvih podzakonskih akata.

24. Sud je takođe tražio od Ministarstva finansija i transfera da dostavi Sudu dva dodatna dokumenta, i to:

"[P]oslednju listu plata koje je Ministarstvo za finansije i transfere isplatilo za mart 2020. godine za sve zaposlene na nivou Republike Kosovo. Ova lista će pomoći da se tačno razjasni koje se pozicije plaćaju prema važećem zakonu i koliko tačno iznosi plata za svaku poziciju.

[L]istu plata koje bi Ministarstvo finansija i transfera isplatilo ako bi bio primenjen osporeni zakon. Ova lista će pomoći da se tačno razjasni koje pozicije su obuhvaćene osporenim zakonom i koliko će tačno iznositi plata za svaku poziciju. Ovo će takođe razjasniti: (i) gde je došlo do smanjenja plata; (ii) gde je došlo do povećanja plata; (iii) pozicije čija plata još uvek nije određena (ukoliko je takva tvrdnja tačna)".

25. Dana 17. aprila 2020. godine, Ministarstvo finansija i transfera je tražilo odgađanje roka, sa sledećim obrazloženjem: *"Prilikom početnog razmatranja vašeg dopisa, primetili smo da su pitanja veoma složena i da je potrebno veoma ozbiljno razmatranje sa naše strane. S druge strane, imajući u vidu situaciju sa pandemijom, Ministarstvo finansija i transfera radi sa smanjenim kapacitetom i glavni fokus rada u ovom trenutku je na primeni Fiskalnog paketa za hitne situacije i drugim budžetskim procesima. Stoga vas ljubazno molimo da se rok koji ste odredili za odgovor produži do 20. maja 2020. godine".*

26. Dana 21. aprila 2020. godine, Sud je usvojio zahtev Ministarstva finansija i transfera za odgađanje roka.

27. Dana 21. maja 2020. godine, Sud je primio tražene odgovore od Ministarstva finansija i transfera u kojima je navedeno sledeće: "*Dana 10. aprila 2020. godine, primio sam od vas dopis sa br. protokola 330 u Ministarstvu finansija i transfera, u kojem ste tražili odgovore na nekoliko pitanja koja se odnose na Zakon br. 06-L-111 o platama u javnom sektoru. Po prijemu dopisa, oformio sam stručnu komisiju sastavljenu od viših službenika iz Ministarstva finansija i transfera i Ministarstva unutrašnjih poslova i javne uprave, koji su mi pomogli stručnim savetima u sastavljanju odgovora na vaša pitanja".*

28. Dana 22. maja 2020. godine, Ministarstvo finansija i transfera je dostavilo dopis sa razjašnjenjima u kojem je navedeno: "*Obaveštavamo vas da zbog tehničkog problema koji smo imali 20.05.2020. godine, nismo uspeli da dostavimo kompletan odgovor Ustavnom sudu Republike Kosovo. Naime, dosije je bio spreman i na taj datum je protokolisan u našem Ministarstvu, ali smo imali problem sa prenosom dokumentacije na CD. To je izazvalo zakašnjenje. Nadam se da ćemo naići na vaše razumevanje i da će komentari biti uzeti u obzir od strane Ustavnog suda Republike Kosovo".*

29. Dana 1. juna 2020. godine, Sud je po jednu kopiju odgovora primljenih od Ministarstva finansija poslao svim zainteresovanim stranama zarad njihove informisanosti.

30. Dana 30. juna 2020. godine, Veće za razmatranje je razmotrilo izveštaj sudije izvestioca i jednoglasno iznelo preporuku Sudu o prihvatljivosti zahteva.

31. Istog dana, 30.. juna 2020. godine, Sud je odlučio: (i) jednoglasno glasova da je zahtev prihvatljiv; (ii) proglasi većinom glasova da Zakon

br. 06/L-111 o platama u javnom sektoru, u celini, nije u saglasnosti sa članovima 4. [Oblik vladanja i podela vlasti]; 7. [Vrednosti]; 102. [Opšta načela sudskog sistema]; 103. [Organizacija i jurisdikcija sudova] stav 1; 108. [Sudski savet Kosova]; 109. [Državno tužilaštvo]; 110. [Tužilački savet Kosova], 115. [Organizacija Ustavnog suda] Ustava i čanovima 132 (Uloga i nadležnosti ombudsmana); 136 (Generalni revizor Kosova), 139 (Centralna izborna komisija); i 141 (Nezavisna komisija za medije) i Poglavlja [Nezavisne agencije] Ustava; (iii) da u potpunosti proglasi nevažećim Zakon br. 06/L111 o platama u javnom sektoru (iv) ukine odluku o uvođenju privremene mere od 12. decembra 2019. godine kao i odluku o produženju privremene mere od 30. marta 2020. godine. Glavni zaključci i operativni deo presude KO219/19 objavljeni su istog dana.

32. Dana 9. jula 2020. godine, Sud je objavio kompletnu presudu u slučaju KO219/19.

Pregled činjenica

33. Tokom 2018. godine, MJU je započeo sa izradom Nacrta zakona o platama.

34. Dana 8. juna 2018. godine, Nacrt zakona o platama u javnom sektoru je objavljen na elektronskoj platformi za javne konsultacije i bio otvoren za komentare do 28. juna 2018. godine.

35. Dana 23. juna 2018. godine, MJU je uputio Nacrt zakona o platama Kancelariji premijera na usvajanje. U propratnom pismu je navedeno da procena uticaja na budžet koju sastavlja Ministarstvo finansija nedostaje u ovom dosijeu i da će ista biti dostavljena u trenutku kada bude dovršena.

36. Dana 3. septembra 2018. godine, Ministarstvo finansija je dostavilo procenu uticaja na budžet za Nacrt zakona o platama. U toj proceni je zaključeno da će Nacrt zakona o platama imati dodatne troškove za budžet Republike Kosovo te da ti troškovi nisu deo budžetskih projekcija 2019-2021.

37. Dana 3. septembra 2018. godine, Vlada Republike Kosovo (u daljem tekstu: Vlada) je odlukom br. 08/63 usvojila Nacrt zakona o platama.

38. Dana 14. avgusta 2018. godine, Ministarstvo za evropske integracije (u daljem tekstu: MEI) je izradilo Pravno mišljenje o usaglašenosti Nacrta zakona o platama sa *„acquis“* Evropske unije (u daljem tekstu: EU).

39. Dana 24. avgusta 2018. godine, MJU je dostavio Kancelariji premijera konačnu verziju Nacrta zakona o platama, sa zahtevom da se isti razmotri i usvoji na sednici Vlade. Zajedno sa (i) Nacrtom zakona o platama, dostavljeni su i: (ii) memorandum sa objašnjenjima; (iii) izjava o usaglašenosti i (iv) pravno mišljenje MEI. Za procenu uticaja na budžet od strane Ministarstva finansija je navedeno da će biti poslata odmah nakon što bude primljena od MJU-a.

40. Dana 27. avgusta 2018. godine, generalni sekretar Kancelarije premijera izdao je potvrdu kojom je potvrdio da je osporeni Nacrt zakona *"prošao sve procesne faze predviđene Pravilnikom o radu"*.

41. Dana 3. septembra 2018. godine, Ministarstvo finansija je dostavilo MJU Mišljenje o proceni uticaja Nacrta zakona o platama na budžet. U zaključcima ovog mišljenja je navedeno: "*Ministarstvo finansija - Odeljenje za budžet ocenjuje da će sa stanovišta uticaja na budžet, procenjeni troškovi Nacrta zakona o platama za 2019. godinu u poređenju sa budžetskim izdvajanjima za 2018. godinu imati dodatne budžetske troškove za budžet Republike Kosovo u iznosu od 90.669.920 €. S druge strane, u poređenju sa dokumentom SOT 2019-2021, dodatni budžetski troškovi za budžet Republike Kosovo će biti u iznosu od 205.768.891 € za period 2019-2021, za kategoriju plata i dnevnica i to za 2019. godinu u iznosu od 69.747.219 €, za 2020. godinu u iznosu od 67.776.873 € i za 2021. godinu u iznosu od 68.244.799 €.*
Ministarstvo finansija - Odeljenje za budžet ocenjuje da gore predstavljeni dodatni budžetski troškovi nisu deo budžetskih projekcija 2019-2021".

42. Dana 3. septembra 2018. godine, Vlada je odlukom br. 08/63 usvojila osporeni zakon i odlučila da isti uputi Skupštini Republike Kosovo (u daljem tekstu: Skupština) na razmatranje i usvajanje.

43. Dana 7. septembra 2018. godine, Vlada je u skladu sa svojom gore navedenom odlukom uputila osporeni zakon Skupštini *"radi razmatranja i usvajanja istog u propisanom postupku"*.

44. Dana 12. septembra 2018. godine, predsednik Skupštine je dostavio poslanicima Skupštine Nacrt osporenog zakona i zadužio Komisiju za javnu upravu, lokalnu samoupravu i medije, kao funkcionalnu komisiju (u daljem tekstu: Funkcionalna komisija) da razmotri predmetni Nacrt zakona i dostavi Skupštini izveštaj sa preporukama.

45. Dana 8. oktobra 2018. godine, gore navedena Funkcionalna komisija je preporučila da se Nacrt zakona o platama usvoji u načelu.

46. Dana 25. oktobra 2018. godine, Skupština je nastavila postupak sa prvim čitanjem Nacrta zakona o platama. Istog dana, Skupština je odlukom br. 06-V-248 usvojila Nacrt zakona u načelu i zadužila pet parlamentarnih komisija da razmotre predmetni Nacrt zakona i dostave svoje izveštaje sa preporukama. Skupština je tom prilikom zadužila Funkcionalnu komisiju za javnu upravu, lokalnu samoupravu i medije; Komisiju za zakonodavstvo, mandate, imunitete, Poslovnik Skupštine i nadgledanje Agencije za borbu protiv korupcije; Komisiju za budžet i finansije; Komisiju za evropske integracije i Komisiju za prava i interese zajednica i povratak.

47. Dana 29. januara 2019. godine, Funkcionalna komisija za javnu upravu, lokalnu samoupravu i medije je predmetni Nacrt zakona prosledila stalnim komisijama na razmatranje.

48. Dana 30. januara 2019. godine, Komisija za zakonodavstvo, mandate, imunitete, Poslovnik Skupštine i nadgledanje Agencije za borbu protiv korupcije je odlučila da Funkcionalnoj komisiji preporuči da su Nacrt zakona o platama i predloženi amandmani u skladu sa Ustavom i važećim zakonom. Takođe, ova komisija je podnela i nekoliko amandmana.

49. Dana 30. januara 2019. godine, Komisija za prava i interese zajednica i povratak je odlučila da preporuči Funkcionalnoj komisiji da Nacrt zakona o platama ne ugrožava i ne zadire u prava zajednica.

50. Dana 31. januara 2019. godine, Komisija za evropske integracije je objasnila Funkcionalnoj komisiji da delokrug primene Nacrta zakona o platama nije konkretno uređen zakonodavstvom EU.

51. Dana 31. januara 2019. godine, Komisija za budžet i finansije je odlučila da iznese preporuku Funkcionalnoj komisiji da Nacrt zakona o platama sadrži troškove koji su podnošljivi za budžet Republike Kosovo.

52. Dana 1. februara 2019. godine, Funkcionalna komisija je dostavila poslanicima Skupštine “Izveštaj sa preporukama” o predmetnom Nacrtu zakona. U tom izveštaju je objašnjeno da je na početni Nacrt zakona sa ukupno 32 članova predloženo ukupno 58 amandmana koji su dobili podršku Funkcionalne komisije; dok je bez podrške Funkcionalne komisije predloženo još 19 drugih amandmana.

Skupštini je radi razmatranja na plenarnoj sednici upućeno ukupno 77 amandmana.

53. Dana 2. februara 2019. godine, Skupština je uputila Nacrt zakona o platama na drugo čitanje. Istog dana, Skupština je odlukom br. 06-V-310 usvojila osporeni zakon.

54. Dana 12. februara 2019. godine, osporeni zakon je upućen predsedniku Republike Kosovo radi proglašavanja ukazom i objavljivanja u Službenom listu.

55. Dana 1. marta 2019. godine, osporeni zakon je objavljen u Službenom listu. Član 34. [Stupanje na snagu] osporenog zakona propisuje da "*Ovaj zakon stupa na snagu devet (9) meseci nakon objavljivanja u Službenom listu Republike Kosovo*".

56. Dana 1. decembra 2019. godine, osporeni zakon je stupio na snagu.

Navodi podnosioca zahteva

57. Podnosilac zahteva osporava u celini osporeni zakon (Zakon br. 06/L-111 o platama u javnom sektoru). Podnosilac zahteva navodi da osporeni zakon i njegov Aneks jedan (1) nisu uspeli da prenesu ustavni duh u smislu (I) podele vlasti, (II) jednakosti pred zakonom, (III) garancije imovinskog prava i (IV) vladavine prava.

Navodi koji se odnose na "podelu vlasti"

58. Što se tiče "podele vlasti", ombudsman u svojstvu podnosioca zahteva tvrdi da osporeni zakon ne obezbeđuje adekvatnu podelu vlasti kao što je utvrđeno u članu 4. Ustava. Shodno tome, po njegovim navodima, neophodno je da se osigura načelo podele vlasti kako u hijerarhijskom, tako i operativnom pogledu po pitanju plata u javnom sektoru.

59. Podnosilac zahteva naglašava da osporeni zakon, dodeljujući pravo na donošenje podzakonskih akata samo Vladi, a u pojedinim slučajevima i Skupštini, ne uzima u obzir ustavni zahtev za poštovanje načela podele vlasti utvrđenog u članu 4. Ustava. Ovo utvrđenje kao takvo ima uticaja na (i) organizacionu, funkcionalnu i finansijsku nezavisnost i upliće se u (ii) mehanizam kontrole i balansiranja, koji je garant demokratskog funkcionisanja države. U tom smislu, podnosilac zahteva navodi da se specifičnosti ustavnog statusa institucija moraju poštovati kao celina, uključujući i donošenje podzakonskih akata određenih u ovom Zakonu, a takođe mora se sačuvati i osigurati njihova nezavisnost. U vezi sa ovim navodom, podnosilac zahteva na

specifičan način osporava sledeće odredbe osporenog zakona: član 4. stav 4, član 5. stav 5, član 6. stav 4, član 7. stav 5, član 8. stav 3, član 9. stav 5, član 14. stav 4, član 15. stav 4, član 17. stav 4, član 18. stav 2, član 19. stav 4, član 20. stav 5, član 21. stav 8, član 22. stav 5, član 23. stav 5, član 25. stav 3 i član 26. stav 2.

60. Podnosilac zahteva smatra da osporeni zakon primenjuje iste kriterijume za vlasti, institucije i organe u Republici Kosovo, bez obzira na poredak i podelu vlasti u skladu sa Ustavom i specifičnost ustavnog statusa različitih subjekata u javnom sektoru.

61. Podnosilac zahteva, između ostalog, naglašava da osporeni zakon narušava načelo podele i balansiranja vlasti zbog toga što ne uzima u obzir da mnoge od ovih institucija imaju specijalne zakone koji na poseban način regulišu prava i obaveze zaposlenih u tim institucijama. Prema navodima podnosioca, osporeni zakon deluje u suprotnosti sa pravnim načelom *lex specialis derogat legi generalis*, koje utvrđuje da kada određena činjenična situacija spada u delokrug dva normativna akta, onda se specijalnom aktu daje prioritet u odnosu na opšti akt (osporeni zakon je opšti akt).

62. Podnosilac zahteva takođe naglašava da kada su u pitanju nezavisne institucije navedene u Poglavlju XII Ustava i Ustavni sud koji je naveden u Poglavlju VIII Ustava, nisu uzeti u obzir stavovi i sudska praksa Ustavnog suda koji su iskazani u presudi KO73/16 (vidi, podnosilac Ombudsman, *"Ocena ustavnosti Administrativnog cirkulara br. 01/2016, donetog 21. januara 2016. godine od strane Ministarstva javne administracije Republike Kosovo"*, presuda od 16. novembra 2016. godine - u daljem tekstu: presuda KO73/16), a posebno u stavovima 88, 97, 98 i 100 te presude. Podnosilac zahteva takođe naglašava da je konstantno tražio od Vlade, ali i od Skupštine, da se prilikom razmatranja i usvajanja zakona koji čine paket zakona o reformi uprave, uključujući i osporeni zakon, uzme u obzir presuda Ustavnog suda u slučaju KO73/16, ali ona nije uzeta u obzir.

Navodi koji se odnose na "vladavinu prava"

63. Kada je u pitanju načelo "vladavine prava", podnosilac zahteva navodi da Ustav, u članu 7. [Vrednosti], utvrđuje vladavinu prava kao jednu od vrednosti ustavnog poretka u zemlji. U vezi sa ovim pitanjem, podnosilac zahteva se poziva na načela vladavine prava u skladu sa Izveštajem Venecijanske komisije o vladavini prava (vidi Izveštaj o vladavini prava CDL-AD(2011)003rev koji je Venecijanska komisija usvojila na 86. plenarnoj sednici, 25-26. mart 2011. godine).

64. U tom kontekstu, podnosilac zahteva navodi neka od načela koja smatra relevantnim za okolnosti konkretnog slučaja, odnosno: (i) načelo pravne sigurnosti - kojim se zahteva da pravna pravila budu jasna i precizna, čija je svrha da obezbede da pravne situacije i odnosi budu predvidljivi. Prema navodima podnosioca zahteva, Skupštini, kao zakonodavcu, nije dozvoljeno da zaobilazi osnovna prava dvosmislenim zakonima, već se ovim načelom pruža pravna zaštita pojedincima u odnosu na državu, njene organe i agente; (ii) poštovanje ljudskih prava - poštovanje vladavine prava i poštovanje ljudskih prava nisu nužno sinonimi. U svakom slučaju, ova dva koncepta se u velikoj meri preklapaju jedan sa drugim, a i mnoga prava sadržana u EKLJP se direktno ili indirektno odnose na vladavinu prava; (iii) zabrana diskriminacije i jednakost pred zakonom - osim što predstavljaju osnovna ljudska prava, one takođe predstavljaju i koncepte vladavine prava.

65. Shodno tome, podnosilac zahteva tvrdi da osporeni zakon sadrži odredbe koje nisu dovoljno jasne i precizne i da je Skupština njegovim usvajanjem previdela pravo na nediskriminaciju i pravo na imovinu, što je zajedno sa drugim ustavnim povredama, podstaklo podnosioca zahteva da osporeni zakon uputi na ocenu Ustavnom sudu.

Navodi koji se odnose na "jednakost pred zakonom"

66. Što se tiče "jednakosti pred zakonom", ombudsman u svojstvu podnosioca zahteva naglašava da osporeni zakon nije uspeo da obezbedi "*jednaku platu za jednaki rad"* u čitavom javnom sektoru. Osporeni zakon je navodno stvorio različitu situaciju za jednakovredne pozicije jer su u različitim institucijama iste ili uporedive pozicije vrednovane različitim nivoima plata. U tom smislu, ombudsman smatra da osporeni zakon nije u saglasnosti sa članovima 3. stav (2), 7 (1), 21, 22. i 24. stav (1) Ustava, koji utvrđuju jednakost pred zakonom i opšta načela ljudskih prava i osnovnih sloboda. Takođe, podnosilac zahteva tvrdi da osporeni zakon nije u saglasnosti sa članom 23. stav (2) UDLJP, u kojem je utvrđeno da: *"Svako, bez ikakve razlike, ima pravo na jednaku platu za jednaki rad"*. Kao rezultat toga, podnosilac zahteva se poziva na stav (1) člana 22. Ustava, u kojem je utvrđeno da se UDLJP primenjuje direktno u Republici Kosovo i da ljudska prava i slobode koja su zagarantovana ovom Deklaracijom imaju premoć, u slučaju konflikta, nad svim zakonskim odredbama i ostalim aktima javnih institucija.

67. Podnosilac zahteva naglašava da imajući u vidu da su ljudska prava i osnovne slobode nedeljiva, neotuđiva i nepovrediva i da kao takva predstavljaju osnovu pravnog poretka Republike Kosovo, te da stoga

svako razlikovanje, isključenje, ograničenje ili preferencija po bilo kojem osnovu, koja ima za cilj ili efekat da se obezvredi ili ugrozi priznavanje, uživanje ili ostvarivanje, na isti način sa drugima, osnovnih prava i sloboda utvrđenih Ustavom i zakonima koji se sprovode u Republici Kosovo, predstavlja diskriminaciju.

Navodi koji se odnose na "zaštitu imovine"

68. Što se tiče "prava na imovinu", ombudsman u svojstvu podnosioca zahteva tvrdi da osporeni zakon krši imovinska prava pojedinaca ili grupa u javnom sektoru. Podnosilac zahteva se poziva na član 55. [Ograničenje prava i osnovnih sloboda] Ustava radi procene srazmernosti smanjenja plata u javnom sektoru navodi: *"U konkretnom slučaju Ustavni sud treba da proceni da li je smanjenje plata nekolicine subjekata javnog sektora izvršeno u skladu sa članom 55. Ustava koji predviđa ograničenje osnovnih prava i sloboda, suštinu ograničenog prava, važnost svrhe ograničenja, prirodu i opseg ograničenja, odnos između ograničenja i svrhe koja se želi postići, kao i mogućnost ostvarivanja tog cilja sa manje ograničenja".*

69. Podnosilac zahteva, takođe, navodi da plata predstavlja "dobro" sa stanovišta člana 1. Protokola br. 1 EKLJP jer zaposleni imaju legitimno očekivanje u vezi "materijalizacije" svojih plata. Podnosilac zahteva dodaje da je smanjenje plata glavna žalba koja je upućena Instituciji ombudsmana i da, po njegovom mišljenju, osporeni zakon u mnogim sektorima "smanjuje plate". Oslanjajući se na sudsku praksu ESLJP-a, podnosilac zahteva ocenjuje da osporeni zakon nije iznašao pravilnu ravnotežu između javnog interesa i osnovnih prava i sloboda pojedinca.

70. U tom smislu, citirajući predmet ESLJP-a *Hasani protiv Hrvatske* (vidi predmet ESLJP-a *Hasani protiv Hrvatske,* predstavka br. 20844/09, odluka o prihvatljivosti od 30. septembra 2010. godine), podnosilac zahteva ističe da: "*ESLJP naglašava obavezu [javnih organa] da održavaju pravilan balans koji je neophodan za javni interes i zaštitu osnovnih prava građana. Ova ravnoteža se ne postiže kada građani moraju da snose ogroman i nesrazmeran teret, što direktno utiče na smanjenje ekonomskih prava. U tim okolnostima došlo je do kršenja člana 1 Protokola 1 uz Evropsku konvenciju o ljudskim pravima (EKLJP) zbog kršenja zakona opravdanosti i proporcionalnosti u smanjenju imovinskih prava [...] Jasno je da budžetska pitanja nameću ogromna i nesrazmerna opterećenja zaposlenima koji se plaćaju od strane budžeta, a da pritom ne održavaju pravilan balans između javnog interesa i*

neophodne zaštite osnovnih ljudskih prava. Štaviše, u slučaju Kjartan Asmundsson protiv Islanda, ako se iznos beneficija smanji, ili prekine, to predstavlja ograničenje imovinskih prava i to bi trebalo da bude opravdano opštim interesom. U suštini, ESLJP smatra da je ograničenje opravdano (čak i u slučajevima kada bi podnosioci zahteva trebali da poseduju imovinu) u okolnostima kada se legitimni cilj (balansiranje državnog budžeta u ekonomskim krizama) sledi proporcionalno, uzimajući u obzir širok opseg državne procene ekonomske i socijalne politike i ravnotežu postignutu primenom takvih mera".

Individualne žalbe institucija i drugih subjekata zainteresovanih za ustavnost osporenog zakona dostavljene ombudsmanu i koje je on prosledio Ustavnom sudu kao deo spisa predmeta KO219/19

71. Pored gore predočenih navoda ombudsmana kojima se osporava ustavnost Zakona o platama u celini, ombudsman je prosledio Sudu i trideset pet (35) individualnih žalbi koje su ombudsmanu podnele razne zainteresovane institucije i subjekti. [Objašnjenje: Sud je ove žalbe primio od ombudsmana kao deo spisa predmeta KO219_19, a iste je ombudsmanu dostavilo svih 35 zainteresovanih strana koje su smatrale da osporeni zakon krši određene ustavne norme ili određena prava i slobode].

72. Što se tiče gore navedenih individualnih zahteva koji su podneti ombudsmanu, podnosilac zahteva smatra da je u interesu žalilaca, ali i javnosti, da Sud oceni da li osporeni zakon pogađa legitimne interese ovih žalilaca. Konkretnije, podnosilac zahteva, u vezi sa 35 žalbi koje je primio ombudsman, smatra da Sud treba da iznese ocenu o sledećim pitanjima: (i) *"Da li je načelo podele vlasti i ustavna garancija koja se odnosi na jednakost pred zakonom postignuta osporenim zakonom i njegovim Aneksom 1";* (ii) *"Da li osporeni zakon treba da obuhvati javna preduzeća koja vrše javna ovlašćenja u Republici Kosovo i da li njihovo obuhvatanje osporenim zakonom ugrožava Ustav odnosno načelo slobodne tržišne ekonomije izraženo u članu 10. i članu 119. Ustava Republike Kosovo, prikazano u Zakonu br. 03/L-087 o javnim preduzećima";* (iii) "*Da li osporeni zakon treba pažljivo da tretira zaposlene u institucijama, organima i telima od posebnog značaja i radnike u javnom sektoru u čiju specijalizaciju je investirano"*.

73. U nastavku, Sud će predstaviti suštinu svih 35 navedenih žalbi. U delu koji se odnosi na prigvatljivost zahteva, Sud će konkretno odgovoriti o statusu ovih žalbi u razmatranju ovog slučaja (vidi stavove 188-191 ove presude).

Žalba Centralne izborne komisije (CIK)

74. CIK je pred ombudsmanom tvrdila da je osporeni zakon izvršio neadekvatnu kategorizaciju CIK-a, naspram ustavnih odgovornosti ove institucije. Žalilja naglašava da su u skladu sa Poglavljem XII Ustava formirane nezavisne institucije, kao što su: Ombudsman, Generalni revizor, Centralna banka Kosova, Centralna izborna komisija i Nezavisna komisija za medije. U nastavku, žalilja tvrdi da CIK nikada nije bio jednako tretiran sa drugim institucijama koje imaju istu ustavnu osnovu, iako priroda njihovih nadležnosti nije ista sa CIK-om. CIK je na osnovu Zakona br. 03/L-073 o opštim izborima u Republici Kosovo, na osnovu presude Suda KO73/16, kao i na osnovu člana 17. Pravilnika o radu Centralne izborne komisije usvojio svoju unutrašnju regulativu. Kao rezultat toga, CIK je odredio stepene i koeficijente svojih zaposlenih na osnovu specifičnosti radnih mesta. S tim u vezi, CIK traži da se Zakonom o platama poštuje ustavna nezavisnost CIK-a, kao nezavisne institucije i da se sačuvaju trenutne plate i stepeni u skladu sa internom uredbom CIK-a (Uredba br. 02/2017 o opisu radnih zadataka i klasifikaciji radnih mesta u Sekretarijatu Centralne izborne komisije).

Žalba Sudskog saveta Kosova (SSK)

75. SSK je pred ombudsmanom tvrdio da usvajanje osporenog zakona neminovno dovodi do toga da ustavna načela iz Ustava budu nesprovodljiva u praksi, a samim tim i međunarodni sporazumi koje je Republika Kosovo zaključila sa EU, konkretnije, Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju, koji je zaključen u duhu poštovanja kriterijuma za podelu vlasti. SSK ističe da je Zakon o platama u suprotnosti sa Ustavom jer krši načelo jednakosti vlasti a posledično i prava zaposlenih u SSK-u. Dalje navodi da je prema članu 4. Ustava sudska vlast jedinstvena i nezavisna i sprovode je sudovi, što znači da je sudska vlast jednaka sa zakonodavnom i izvršnom vlašću. Prema ovom pravilu jednakosti, zaposleni bi trebalo da budu tretirani potpuno jednako, a posebno plate civilnih službenika na sva tri nivoa (vlasti). Takođe, SSK ističe da s obzirom na činjenicu da je pravosuđe nezavisno, i plate treba da budu određene u skladu sa ulogom i težinom koju ima pravosudni sistem, a samim tim i njegova administracija u okviru primenljivog ustavnog sistema. Dalje, SSK takođe navodi da osporeni zakon nije obuhvatio neke od postojećih pozicija sudske vlasti, što predstavlja činjenicu da Vlada i Skupština nisu uzele u obzir komentare i predloge koje je podneo SSK. On se poziva i smatra delom ovog zahteva i zahtev od Nezavisnog sindikata pravosuđa Republike Kosovo. Imajući u vidu sve gore navedene

okolnosti, SSK traži od podnosioca zahteva, odnosno od ombudsmana da uputi pitanje Ustavnom sudu radi ocene usaglašenosti osporenog zakona sa Ustavom.

Žalba Tužilačkog saveta Kosova (TSK)

76. TSK je pred ombudsmanom tvrdio da osporeni zakon nije u saglasnosti sa Ustavom Republike Kosovo i krši načelo jednakosti vlasti i samim tim krši i prava zaposlenih u tužilačkom sistemu Kosova. Žalilac je tražio naknadu plata u skladu sa načelom podele i jednakosti vlasti, kao što je utvrđeno Ustavom, odnosno da pravosuđe bude ravnopravno sa zakonodavnom i izvršnom vlasti i u pogledu plata. U vezi sa ovim pitanjem, žalilac je tražio da se u osporenom zakonu izvrši usklađivanje u Aneksu 1, tako da se pozicija predsedavajućeg Saveta i glavnog državnog tužioca premeste u podgrupu pozicija A2, sa koeficijentom 10. Žalilac traži da zamenik glavnog državnog tužioca prima 95% od plate glavnog državnog tužioca. Žalilac dalje tvrdi da na osnovu izmena izvršenih u Zakonu br. 05/L-032 o sudovima, tužioci Kancelarije glavnog državnog tužioca, Specijalnog tužilaštva Kosova i glavni tužilac Apelacionog tužilaštva primaju 90% od plate predsednika Vrhovnog suda. Tužioci Apelacionog tužilaštva primaju 90% od plate glavnog tužioca Apelacionog tužilaštva. Takođe, 90% od plate glavnog tužioca Apelacionog tužilaštva primaju i glavni tužioci osnovnih tužilaštava. Tužioci Odeljenja za teška krivična dela primaju 90% od plate glavnog tužioca osnovnog tužilaštva, dok tužioci Opšteg odeljenja primaju 85% od plate glavnog tužioca osnovnog tužilaštva. Za gore objašnjenu šemu plata, Tužilački savet smatra da je u saglasnosti sa Ustavom Republike Kosovo, odnosno u skladu sa članom 21. stav 1. tačka 10. Zakona o državnom tužilaštvu. Žalilac navodi da neće prihvatiti da plata predsedavajućeg Saveta i glavnog državnog tužioca bude jednaka sa izvršnom vlašću i da plata tužilaca osnovnog nivoa bude u grupi pozicija A9, sa koeficijentom 5,5, zbog toga što se time krši član 4. Ustava i suprotno je sa osnovnim zakonima koji uređuju sudove i tužilački sistem.

Žalba Udruženja tužilaca Kosova

77. Udruženje tužilaca Kosova je pred ombudsmanom tvrdilo da je osporeni zakon u suprotnosti sa Ustavom. Oni naglašavaju da član 4. stav 1. Ustava predviđa da je Kosovo demokratska republika koja se zasniva na načelu podele vlasti, kontrole i ravnoteže među njima. Prema njihovim navodima, to podrazumeva balansiranje obaveza, ali i prava triju vlasti, koje moraju biti izbalansirane i po pitanju plata. U skladu sa članom 4. Ustava, naveli su da postoji pet ustavnih kategorija

koje se moraju tretirati podjednako, a to su: predsednik, Skupština, Vlada, sudska vlast i Ustavni sud. Prema njihovim navodima, u Aneksu osporenog zakona su predsednik Vrhovnog suda, glavni državni tužilac, predsedavajući Sudskog saveta i predsedavajući Tužilačkog saveta svrstani u Klasu A4 sa koeficijentom 8, što je dve kategorije ispod predsednika Skupštine, premijera i predsednika Ustavnog suda, koji su svrstani u Klasu A2 sa koeficijentom 9. Prema njihovim navodima, ova razlika je u suprotnosti sa odredbama Zakona br. 06/L-054 o sudovima (član 35. stav 1. podstav 1.1); Zakona br. 03/L-225 o državnom tužiocu (član 21. stav 1. podstav 1.1) i Zakona br. 03/L-001 o prinadležnostima bivših visokih zvaničnika (član 3, koji je izmenjen Zakonom br. 04/L-038, član 3. stav 2.), iz razloga što su prema ovim zakonima, predsednik Vrhovnog suda i glavni državni tužilac jednaki sa predsednikom Skupštine i premijerom. Drugo pitanje koje je pokrenulo Udruženje tužilaca Kosova je odredba člana 13. stav 3. osporenog zakona, koja ne predviđa druge dodatke na osnovnu platu za funkcionere sa posebnim statusom, kao kategoriju koja uključuje i sudije i tužioce. Inače, prema članu 12. istog zakona, posebni dodaci pripadaju određenim kategorijama poslanika Skupštine Republike Kosovo. Takođe, Udruženje tužilaca Kosova smatra da osporenim zakonom nije povređeno samo načelo balansiranja triju vlasti, već je izvršena i diskriminacija među različitim pozicijama unutar pravosudnog sistema. Diskriminacija se, po njihovim navodima, sastoji u činjenici da su u Aneksu 1 osporenog zakona, u Klasu A5, sa koeficijentom 7,75, svrstane sudije Vrhovnog suda Kosova, dok su u jednu kategoriju ispod, u Klasu A6, svrstani tužioci Kancelarije glavnog državnog tužioca sa koeficijentom 7,5. Ovom odredbom su, kako se naglašava, diskriminisani samo tužioci Kancelarije glavnog državnog tužioca i tužioci Specijalnog tužilaštva Republike Kosovo, jer su sudije i tužioci na drugim instancama sudskog i tužilačkog sistema jednaki u pogledu plata. Žalilac takođe smatra da Ustavni sud treba da razmotri odredbu člana 28. stav 1. osporenog zakona. Ova odredba predviđa da se sistem plata, dodataka, nagrada i Aneks br. 1. ne primenjuju na javne funkcionere sa posebnim statusom: sudiju Ustavnog suda, sudiju, tužioca, predsedavajućeg Sudskog saveta i predsedavajućeg Tužilačkog saveta do 31. decembra 2022. godine. Prema Udruženju tužilaca Kosova, ova odredba omogućava prostor da se sudijama i tužiocima smanji plata od 1. januara 2021. godine, približno za polovinu, što je u suprotnosti sa načelom nezavisnosti sudske vlasti, predviđenim članom 4. stav 5, članom 102. stav 2 i članom 109. stav 1. Ustava Republike Kosovo.

Žalba eksperata za borbu protiv korupcije iz Specijalnog tužilaštva Republike Kosovo

78. Žalioci su pred ombudsmanom tvrdili da osporeni zakon krši sledeće ustavne odredbe: vrednosti na kojima se zasniva ustavni poredak Republike Kosovo (član 7.), ljudsko dostojanstvo (član 23.), jednakost pred zakonom i zabrana diskriminacije (član 24.) i pravo na imovinu (član 46). Eksperti za borbu protiv korupcije iz Specijalnog tužilaštva su naveli da je njihovo zvanje prema aktu o imenovanju ekspert, dok trenutna plata prema istom aktu iznosi 1.450,00 evra, uključujući i dozvoljene dodatke. S druge strane, prema Aneksu 1 osporenog zakona, pozicija eksperta za borbu protiv korupcije, koja spada u kategoriju veštaka u sudu i tužilaštvu, predviđena je u Klasi L6, sa osnovnom platom od 836,50 evra. Eksperti za borbu protiv korupcije su dalje istakli da osporeni zakon vrši podelu u Aneksu 1 u rangiranju pozicija, tako da je za eksperta u državnom tužilaštvu predviđena pozicija broj 92 sa koeficijentom 2,9, kao i pozicija broj 93 sa koeficijentom 2,65, ali i pozicija 194 koja uključuje i eksperte u tužilaštvu sa koeficijentom 3,5. Ova podela se odražava na pripadajuće plate. Eksperti za borbu protiv korupcije iz Specijalnog tužilaštva smatraju ovu podelu diskriminatorskom, ali i nečim što stvara zabunu jer nije tačno poznato u koju poziciju bi trebalo da budu kategorisani. To stoga što u čitavoj administraciji Tužilačkog saveta Kosova i Državnom tužilaštvu postoji 5 pozicija eksperata i oni zapravo rade u Specijalnom tužilaštvu, a direktno izveštavaju glavnom tužiocu Specijalnog tužilaštva. U tom smislu, žalioci su naglasili pitanje zabrane retroaktivnog dejstva zakona i ističu da se njihov slučaj tiče prava na imovinu, predviđenog u članu 46. Ustava u vezi sa članom 1. Protokola 1 EKLJP. Takođe, eksperti za borbu protiv korupcije osporavaju neproporcionalnost osporenog zakona, naglašavajući da su neke institucije izuzete iz izvršene kategorizacije i imaju pravo da same određuju nivo svojih zarada. U osporenom zakonu, ove institucije su rangirane ispred Specijalnog tužilaštva, što prema mišljenju eksperata za borbu protiv korupcije predstavlja diskriminaciju. Pored toga, Specijalno tužilaštvo je, prema navodima eksperata za borbu protiv korupcije, lišeno prava na sticanje dodataka za opasnost i drugih dodataka. Dalje, eksperti za borbu protiv korupcije naglašavaju da svaki doneti zakon Skupštine mora imati u vidu Ustav i Ustavni sud. U zahtevu eksperata za borbu protiv korupcije iz Specijalnog tužilaštva se dalje navodi da Specijalno tužilaštvo predstavlja ustavnu instituciju sa posebnim specifičnostima i da se to mora odraziti i prilikom rekategorizacije radnih mesta. Prema Aneksu 1, koji predstavlja katalog radnih mesta, načelo jednake plata za jednaki rad je prekršeno jer su eksperti za borbu protiv korupcije rangirani zajedno sa stručnim saradnicima i nije poznato po kom zakonskom osnovu je sprovedena rekategorizacija ovih eksperata. Prema njihovim navodima, diskriminacija se sastoji u činjenici da je rad na poziciji eksperta u Specijalnom odeljenju za

borbu protiv korupcije jednakovredan sa drugim pozicijama u drugim institucijama, jer njihov rad zahteva šire i specifičnije pravno znanje, i ne može se upoređivati sa radom eksperata u drugim institucijama, niti sa radom stručnih saradnika. Eksperti za borbu protiv korupcije traže da se njihova pozicija kategoriše slično sa pravnim savetnicima u Ustavnom sudu, u kategoriji L4 sa koeficijentom 5,5. Takođe, traže da se uzme u obzir činjenica da svi eksperti u ovom trenutku već imaju osmogodišnje iskustvo sa posebnim doprinosom u borbi protiv korupcije, organizovanog kriminala, pranja novca i drugih dela koja istražuje Specijalno tužilaštvo Republike Kosovo. Takođe, eksperti za borbu protiv korupcije se pozivaju i na slučaj KO73/16 Ustavnog suda.

Žalba Policije Kosova (PK)

79. PK je pred ombudsmanom tvrdila da osporenim zakonom nije predviđeno da policijski službenici imaju pravo za dodatak za tržišne uslove (član 6. stav 1.). PK tvrdi da osporeni zakon, odnosno član 6. [Dodatak za tržišne uslove], član 13. [Plata javnog službenika sa posebnim statusom], član 14. [Posebni dodatak za javnog funkcionera sa posebnim statusom], nisu u saglasnosti sa Zakonom br. 04/L-076 o Policiji, odnosno sa članom 47. Što se tiče ovih nejasnoća, PK je i ranije dala komentare tražeći da i policijski službenici budu obuhvaćeni i da uživaju pravo na dodatak za tržišne uslove i da se ne ograničava primanje dva (2) dodatka. Komentari Policije Kosova nisu uzeti u obzir od strane Ministarstva javne uprave.

Žalba Policijskog inspektorata Kosova (PIK)

80. PIK je pred ombudsmanom tvrdio da su njegovi zaposleni kategorisani kao zaposleni sa posebnim statusom u skladu sa Zakonom o javnim službenicima, dok je osporenim zakonom, u Aneks (1) uvrštena samo pozicija policijskog inspektora, ali ne i druge rukovodeće pozicije prema hijerarhiji PIK-a. PIK predlaže da se u Aneks (1) uvrste i druge rukovodeće pozicije, i to: izvršni načelnik PIK-a, rukovodilac odeljenja u PIK-u, rukovodilac operativne divizije u PIK-u i da se rangiraju ekvivalentno sa pozicijama u Policiji Kosova, tražeći da se nivo plata za rukovodeće pozicije PIK-a uvrsti u Aneks 1. Prema navodima, PIK uživa pravo na dodatak za opasnost zbog prirode posla i predlaže da se u član 14. osporenog zakona, koji uređuje posebne dodatke za javne funkcionere sa posebnim statusom, uvrste i operativni službenici PIK-a kako bi sticali poseban dodatak za zadatke koje obavljaju u sektoru ili u posebnim operacijama opasnim po život i da se operativni službenici PIK-a tretiraju uporedo sa policijskim službenicima Policije Kosova.

Žalba Kosovske agencije za forenziku (KAF)

81. KAF je pred ombudsmanom tvrdila da se osporenim Zakonom, zaposlenima KAF-a smanjuju plate za oko 20%. KAF dalje tvrdi da je ovim zakonom povređeno načelo *"jednaka plata za jednaki rad",* jer ova agencija ima isti sistem rangiranja kao i Policija Kosova. Ovaj sistem rangiranja je prema KAF-u određen u članu 17. Zakona 04/L-064 o Kosovskoj agenciji za forenziku i podzakonskim aktima. Uzimajući u obzir rizičnost poslova koje obavljaju službenici ove agencije, a takođe uzimajući u obzir činjenicu da se kvalifikacija i unapređenje u agenciji vrši na osnovu radnog iskustva kao i na osnovu pohađanja raznih obuka koje se realizuju u relativno dugom vremenskom periodu i u zemljama kao što su SAD, Švajcarska, Turska, i dr., žalilja tvrdi da su zaposleni agencije nosioci profesionalnih testova i testova kompetentnosti koji su od strane OAK-a (Obaveštajna agencija Kosova) verifikovani na poverljivom nivou. Žalilja tvrdi da su njihove aktivnosti praćene velikim opasnostima jer se ekspertize vrše u oblasti balistike, otisaka prstiju, oblasti narkotika, serologije i DNK, zatim suočavanja službenika Agencije putem svedočenja u sudovima i tužilaštvima o testovima koje su oni sproveli. Na osnovu napred navedenog, Agencija tvrdi da se oni suočavaju sa istim opasnostima i poteškoćama kao i Policija Kosova, Policijski inspektorat i Obaveštajna agencija, iz razloga što Zakon br. 05/L-022 o oružju (član 2. stav 1. tačka 1.1), Zakon br. 05/L-017 o izmeni i dopuni Zakona br. 03/L-246 o opremanju oružjem, municijom i relevantnom bezbednosnom opremom za ovlašćene državne institucije za bezbednost (član 1), utvrđuju da Kosovska agencija za forenziku spada u državne bezbednosne institucije isto kao i Policija Kosova, Policijski inspektorat i Obaveštajna agencija Kosova.

Žalba Agencije za borbu protiv korupcije (ABPK)

82. ABPK je pred ombudsmanom tvrdila da je diskriminisana kako na nivou rangiranja institucije, određivanja koeficijenata, tako i u aspektu procenta ostvarivanja posebnih dodataka. Zabrinutost ABPK se uglavnom odnosi na ostvarivanje posebnih dodataka civilnih službenika, koji u ABPK-u na ime posebnih dodataka ostvaruju do 20% na osnovnu platu, u skladu sa članom 8. Zakona br. 06/L-111. ABPK naglašava da je rangirana pod brojem 32 po nivou značaja, i da ovo smatra narušavanjem uloge i značaja koji ima. Dalje, ABPK naglašava da nivo plate ili određivanje koeficijenta za njeno osoblje nije uopšte izvršeno prema zadacima, odgovornostima kao ni prema funkcijama koje obavljaju službenici ABPK-a. Direktoru ABPK-a je smanjena plata u odnosu na trenutnu platu, čime se, prema njihovim navodima, potcenjuje uloga i nivo odgovornosti ove pozicije.

Smanjenje nivoa plata službenika ABPK-a ova agencija smatra diskriminacijom. Iz tih razloga, ABPK je uputila svoje zabrinutosti ombudsmanu, tražeći da se njena žalba razmotri i uzmu u obzir predočene činjenice i okolnosti, kako bi se ABPK, na osnovu svoje uloge i značaja, rangirala onako kako je bila rangirana, paralelno sa drugim institucijama za sprovođenje zakona (policijom, tužilaštvom, carinom, Nacionalnom kancelarijom za reviziju, itd.) i da uživa posebne dodatke, isto kao i druge institucije koje sprovode zakon.

Žalba Regulatornog ureda za energiju (RUE)

83. RUE je pred ombudsmanom tvrdio da je uvrštavanje RUE u osporeni Zakon i u Zakon br. 06/L-113 o organizaciji i funkcionisanju državne uprave u suprotnosti sa Ustavom Republike Kosovo, relevantnim odredbama evropskih direktiva (III paketa zakonodavstva o energiji Evropske Unije) i Zakonom br. 05/L-084 o energetskom regulatoru, a posebno sa odredbama koje se odnose na finansijsku nezavisnost Regulatornog ureda. RUE naglašava da se finansira sopstvenim prihodima, odnosno taksama koja se prikupljaju od preduzeća i licenciranih operatera u sektoru energetike a ne iz budžeta Republike Kosovo. RUE tvrdi da ima status nezavisne agencije u skladu sa Ustavom Republike Kosovo, član 142. stav 1. i da ima svoj budžet kojim upravlja nezavisno u skladu sa članom 142. stav 2. Ustava. Pored toga, Zakon br. 05/L-084 o regulatoru energije, osnovao je RUE kao nezavisnu agenciju, određujući pritom njene obaveze i odgovornosti. Dalje, RUE naglašava da se finansira iz sopstvenih prihoda, dok članovi 21. i 22. Zakona br. 05/L-084 o regulatoru energije naglašavaju pravo RUE-a na korišćenje svojih prihoda, dakle za određivanje svog sopstvenog budžeta u skladu sa specifičnim potrebama. Takođe, RUE naglašava da je ugovorena strana Energetske zajednice i da je dužna da usvaja i sprovodi direktive Energetske zajednice, uključujući i III paket za energetiku koji određuje stroge zahteve nezavisnosti odlučivanja i finansijske nezavisnosti regulatora energije. Dalje, RUE obaveštava da Poglavlje IX Direktive o unutrašnjem tržištu (Direktiva 2009/72/EC) Evropskog parlamenta i Saveta, u članu 35.5 traži, između ostalog, da države članice obezbede da regulatorni autoritet ima izdvojena sredstava zasebno od budžeta kao i autonomiju u izvršenju svog budžeta. Takođe, RUE skreće pažnju na izveštaje o napretku za Kosovo, u kojima se naglašava nužnost nezavisnosti budžeta RUE-a. RUE smatra svoje osoblje resursima od posebnog značaja i ocenjuje da plate članova osoblja treba da budu usklađene sa nivoom plata regulisane industrije, kako bi se izbegao odlazak osoblja u pravcu industrije i omogućilo RUE-u da zadrži i privuče kvalifikovane i dovoljne ljudske resurse. Inače, RUE smatra da osporeni zakon

potencijalno dovodi do opasnosti od odlaska osoblja iz RUE-a. RUE saopštava da su oni prosledili ove zahteve tokom perioda izrade ovih zakona, međutim oni nisu uzeti u obzir.

Žalba Agencije za civilnu registraciju (ACR)

84. ACR je pred ombudsmanom tvrdila da osoblje na rukovodećim i podrukovodećim pozicijama u centrima za registraciju vozila i centrima za izdavanje dokumenata u ACR nije zadovoljno koeficijentima koji su određeni osporenim zakonom, a koji su, prema ACR, u suprotnosti sa Zakonom br. 06/L-114 o javnim službenicima. ACR je naglasila da novi koeficijenti nisu određeni u skladu sa radom i odgovornostima u centrima za registraciju vozila i centrima za izdavanje dokumenata u ACR jer su ovi poslovi i odgovornosti mnogo veće od onog što je određeno koeficijentima i u vezi s tim traži da se plate regulišu na osnovu Zakona br. 06/L-113 o organizaciji i funkcionisanju državne uprave i nezavisnih agencija i Zakonu br. 06/L-114 o javnim službenicima (odredbe za rukovodeći nivo) i da se izvrši dopuna u Aneksu br. 1 osporenog zakona, za rukovodeće pozicije u ACR. Poslednje pomenuta tvrdi da njeno osoblje treba da bude plaćeno jednakom platom za jednak rad, na osnovu člana 3. stav 1. tačka 1.3 osporenog zakona, jer smatra da su diskriminisani zbog toga što imaju jednake pozicije, obaveze i odgovornosti kao službenici u ministarstvima i drugim institucijama, određenim u skladu sa Zakonom br. 06/L-113 o organizaciji i funkcionisanju državne uprave i nezavisnih agencija.

Žalba Autoriteta civilnog vazduhoplovstva Kosova (ACV)

85. ACV je pred ombudsmanom tvrdio da predstavlja posebnu ustavnu kategoriju, predviđenu članom 130. Ustava Republike Kosovo. Prema Ustavu, ACV reguliše aktivnosti civilnog vazduhoplovstva u Republici Kosovo i pružalac je usluga vazdušne navigacije. Takođe, žalilac naglašava da je prema Zakonu br. 03/L-051 o civilnom vazduhoplovstvu, ACV nezavisna regulatorna agencija koja reguliše sve aspekte bezbednosti civilnog vazduhoplovstva i odgovorna je za ekonomsko regulisanje aerodroma i pružalaca usluga vazdušne navigacije. Dalje, ACV tvrdi da su plate njegovog osoblja određene članom 24. stav 2. Zakona br. 03/L-051 o civilnom vazduhoplovstvu. Prema ovom zakonu, ministar finansija je usvojio šemu plata koja je konkurentna i koja je omogućila privlačenje stručnog osoblja u oblasti avijacije. Štaviše, ACV naglašava da generiše sopstvene prihode za sopstveno funkcionisanje, od tarife za bezbednost, tarifa za licenciranje, sertifikacije i nadgledanja operatera civilnog vazduhoplovstva. Žalilac skreće pažnju da se u Aneksu 19. Konvencije

o međunarodnom civilnom vazduhoplovstvu naglašava da države treba da preduzmu neophodne mere kao što su određivanje nagrade i obezbeđivanje uslova usluživanja, radi obezbeđivanja regrutacije i zadržavanja kvalifikovanog osoblja za obavljanje funkcija nadzora bezbednosti civilnog vazduhoplovstva. Pored toga, ACV naglašava da Međunarodna organizacija civilnog vazduhoplovstva (MOCV) u Priručniku za nadgledanje bezbednosti određuje da osoblje civilnog vazduhoplovstva treba da uživa uslove zapošljavanja koji su konkurentni sa onima koje pruža industrija civilnog vazduhoplovstva. Takođe, ACV naglašava da su u industriji civilnog vazduhoplovstva na Kosovu plate u privatnom sektoru znatno veće od nivoa plata prema spornom zakonu. Štaviše, prema ACV-u, postoji mogućnost da stručnjaci ACV-a pronađu posao na međunarodnom tržištu rada. ACV naglašava zabrinutost osoblja zbog velikog smanjenja plata za stručno osoblje u vazduhoplovstvu, i skreće pažnju na razlike u platama koje su uzrokovane različitim rangiranjem plata unutar ACV-a.

Žalba Agencije za usluge vazdušne navigacije (AUVN)

86. AUVN je pred ombudsmanom tvrdila da njeno uvrštavanje u osporeni zakon povređuje njenu autonomiju u sprovođenju odredbi međunarodnih sporazuma koje su obavezne za Republiku Kosovo. AUVN naglašava da Sporazum o osnivanju zajedničkog evropskog vazdušnog prostora (Sporazum o ZEVP), u članu 13. i Aneksu 1. tačka B, predviđa finansiranje i uvođenje tarifa za korišćenje usluga vazdušne navigacije. Ovo finansiranje se zasniva na načelu "korisnik plaća" koje je, prema AUVN-u, prekršeno njenim uvrštavanjem u osporeni zakon. Pored toga, AUVN naglašava da i Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju koji je Republika Kosovo potpisala sa EU, u članu 53, utvrđuje da je osnov funkcionisanja delatnosti civilnog vazduhoplovstva u Sporazumu o ZEVP. Takođe, AUVN naglašava svoju ulogu koja se odnosi na kontrolu vazdušnog prostora Republike Kosovo, njen značaj kao agencije za upozoravanje na neovlašćeno korišćenje vazdušnog prostora Kosova, kao i napore za potpuno preuzimanje nadležnosti za upravljanje vazdušnim prostorom. Prema navodima žalilje, njen glavni resurs je osoblje koje se sastoji od posebnih stručnjaka iz oblasti vazdušne navigacije. Uvrštavanjem osoblja AUVN-a u Zakon o platama, rizikuje se da ovi stručnjaci odu sa Kosova kako bi nastavili karijeru u drugim zemljama. Takođe, žalilja naglašava da se određivanje plata i drugih troškova AUVN-a, kao rezultat potpisivanja Sporazuma o ZEVP vrši na osnovu Uredbe Evropske Unije br. 1794/2006 transponovane Uredbom 3/2016 Autoriteta civilnog vazduhoplovstva Kosova koja određuje tarifu za korisnike vazduhoplovnih usluga. Žalilja na kraju smatra da bi tretman koji je prema njoj određen Zakonom o platama direktno

uticao i na poverenje koje je izgrađeno sa interesnim stranama, sa posebnim naglaskom na NATO, KFOR i vazduhoplovne kompanije.

Žalba Nezavisnog sindikata pravosuđa Republike Kosovo (NSPRK)

87. NSPRK je pred ombudsmanom tvrdio da je osporenim zakonom došlo do nepravednog, diskriminatornog i ponižavajuceg tretmana koji je u suprotnosti sa osnovnim načelima Ustava, ugovorenim odnosima i samim osporenim zakonom, zbog nejednakosti naknade *"jednaka plata za jednaki rad"*. NSPRK zasniva ovu tvrdnju na članu 4. Ustava, koji se odnosi na podelu vlasti i jasno naglašava da je sudska vlast podeljena i jednaka sa zakonodavnom i izvršnom vlašću. Sindikat dalje tvrdi da je ovim zakonom zadržana plata tužilaca i sudija u odnosu na trenutne plate, međutim to se nije desilo i sa drugim delom rukovodećeg i pomoćnog osoblja sudskog i tužilačkog sistema u odnosu na plate i koeficijente rukovodećeg i pomoćnog osoblja zakonodavne vlasti, čime je direktno uticano na smanjenje osnovnih plata za skoro sve rukovodeće i pomoćne pozicije, a takođe ovim zakonom je stvorena veoma velika razlika između plata tužilaca i sudija i plata pomoćnog osoblja obeju budžetskih organizacija.

Žalba Sindikata civilne službe Kosova i Nezavisnog sindikata kosovske administracije

88. Navedeni Sindikat je pred ombudsmanom tvrdio da je osporeni zakon diskriminatoran, nerealan, neobjektivan, a iznad svega neustavan. Prema navodima žalilaca, osporenim zakonom su prekršene odredbe člana 3, člana 21. stav 1, člana 24. i člana 58. stav 3. i stav 7. Ustava Republike Kosovo. Žalioci dalje tvrde da je ovaj zakon teško narušio načelo *"jednake plate za jednak ili približno jednak rad",* načelo nediskriminacije zaposlenih, i načelo zakonitosti. Žalioci navode da ovaj zakon ugrožava ostvarivanje prava na posebne dodatke za rukovodeće pozicije i administrativno-tehničke službenike oba nivoa javne administracije Kosova. Prema žaliocima, to se ugrožava odredbom člana 12. stav 4. osporenog zakona. Prema tvrdnjama žalilaca, ovaj zakon ne sadrži u sebi pravedna, nediskriminatorna, sveobuhvatna, principijelna, realna, objektivna i tacna rešenja ni u smislu izjednačavanja plata, a ni u smislu pravednog i jednakog tretiranja istih kategorija u skladu sa načelom za jednak ili sličan rad, jednaka ili približno jednaka plata. Iz tog razloga, prema žaliocima, ovaj zakon stvara nejednakosti i nezadovoljstva, produbljuje razlike i probleme u civilnoj službi i državnoj upravi Kosova.

Žalba Kosovske akademije nauka i umetnosti (KANU)

89. KANU je pred ombudsmanom tvrdila da njeno uvrštavanje u osporeni zakon oštećuje status člana akademije. KANU naglašava da je institucija osnovana od stane Skupštine Republike Kosovo i da ima specijalni zakon: Zakon br. 05/L-038 o Kosovskoj akademiji nauka i umetnosti (član 2.). KANU navodi da je nezavisna institucija u oblasti nauke i umetnosti, te da delatnost akademije predstavlja delatnost od posebnog javnog interesa u Republici Kosovo. Takođe, pitanje nagrađivanja člana KANU-a regulisano je Zakonom o Kosovskoj akademiji nauka i umetnosti (član 25). Prema obaveštenju KANU-a podrazumeva se da njeni članovi ne primaju platu već nagradu, što je karakteristika svih akademija nauka, a trenutne odredbe osporenog zakona su u suprotnosti sa ovim pravilom. KANU tvrdi da generalno osporeni zakon ugrožava Zakon o akademiji nauka i umetnosti Kosova, koji nije uzet u obzir u vreme usvajanja osporenog zakona.

Žalba Instituta za sudsku medicinu (ISM)

90. ISM pred ombudsmanom traži suspenziju primene člana 33. stav 1.8 osporenog zakona, za službenike ISM-a i ostavljanje na snazi dodatka na osnovnu platu od 30% za svaki radni sat kao dodatka za opasnost, predviđenog članom 13. stav 1. Zakona br. 05/L-060 o sudskoj medicini, do usvajanja podzakonskih akata predviđenih članom 31. osporenog zakona i meritornog određivanja dodatka za opasnost na radu za osoblje ISM-a. ISM naglašava da tokom perioda izrade osporenog zakona nije uzeta u obzir činjenica da je ISM jedini i specifičan organ u Republici Kosovo, prema prirodi i specifičnostima posla koji se obavlja u ovom institutu. Iz tog razloga, ISM zahteva da se određivanje ranga njegovih službenika izvrši meritorno, uzimajući u obzir činjenicu da je ISM jedini i specifičan organ u Republici Kosovo i ulogu koju ima u okviru institucija Republike Kosovo. Na kraju, ISM traži da njegovo pomoćno osoblje ima isti status kao i pomoćno osoblje u UKCK i drugim zdravstvenim institutima.

Žalba Administracije Univerzitetskog kliničkog centra

91. Administracija Univerzitetskog kliničkog centra je pred ombudsmanom tvrdila da se osporenim zakonom snižavaju trenutne administrativne pozicije administrativnih službenika UKCK-UBKSK. Žalioci tvrde da je na osnovu Zakona br. 04/L-125 o zdravstvu, član 3. stav 1. podstav 1.28, utvrđena administrativna organizacija unutar javnih zdravstvenih institucija, određujući administraciju kao profesionalnu službu. Takođe, član 62. stav 6. ovog Zakona, određuje da svi zaposleni u UBKSK-u ne pripadaju civilnoj službi, već da su javni službenici. Žalioci tvrde da je Zakon o platama u javnom sektoru prekršio načelo “jednaka plata za jednaki rad” što je dovelo do povrede

ustavne odredbe "Jednakost pred zakonom". Konačno, žalioci traže ravnopravan tretman kako ne bi bili diskriminisani u odnosu na odgovornost i posao koji obavljaju u instituciji Univerzitetskog kliničkog centra Kosova i UBKSK-u.

Žalba Komore medicinskih sestara, babica i drugih zdravstvenih profesionalaca (Komora)

92. Komora je pred ombudsmanom tvrdila da osporeni zakon produbljuje socijalni jaz u Republici Kosovo. Dalje, Komora naglašava da su osporenim zakonom, medicinske sestre, babice i ostali zdravstveni profesionalci kategorisani sa koeficijentom 2,2 bez ikakve analize i ne uzimajući u obzir nijedan osnovni kriterijum za ovu kategorizaciju. Prema Komori, u ovom slučaju nije uzet u obzir osnovni kriterijum, kriterijum školovanja, iako je poznato da među ovim zaposlenima ima i zaposlenih sa zvanjem doktor, zvanjem master, bachelor, itd. Komora, dalje, naglašava da su svi zaposleni kategorisani sa istim koeficijentom. Prema Komori, ovim zakonom su ugrožene univerzalne vrednosti koje se štite Ustavom, koji, u članu 7. naglašava da se ustavni poredak zasniva na načelu slobode, mira, demokratije, jednakosti (dodat naglasak), poštovanja ljudskih prava i sloboda i vladavine prava, nediskriminacije, zaštite imovine, socijalne pravde. Po ovom osnovu, smatra se da osporeni zakon ozbiljno krši načelo jednakosti, diskriminatoran je i ne promoviše načela socijalne pravde već produbljuje socijalni jaz u našoj zemlji.

Žalba Sindikata medicinskih sestara, babica i drugih zdravstvenih profesionalaca

93. Navedeni Sindikat je pred ombudsmanom tvrdio da su osporenim zakonom medicinske sestre podeljene u tri grupe: prva grupa sa koeficijentom 2,2 za primarne usluge, druga grupa sa koeficijentom 2,25 za sekundarne i tercijarne usluge, kao i treća grupa fizioterapeuta sa koeficijentom 3,2, iako imaju isti posao, funkciju, poziciju ili stepen sa medicinskim sestrama, babicama i drugim zdravstvenim profesionalcima. Sindikat smatra da je ova podela u suprotnosti sa načelom jednake plate utvrđenim u članu 3. tačka 1.3. osporenog zakona, koje podrazumeva da svaki sticalac plate prima jednaku platu za posao na istoj ili uporedivoj funkciji, poziciji ili stepenu. Takođe, sindikat smatra da bi povećanje koeficijenta na 3,2 za sve, bilo značajno radi sprečavanja odlaska medicinskih sestara sa Kosova, imajući u vidu veliki broj onih koji su već aplicirali za radne vize u državama EU.

Žalba Inicijativnog saveta nastavnika od 1. do 5. razreda

94. Navedeni Savet je pred ombudsmanom tvrdio da je osporenim zakonom narušeno načelo *"jednaka plata za jednaki rad"*, jer nastavnici 1. do 5. razreda nisu tretirani isto kao nastavnici 6. do 9. razreda. Savet tvrdi da su na osnovu aneksa osporenog zakona, nastavnici nižih srednjih škola 6-9, kategorisani sa koeficijentom 2,45, dok su nastavnici nižih srednjih škola 1-5, kategorisani sa koeficijentom 2,3. Savet tvrdi da u ovom slučaju nisu uzeti u obzir isti kriterijumi i da su tretirani drugačije u odnosu na nastavnike od 6. do 9. razreda. Savet, na kraju, izražava nezadovoljstvo u vezi sa ovim postupanjem, a takođe ne zna koji su kriterijum uzele kao osnovu Vlada i Skupština, u vreme kada su napravile ovu razliku prilikom regulacije u osporenom zakonu.

Žalba Radiotelevizije Kosova (RTK)

95. RTK je pred ombudsmanom tvrdio da su njegovim uključivanjem u osporeni zakon narušeni njegova institucionalna i uređivačka nezavisnost i status RTK-a kao javnog emitera. RTK naglašava da na osnovu Zakona br. 04/L-046 o Radio-televiziji Kosova, RTK, u svojstvu javnog emitera Kosova, ima status nezavisne javne institucije koja pruža usluge u oblasti medijske delatnosti. RTK navodi da je bilo reakcija od strane Evropske emiterske unije (European Broadcasting Union), pri čemu se navodi da je uvrštavanje RTK-a u osporeni zakon u suprotnosti sa Ustavom i Zakonom br. 04/L-046 o Radio-televiziji Kosova, i gde se vlasti Kosova pozivaju da usvoje novi zakon o RTK-u radi osiguranja institucionalne i uređivačke autonomije, uključujući i autonomiju ljudskih resursa. RTK pominje premoć Ustava nad zakonima i činjenicu da međunarodni sporazumi ratifikovani od strane Republike Kosovo postaju deo domaćeg pravnog sistema. U tom pogledu, RTK se poziva na preporuku Saveta Evrope No. R (96)10 u vezi sa garantovanjem nezavisnosti javnog emitera. Štaviše, RTK se poziva i na druge međunarodne instrumente koji štite institucionalnu nezavisnost javnih emitera u Evropi, kao sto su: Amsterdamski protokol iz 1997. godine, Dokument Saveta Evrope CoE 2012/1, Vrednosti i standardi EBU-a u vezi sa institucionalnom i uređivačkom nezavisnošću javnog emitera.

Žalba Novog sindikata Kosovske energetske korporacije

96. Navedni Sindikat je pred ombudsmanom tvrdio da se posao radnika KEK-a razlikuje od posla civilnih službenika, zbog toga što radnici KEK-a rade u veoma teškim uslovima, što se odražava na njihovo zdravstveno stanje i činjenicu da značajan broj zaposlenih umire pre nego što dostigne starosnu granicu za penzionisanje. Prema navodima

ovog Sindikata, osporeni zakon narušava ekonomiju slobodnog tržišta i nije u skladu sa Zakonom o radu. Sindikat na kraju traži da se uzme u obzir rizičnost delatnosti KEK-a, i da se s obzirom na to da je KEK najprofitabilnija kompanija u zemlji, izuzme iz delokruga primene osporenog zakona te da posluje kao nezavisan.

Žalba Operatora sistema, prenosa i tržišta - KOSTT a.d.

97. KOSTT je pred ombudsmanom tvrdio da član 27. osporenog zakona nije u skladu sa Ustavom Republike Kosovo, te traži izuzimanje javnog preduzeća Operator sistema, prenosa i tržišta - KOSTT a.d. iz delokruga primene ovog zakona. Takođe, KOSTT a.d. podseća na načelo slobodne tržišne ekonomije izraženo u članu 10. i članu 119. Ustava Republike Kosovo, reflektovano u Zakonu br. 03/L-087 o javnim preduzećima. Takođe, KOSTT podseća na načela samostalnosti i autonomije javnih preduzeća, u pogledu zakonskog organizovanja, odlučivanja, sprovođenja načela zakonitosti i funkcije nadgledanja delatnosti javnih preduzeća od strane relevantnih regulatornih autoriteta, kao što je utvrđeno u članu 119. Ustava Kosova. KOSTT naglašava da su pojmovi nezavisnosti javnih preduzeća, u skladu sa Ustavom, izraženi u Zakonu br. 03/L-048 o upravljanju javnim finansijama, u kome se pravi razlika između javnih autonomnih preduzeća kao sto je KOSTT i drugih preduzeća i agencija. KOSTT smatra da ograničenje plate (faktora koeficijenta) za javna preduzeća, u skladu sa članom 27. osporenog zakona, ograničava pružanje ekonomskih podsticaja i motivacija radnicima javnih preduzeća na Kosovu, i kao takav je u suprotnosti sa Ustavom. Pored toga, KOSTT tvrdi da član 27. osporenog Zakona direktno narušava finansijsku nezavisnost KOSTT-a u određivanju plata za svoje radnike. KOSTT smatra da se na ovaj način ograničava raspoloživost njegovih ljudskih resursa zarad ispunjenja zakonskih obaveza i odgovornosti dodeljenih Zakonom br. 05/L-081 o električnoj energiji i sprovođenja obaveza Republike Kosovo u skladu sa međunarodnim sporazumima. KOSTT izražava zabrinutost zbog toga što bi se stupanjem na snagu osporenog zakona suočio sa odlaskom osoblja, jer bi plate zaposlenih KOSTT-a bile smanjene za 47%, stoga KOSTT ne bi bio u stanju da pruža motivacione naknade za osoblje. KOSTT naglašava da mora da ima posebno osoblje radi ispunjenja specifičnih, tehničkih i operativnih zahteva, i osoblje ove kompanije treba da bude kvalifikovanije u odnosu na druge kompanije u sektoru energetike. To stoga sto kontinuirano treba da ima interakciju sa operaterima sistema prenosa drugih zemalja, kao i sa regulatorima.

Žalba Nezavisnog sindikata KOSTT-a

98. Nezavisni sindikat KOSTT-a je pred ombudsmanom tvrdio da je jedina kompanija na Kosovu koja se bavi upravljanjem visokonaponskim vodovima, pa je stoga njegov rad veoma specifičan i visoko odgovoran. Da bi obavljao posao na energetskom tržištu, KOSTT-u je potrebno obučeno i iskusno osoblje. Prema Nezavisnom sindikatu KOSTT-a, uvrštavanje KOSTT-a u osporeni zakon narušava finansijsku nezavisnost KOSTT-a i predstavlja rizik za odlazak stručnog osoblja iz KOSTT-a. Nezavisni sindikat KOSTT-a smatra da radnici KOSTT-a nisu civilni službenici, zbog toga što je KOSTT finansijski nezavisan.

Žalba Saveza nezavisnog sindikata pošte i telekomunikacija Kosova

99. Savez nezavisnog sindikata pošte i telekomunikacija Kosova je pred ombudsmanom tvrdio da će član 27. osporenog zakona najviše pogoditi Telekom Kosova, koji se sastoji od inženjera, pravnika, ekonomista i specijalizovanih tehničara. Takođe, žalilac tvrdi da se Telekom Kosova ne finansira iz budžeta Kosova već putem poslovnog plana koji se svake godine planira na osnovu sopstvenih prihoda i rasta na tržištu telekomunikacija.

Žalba Agencije za informaciono društvo u okviru Ministarstva javne uprave (IKT)

100. Žalilja je pred ombudsmanom tvrdila da je Vlada do sada odvojeno tretirala pozicije u oblasti IKT-a, međutim osporenim zakonom nije izvršena kategorizacija za oblast IKT-a. Žalilja dalje naglašava da je ova agencija u okviru Ministarstva javne uprave odgovorna institucija u oblasti informacione tehnologije i komunikacije IKT, koja predstavlja osnov za razvoj svih drugih sfera, npr. obrazovanja, zdravstva, ekonomije, poljoprivrede.

Žalba Vetona Çoçaja – službenika za overu

101. G. Çoçaj je pred ombudsmanom tvrdio da osporeni zakon nije izrađen prema načelu *"jednaka plata za jednak rad"*. U tom smislu, on naglašava da je u Skupštini Republike Kosovo, pozicija službenika za overu tretirana kao posebna pozicija i klasifikovana sa koeficijentom 4,2, dok u ostalim institucijama, ministarstvima i agencijama, pozicija službenika za overu uopšte ne figurira, već je kategorizovana kao stručni izvršni kadar, i klasifikovana sa koeficijentom 2,35. G. Çoçaj dalje tvrdi da su radna opterećenja veća u ministarstvu nego u Skupštini, i prema tom obrazloženju traži da postoji ravnopravan tretman za sve službenike za overu u Republici Kosovo.

Žalba Pajtima Zogaja, inspektora u Inspektoratu za kulturno nasleđe

102. G. Zogaj je pred ombudsmanom tvrdio da je osporenim zakonom narušeno načelo *"jednaka plata za jednaki rad",* a takođe prekršen je i član 23. UDLJP. Konkretnije, žalilac navodi da je osporenim zakonom uređeno i pitanje dodataka na osnovnu platu, koji pripadaju službenicima Poreske uprave Kosova, istražnim inspektorima Kosovskog autoriteta za konkurenciju, službenicima Agencije za borbu protiv korupcije, ali isti dodatak nije predviđen i za inspektore Inspektorata za kulturno nasleđe, iako je priroda posla ista sa prethodno navedenim subjektima. Žalilac dalje tvrdi da su na osnovu ove odredbe, inspektori Inspektorata za kulturno nasleđe diskriminisani i nisu jednako tretirani odredbama osporenog zakona.

Žalba školskih psihologa i pedagoga

103. Žalioci su pred ombudsmanom tvrdili da su osporenim zakonom nejednako tretirani u poređenju sa pedagozima i psiholozima specijalnih škola. Žalioci naglašavaju da ovim zakonom nije poštovano načelo *"jednake plate za jednak rad"*. Oni tvrde da je njihovo pozicioniranje trebalo da bude slično sa nastavnicima viših srednjih škola sa koeficijentom 2,6 ili nastavnika specijalnih škola sa koeficijentom 2,5. Žalioci dalje ističu da klinički psiholozi u klinici UKCK-a imaju istu kvalifikaciju, a kategorisani su sa koeficijentom 3,5. Oni naglašavaju da je i u ovom slučaju, zakon diskriminisao žalioce s obzirom na to da oni pružaju iste psihosocijalne usluge ljudima kojima su potrebne. Žalioci takođe tvrde da su nastavnici viših srednjih škola kategorisani sa koeficijentom 2,6 (zvanje master), specijalni pedagozi i nastavnici u specijalnim školama su kvalifikovani sa koeficijentom 2,5 (zvanje master) a nastavnici razrednog nivoa od 6. do 9. razreda, kvalifikovani koeficijentom 2,45 (zvanje bachelor do 240 bodova), učitelji razrednog nivoa od 1. do 5. razreda su kvalifikovani sa koeficijentom 2,3 (zvanje bachelor do 180 bodova), dok je školski psiholog kvalifikovan sa koeficijentom 2,3 (zvanje master). Ovo određenje, prema žaliocima, jasno predstavlja nejednako tretiranje psihologa i pedagoga u školama. Prema tome, na osnovu gore iznetih argumenata, žalioci (psiholozi i pedagozi) traže jednako tretiranje i nediskriminaciju osporenim zakonom, kao i da se poštuje načelo *"jednake plate za jednak rad",* ali to načelo trenutno nije uzeto u obzir ovim zakonom.

Žalba Centralne jedinice za harmonizaciju za unutrašnju reviziju pri Ministarstvu finansija i unutrašnjih revizora sa centralnog i lokalnog nivoa

104. Centralna jedinica za harmonizaciju za unutrašnju reviziju pri Ministarstvu finansija i unutrašnji revizori sa centralnog i lokalnog

nivoa su pred ombudsmanom tvrdili da nisu uključeni u osporeni zakon, već da se očekuje da se utvrđenje njihovog statusa i plata izvrši podzakonskim aktom, koji će biti usvojen od strane Vlade u saradnji sa Ministarstvom finansija. Žalioci izražavaju svoju zabrinutost da bi takav postupak ugrozio njihovu pravnu sigurnost i finansijsku stabilnost unutrašnjih revizora. Žalioci naglašavaju da činjenica da zakonom nisu regulisane pozicija i plata unutrašnjih revizora, dokazuje da ovaj zakon nije poštovao jednakost pred zakonom, jer je ostavio mogućnost da se neke pozicije, kao što je pozicija unutrašnjih revizora uredi podzakonskim aktom, odnosno administrativnim uputstvom koji se može izmeniti po kratkom i brzom postupku, pokazuje da pravna sigurnost unutrašnjih revizora nije ista kao pravna sigurnost pozicija koje su određene osporenim zakonom. Takođe, žalioci tvrde da će njihovo pozicioniranje u osporenom zakonu imati uticaj na određivanje njihovog statusa i plate na nivou zakona. S tim u vezi, žalioci naglašavaju da osporeni zakon nije uopšte uzeo u obzir odredbe Zakona br. 06/L-021 o unutrašnjoj kontroli javnih finansija, koji, u članu 23. stav 2. jasno propisuje: *"Plata osoblja centralne jedinice za harmonizaciju i jedinica za unutrašnju reviziju tretira se na poseban način i treba da se uskladi sa platama revizora Nacionalne revizorske kancelarije"*. Prema tome, imajući u vidu sve ovo, žalioci tvrde da je za njihovo funkcionisanje od suštinskog značaja da njihova pozicija bude određena Zakonom o platama u javnom sektoru i da njihovo pozicioniranje bude u potpunosti u skladu sa članom 23. stav 2. Zakona br. 06/L-021 o unutrašnjoj kontroli javnih finansija, prema kome se plate osoblja Centralne jedinice za harmonizaciju i jedinica za unutrašnju reviziju tretiraju na poseban način i moraju biti usklađene sa platama revizora Nacionalne revizorske kancelarije.

Žalba zdravstvenih stručnjaka/lekara zaposlenih u Ministarstvu zdravlja (MZ)

105. Žalioci su pred ombudsmanom naglasili da se u okviru zdravstvenih stručnjaka nalaze lekari, stomatolozi, zaposleni u MZ. Prema njihovim tvrdnjama, trenutna utvrđenja osporenim zakonom svrstavaju ih u istu kategorizaciju sa civilnim službenicima i ne priznaje im se univerzitetsko i specijalističko obrazovanje prilikom obračuna zarade. Žalioci smatraju da su diskriminisani po pitanju prava na pristojnu platu, u skladu sa profesionalnim dostignućima i uslugama koje pružaju. Žalioci dalje naglašavaju da je radi zapošljavanja u MZ-u bilo potrebno da ispune kriterijume, kao što su obrazovanje u oblasti medicine, kao i licenciranje kao zdravstvenog radnika, i kao rezultat toga isti na pozicijama koje imaju u MZ-u ne spadaju u civilne službenike prema Zakonu br. 03/L-149 o civilnoj službi (član 4. stav

1), već su kategorisani kao medicinsko osoblje zdravstvenog sistema. Žalioci tvrde da taj duh nije prenesen u osporeni zakon jer su kategorisani kao civilni službenici. Žalioci u nastavku naglašavaju da se prema Zakonu br. 04/L-125 o zdravstvu, shodno članu 69, zdravstvenim stručnjakom smatra doktor medicine, doktor stomatologije i diplomirani farmaceut. Žalioci svoje navode zasnivaju na mišljenjima Svetske zdravstvene organizacije, prema kojima se zdravstveni sistem sastoji od organizacija, ljudi i radnji čija glavna svrha je promovisanje, obnavljanje i čuvanje zdravlja, ali se prema Svetskoj banci zaključuje da se zdravstveni sistem ne sastoji samo od zdravstvenih institucija, već i od MZ-a, zdravstvenih finansijera i drugih organizacija. Žalioci, na kraju, navode da ih trenutno utvrđenje u osporenom zakonu diskriminiše u pogledu prava na zaradu kao lekara specijalista, sa koeficijentom 5, jer ih rangira kao civilne službenike sa mnogo nižim koeficijentom, ne računajući njihovo univerzitetsko i specijalističko obrazovanje.

Žalba osoblja inženjera Regulatornog autoriteta za elektronske i poštanske komunikacije (RAEPK)

106. Žalioci su pred ombudsmanom tvrdili da osporenim zakonom osoblje RAEPK-a nije ravnopravno tretirano sa ostalim institucijama. S tim u vezi, oni naglašavaju da su inženjeri u nekim drugim institucijama, kao što su Autoritet civilnog vazduhoplovstva (ACV), Agencija za usluge vazdušne navigacije - AUVN, kategorisani sa mnogo višim koeficijentom od inženjera RAEPK-a. Prema njihovim tvrdnjama, ovaj oblik kategorizacije je neravnopravan jer dovodi inženjere ovih institucija u neravnopravne pozicije, a kada se ovome doda i činjenica da inženjere ACV-a i AUVN-a ovlašćuje RAEPK da koriste elektronske komunikacione resurse, što je veoma vitalno za oblast civilnog vazduhoplovstva i vazdušne navigacije a takođe sprovodi i radio-nadzorna merenja za identifikaciju smetnji, čije pojavljivanje može da ugrozi bezbednost komunikacije. Iz tog razloga, oni tvrde da se moraju pozicionirati kod pozicije "Ekspert 2", sa koeficijentom 5,5 i "Ekspert 3", sa koeficijentom 4.

Žalba Regulatornog autoriteta za usluge vodosnabdevanja (RAUV)

107. RAUV je pred ombudsmanom tvrdio da je osporenim zakonom, stručni kadar i osoblje RAUV kategorisano na istom nivou sa nivoom civilnih službenika. Oni naglašavaju da se s obzirom na specifičnu prirodu rada i opis radnih zadataka, isti ne mogu uskladiti sa istim pozicijama u sektoru javnih usluga. Žalilac izražava svoju zabrinutost da zbog trenutnog određenja osporenog zakona, postoji opasnost da se stručni kadar udalji iz RAUV-a, što se može štetno odraziti po

instituciju. RAUV, dalje, naglašava da su trenutno plate kadra RAUV-a na nižem nivou od plata ekvivalentnih pozicija pružalaca usluga koje reguliše i nadgleda RAUV. Stoga, kategorizacija zaposlenih u RAUV, prema navodima žalioca, na nivou civilnih službenika, još više bi produbilo ovu razliku, što utiče na devalvaciju rada i autoriteta osoblja RAUV-a u odnosu na pružaoce usluga. Na kraju, žalilac tvrdi da u svim zemljama, zaposleni regulatora u pogledu zarada imaju veće plate od zaposlenih u institucijama koje regulišu, što nije slučaj na Kosovu i ova razlika prema ovom zakonu će biti mnogo veća.

Žalba Sindikata Univerziteta u Prištini (UP)

108. Sindikat UP-a je pred ombudsmanom tvrdio da je osporeni zakon diskriminatorski i da nije obuhvatio javno obećanje linearnog povećanja od 70 evra za sve radnike u administraciji UP-a. Prema Sindikatu UP-a, osporenim zakonom se nekim od ključnih pozicija na UP-u smanjuju plate, što Sindikat smatra protivustavnim, a takođe i diskriminatorskim jer se pravo koje je stečeno ne može uskraćivati u ovom obliku. Sindikat UP-a se po ovom pitanju poziva na Zakon br. 03/L-147 o platama javnih službenika, odnosno na član 28, koji kaže: "*Javni službenici čija je osnovna plata nakon sprovođenja ovog zakona manja u odnosu na njihovu postojeću platu pre stupanja na snagu ovog zakona, čuvaju svoju osnovnu postojeću platu do vremena kada njihova osnovna plata bude u skladu sa propisima ovog zakona i propisima koji se odnose na opštu kategorizaciju radnih položaja u Civilnoj službi kao i standardi i postupci za kategorizaciju svake pozicije u odgovarajućem stepenu*". Dalje, ovaj sindikat tvrdi da osporenim zakonom nisu utvrđena zvanja i koeficijenti za administraciju UP-a i da to može dovesti do diskriminacije u slučaju rangiranja ovih koeficijenata i pozicija od strane Vladinih *ad-hoc* komisija. Takođe, sindikat naglašava da ovim zakonom nije određen procenat naknade za honorare (iznad norme), što je specifičnost u slučajevima univerziteta. Sindikat UP-a dalje navodi da su glavna načela za usvajanje ovog zakona bila: načelo *"jednakosti",* načelo *"jednake plate za jednak rad"* i načelo *"nediskriminacije"*. Što se tiče ovog pitanja, Sindikat UP-a naglašava da u slučaju UP-a nijedno od ovih načela nije poštovano i nije uzeto u obzir. Pored toga, sindikat UP-a navodi da je ovaj zakon stvorio nejednakost između zaposlenih UP-a i drugih institucija. Za ovo je uzeo kao primer slučaj službenika za overu u Skupštini, kome je određen koeficijent 4,2, dok je u drugim institucijama ova pozicija određena znatno niže, bez obzira na to što imaju mnogo veći budžet. Sindikat UP-a dalje navodi da je nejednakost nastupila i u slučajevima, kao npr. vozač u političkim kabinetima je određen sa koeficijentom 2,2, dok administrativni službenici UP-a (koji mogu imati zvanje

master ili doktor) mogu imati najveći koeficijent 2,35. Dalje, pozicija administrativnog asistenta i tehničkog asistenta u Skupštini ima koeficijent 2,8, dok je ekvivalentna sa ovom pozicijom ili koeficijentom u administraciji javnih službi pozicija rukovodioca odseka (niži rukovodilac 2). Ovaj sindikat je na osnovu gore navedenih argumenata tražio od ombudsmana da pred Ustavnim sudom pokrene ocenu usaglašenosti osporenog zakona sa Ustavom, jer je ovaj zakon, po njegovim navodima, neravnopravan, nije uspeo da ostvari cilj jednake plate za jednak posao i doveo do diskriminacije između zaposlenih u institucijama Republike Kosovo.

Konačni zahtevi podnosioca zahteva upućeni Sudu

109. Prvo, ombudsman je u svojstvu podnosioca zahteva tražio od Suda da izvrši ocenu ustavnosti osporenog zakona, utvrđujući da isti, između ostalog: (i) ne odražava načelo podele vlasti i kontrole balansa među njima, kao što je utvrđeno Ustavom; (ii) ne omogućava svim zaposlenima u javnom sektoru jednaku platu za jednak rad, prema ustavnoj hijerarhiji, institucionalnoj odgovornosti i složenosti na poslu; (iii) narušava imovinsko pravo; (iv) ne odražava načela koja su određena samim osporenim zakonom u svim njegovim odredbama i Aneksu 1.

110. Drugo, ombudsman je u svojstvu podnosioca zahteva tražio da Sud, kada je reč o 35 individualnih žalbi raznih institucija i subjekata koje su mu podnete, a u kojima su izneti navodi o neustavnosti Zakona o platama, *"oceni da li osporeni zakon pogađa legitimne interese ovih žalilaca"*.

Komentari koje je dostavio MJU kao odgovor na navode ombudsmana

111. MJU je u svojstvu Ministarstva koje je predložilo osporeni zakon, koji je kasnije usvojila Vlada i izglasala Skupština, dostavilo komentare u vezi sa pitanjima koja je ombudsman pokrenuo u svom zahtevu, odnosno o podeli vlasti; vladavini prava; jednakosti pred zakonom, pravu na imovinu i javnim preduzećima. MJU je takođe dostavio i specifične komentare koji se odnose na neke od 35 individualnih žalbi koje su ombudsmanu podnele razne institucije i subjekti koji su zainteresovani za status ustavnosti osporenog zakona. Sve komentare MJU-a, uključujući i one o individualnim žalbama, Sud će predstaviti u nastavku teksta.

Komentari koji se odnose na "podelu vlasti"

112. Što se tiče narušavanja podele vlasti, kontrole i balansa među njima, MJU argumentuje da je glavni navod ombudsmana taj da osporeni zakon mora uzeti u obzir ovo načelo i u pogledu plata kako u hijerarhijskom tako i u operativnom pogledu. Podnosilac u svom zahtevu nije ukazao na to kako bi trebalo da bude uređeno pitanje plata na osnovu načela podele vlasti i nije izneo nijednu jedinu naznaku gde je osporenim zakonom učinjena povreda Ustava zbog koje je narušeno načelo podele vlasti. Generalno, kao povreda se navodi ista regulacija za sve grane vlasti i dodeljivanje ovlašćenja Vladi da podzakonskim aktima reguliše određene procedure u vezi sa platama i dodacima na platu. Što se tiče ovog pitanja dali smo odgovor i u dopisu br. 3664 od 29. novembra 2019. godine o Zakonu br. 06/L-114 o javnim službenicima.

113. Navod da je Zakonom o platama došlo do narušavanja načela podele vlasti, kontrole i balansa među njima zbog toga što isti nije uzeo u obzir posebne regulacije koje se tiču prava i obaveza koje se vrše specijalnim zakonima mnogih institucija, a posebno zakonima koji regulišu nezavisne institucije - je veoma opširan i ne ograničava se samo na pravo na platu i kao takav nije tačan. To se najbolje vidi kod specijalnih zakona o nezavisnim institucijama, na primer: Zakon br. 05/L-019 o Narodnom advokatu, u članu 34. precizno propisuje da se *"Plate u Instituciji Narodnog Advokata regulišu [...] relevantnim zakonom o platama iz Budžeta Republike Kosova"*, Zakon br. 03/L-121 o Ustavnom sudu Republike Kosovo u članu 13. o platama pravnih savetnika utvrđuje da su *" [...] Plate pravnih savetnika [...] određene u skladu sa zakonom na snazi... "*, dok u članu 15. o platama sudija propisuje da je *"Plata sudija Ustavnog suda [...] 1.3 puta plate sudija Vrhovnog suda Kosova"*, Zakon br. 04/L-44 o Nezavisnoj komisiji za medije u stavu 4. člana 45. utvrđuje da se *"Nivo naknade za predsednika i članove NKM i članova Odbora za žalbe, utvrđuje [...] na osnovu Zakona o platama visokih zvaničnika"* i ne postoji nijedna druga odredba o platama ostalog osoblja u NKM, Zakon br. 05/L-055 o generalnom revizoru i Nacionalnoj kancelariji revizije Republike Kosovo, u stavu 7. člana 4. utvrđuje da se *"Nivo plate Generalnog revizora određuje [...] odgovarajućim zakonom, koji reguliše plate visokih javnih funkcionera"* i ne postoji nijedna druga odredba koja reguliše plate za ostalo osoblje u ovoj instituciji. Dakle, svi ovi zakoni, po navodima MJU-a, ne samo da nemaju nijednu specifičnu odredbu kao što se navodi, već naprotiv upućuju da se pitanje plata mora urediti zakonom o platama, a u ovom slučaju je to osporeni zakon koji je usvojen od strane Skupštine. Specijalni zakon, kao što tvrde žalioci, nisu njihovi zakoni jer oni uređuju osnivanje, organizaciju i funkcionisanje njihovih institucija kao nezavisnih institucija. U pravnom sistemu Kosova do sada nismo imali zakon o platama kao

poseban zakon koji reguliše plate zaposlenih u institucijama Republike Kosovo osim Zakona br. 03/L-147 o platama javnih službenika. Dakle, osporeni zakon je jedini specijalni zakon koji reguliše plate svih zaposlenih u institucijama Republike Kosovo.

114. S druge strane, osporeni zakon, isto kao i ostali horizontalni zakoni, koji imaju za cilj regulisanje upravljanja javnim novcem (Zakon o javnim nabavkama, Zakon o upravljanju javnim finansijama, koji nikada do sada nisu osporeni), ima za cilj da reguliše sistem plata i naknada za javne funkcionere i službenike koji se plaćaju iz kosovskog budžeta. Što se tiče pozivanja i sličnosti sa slučajem KO73/16, MJU naglašava da se za ovaj slučaj ne može smatrati da je isti sa zahtevom za ocenu ustavnosti osporenog zakona. Ovo stoga što je predmet razmatranja u slučaju KO73/16 bila ocena ustavnosti Administrativnog cirkulara br. 01/2016 donetog od strane MJU, a ne zakon usvojen od strane Skupštine Kosova koji *"ima za cilj da homogeno uspostavi pravila o upravljanju javnim novcem u pogledu plata javnih funkcionera i službenika"*.

115. Što se tiče podele vlasti, podsećamo da je suština pitanja koje je podnosilac zahteva pokrenuo pred Sudom ta da li je osporeni zakon u saglasnosti sa Ustavom. Član 4. Ustava utvrđuje oblik vladanja, podelu vlasti između triju vlasti i kontrolu balansa među njima. U tom pogledu, i u meri u kojoj je relevantno za okolnosti konkretnog slučaja, Ustav utvrđuje da Skupština vrši zakonodavnu vlast (član 4.2) i shodno tome donosi zakone, a u podnetom pitanju je vršila svoj ustavni mandat i donela osporeni zakon. Naime, zakon je, kao opšti pravni akt koji uređuje određene društvene odnose, prostorno i vremenski ograničen. U domaćem pravnom sistemu postoji potreba za donošenjem novih zakona o izmenama i dopunama postojećih zakona. Prema tome, ne postoje ustavne i zakonske prepreke da se za potrebe primarnog javnog interesa novim zakonodavstvom reguliše zakonsko okruženje za plate u javnom sektoru. I u skladu sa sudskom praksom ESLJP-a nije u delokrugu Ustavnog suda da zamenjuje javne politike koje je propisao zakonodavac. Načelo podele vlasti obavezuje Sud da poštuje definisanje politika od strane zakonodavca. Zakonodavac, odnosno Skupština se zbog svog položaja i demokratskog legitimiteta nalazi u boljoj poziciji od Suda da određuje i unapređuje ekonomske i socijalne politike zemlje (vidi, *mutatis mutandis*, predmet ESLJP-a *Dubska i Krejzova protiv Češke Republike,* predstavke br. 28859/11 i 28473/12, presuda od 15. novembra 2016. godine, stav 175 i tu navedene reference).

116. U članu 4. Ustava je propisan jedan od najbitnijih elemenata načela vladavine prava o kojem se govori u preambuli Ustava. U demokratiji

kao obliku vladanja, važno načelo podele i balansiranja vlasti uglavnom je usmereno na sprečavanje opasnosti od koncentracije moći u rukama jednog organa ili lica, što praktično nosi sa sobom i rizik od njegove zloupotrebe. U tom smislu, uprkos činjenici da je državna vlast u celini jedna i nedeljiva, u njoj postoji niz preklapanja i međusobnih odnosa koje Ustav uspostavlja među njenim određenim segmentima. Dakle, u suštini, na osnovu ovog načela, tri centralne vlasti trebalo bi da se sprovode ne samo nezavisno, već i balansirano. To se postiže ustavnim rešenjima koja garantuju međusobnu kontrolu i dovoljnu ravnotežu između vlasti, bez ugrožavanja i uplitanja u međusobne nadležnosti (vidi odluku Ustavnog suda Albanije, odluka br. 19 od 3. maja 2007. godine, V-19/07).

117. MJU dalje navodi da podnosilac *inter alia* tvrdi da osporeni zakon primenjuje iste kriterijume za autoritete, za institucije i za organe Republike Kosovo, ne uzimajući u obzir poredak i podelu vlasti u skladu sa Ustavom i specifičnost ustavnog statusa subjekata javnog sektora. U ovom aspektu osporavanja, ocenjujemo da podnosilac zahteva nije predočio koji su to isti kriterijumi u osporenom zakonu i samim tim ako bi se "primenili kriterijumi koji nisu isti" smatramo da bi se radilo o diskriminaciji ili nejednakom postupanju. Po ovom pitanju, smatramo da je ombudsman propustio da dokaže pred Sudom o kojim kriterijumima govori, mimoilazeći ovlašćenje koje mu je dodeljeno Ustavom da donosi i posebne zakone koji regulišu plate zaposlenih u druge dve grane vlasti i nezavisnim ustavnim institucijama (vidi, Mišljenje Venecijanske komisije br. 598/2010 – Podnesak Amicus curiae za Ustavni sud "Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije" u vezi sa izmenama i dopunama određenih zakona koji su se odnosili na sistem plata i naknada za izabrane i postavljene funkcionere (koje je Venecijanska komisija usvojila na svojoj 85. plenarnoj sednici, Venecija, 17-18. decembar 2010. godine). Preporuka (94) 12 Komiteta ministara Saveta Evrope) navodi da sudijske plate i naknade trebaju biti zagarantovane zakonom (načelo 1.2b.ii). Pored toga, u presudi Ustavnog suda Hrvatske, tačka 9.1 je navedeno: Ustavni sud naglašava da je ostvarivanje načela vladavine prava, jedne od najviših vrednosti ustavnog poretka Republike Hrvatske i temelja za tumačenje Ustava, nezamislivo bez nezavisnog sudstva. Ustav je posvetio pažnju organizaciji državne vlasti, u skladu sa ustavnim načelom trodeobe vlasti (na zakonodavnu, sudsku i izvršnu) propisanom članom 4. Ustava, osigurava sudskoj vlasti samostalnost i nezavisnost (član 115. stav 2. Ustava).

118. U svakom slučaju, prema navodima MJU, Ustav ne propisuje način na koji se određuju plate sudijama (ili bilo kojoj drugoj instituciji), kao ni elemente koji čine platu. U tom kontekstu, Ustavni sud Hrvatske je u

odluci o neprihvatljivosti zahteva u vezi sa Zakonom o platama u javnim službama br. U-I-1489/2001, U-I-1490/2001, U-I-1570/2001, U-I-1571/2001 od 20. februara 2002. godine, u stavu 13 podvukao da je Zakon o platama *lex specialis* i da je zakonodavac ovlašćen da odredi i krug osoba na koji se on odnosi. Sud je smatrao neophodnim da posebno istakne da je Hrvatski sabor ovlašćen da samostalno odlučuje o uređivanju ekonomskih, pravnih i političkih odnosa u Republici Hrvatskoj, uključujući i one koji se tiču uređivanja plata. Međutim, pri uređenju tih odnosa, zakonodavac je dužan da uvažava zahteve koje pred njega postavlja Ustav, a posebno one koji proizilaze iz načela vladavine prava i one kojima se štite ustavne vrednosti. Kada je reč o garancijama materijalne nezavisnosti sudija, zakonodavna vlast je posebno dužna da uvažava osnovno ustavno načelo podele vlasti kao jedan od elemenata vladavine prava. To je takođe predviđeno i postavljanjem sudija na najviši nivo u Aneksu br. 1 osporenog zakona, i što se tiče samog podnosioca zahteva, pri čemu je zakonodavac imao u vidu njegov položaj (i položaj generalnog revizora) i postavio ga na najviši nivo državne hijerarhije na osnovu Mišljenja Venecijanske komisije u vezi sa položajem ombudsmana u državnoj hijerarhiji (vidi: Mišljenje o Predlogu zakona o izmenama Zakona o ombudsmanu za ljudska prava Bosne i Hercegovine, koji je Venecijanska komisija usvojila na svojoj 60. plenarnoj sednici (Venecija, 8-9. oktobar 2004. godine)).

119. Na kraju, MJU u vezi sa navodom podnosioca o podeli vlasti naglašava da, iako načelo podele vlasti utvrđuje nezavisnost triju vlasti, načelo kontrole i balansa utvrđuje njihovu međuzavisnost. Sve tri vlasti ne mogu delovati izolovano jedna od druge. Njihova međuzavisnost se, osim ustavnim odredbama, definiše i načelima saradnje, koordinacije, kontrole i balansiranja. Sve tri vlasti se oslanjaju jedna na drugu kako bi osigurale sveukupnost javnih usluga koje su potrebne u demokratskom društvu. To naglašavaju i glavni komentari primljeni od Foruma Venecijanske komisije (stavovi 62 do 73 presude KO12/18, vidi, podnosilac Albulena Haxhiu i 30 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo *„Ocena ustavnosti odluke Vlade Republike Kosovo, br. 04/20, od 20. decembra 2017. godine,* presuda od 29. maja 2018. godine - u daljem tekstu: presuda KO12/18) koji idu u pravcu naglašavanja da je *„pitanje plata u javnom sektoru regulisano zakonom“* (stav 99 presude KO12/18). Relevantni zakoni podrazumevaju zakone koje su usvojile skupštine, a ne vlade. Dalje, finansijska naknada za sudsku vlast, kao bitan aspekt nezavisnosti sudstva, mora biti regulisana od strane zakonodavne vlasti kroz demokratsku parlamentarnu proceduru.

120. U tom pogledu, MJU naglašava da Ustavni sud Hrvatske u svojoj praksi nije osporio donošenje zakona o platama za sudstvo prilikom razmatranja ustavnosti Zakona o platama sudija i drugih pravosudnih dužnosnika. Između ostalog, utvrdio je da: *"U skladu s tim, iz Ustava proizilazi zahtev da sve elemente plata sudija mora uređivati zakonodavac svojim zakonom donetim u demokratskoj parlamentarnoj proceduri [...]"*. I plate u nezavisnim institucijama su regulisane zakonima koje je usvojio zakonodavni organ, kao što je na primer u Albaniji Zakon o platama, naknadama i strukturi nezavisnih ustavnih institucija i drugih institucija ustanovljenih zakonom (vidi, odluku br. 19/07 Ustavnog suda Albanije od 03. maja 2007. godine). Vredi napomenuti, po mišljenju MJU, da je u predmetu *Centro Evropa 7 S.R.L. i Di Stefano protiv Italije* (vidi predmet ESLJP-a *Centro Europa 7 S.R.L. i Di Stefano protiv Italije,* predstavka br. 38433/09, presuda od 7. juna 2012. godine), ESLJP zauzeo stav da nivo preciznosti zakona koji se zahteva od domaćeg zakonodavstva, koji u svakom slučaju ne može pokriti sve mogućnosti, zavisi od sadržaja datog zakona, oblasti koju će pokrivati i statusa onih kojima je namenjen. Iz ovoga proizilazi da zakon mora dovoljno urediti te odnose, a po mišljenju MJU, osporeni zakon nepobitno ima te elemente.

Komentari koji se odnose na "vladavinu prava"

121. Što se tiče vladavine prava, MJU argumentuje da je potreba za izmenom osporenog zakona pomenuta u mnogim žalbama koje su podnete podnosiocu zahteva. Što se tiče načela vladavine prava prema Venecijanskoj komisiji (vidi tačku 78, str. 19 - Kontrolna lista za vladavinu prava CDL-AD (2016)007, koju je Venecijanska komisija usvojila na svojoj 106. plenarnoj sednici, Venecija, 11-12. mart 2016. godine, u daljem tekstu: Kontrolna lista za vladavinu prava), vladavina prava zahteva univerzalnu potčinjenost svih u odnosu na zakon. To podrazumeva da se zakon treba jednako primenjivati i dosledno sprovoditi. Jednakost nije samo zvanični kriterijum, već mora dovesti do materijalno jednakog postupanja. Da bi se postigao taj cilj, razlike se možda moraju tolerisati, pa čak i biti potrebne. Na primer, afirmativna akcija može biti način da se obezbedi materijalna jednakost u ograničenim okolnostima, kako bi se ispravili nedostaci ili isključenja iz prošlosti. Po ovom pitanju, MJU smatra da ombudsman u zahtevu pred Ustavnim sudom nije dokazao da osporeni zakon nije u saglasnosti sa načelom vladavine prava, što dokazuje da nije uspeo da precizira svoj zahtev u skladu sa članom 29.3 Zakona o Ustavnom sudu.

Komentari koji se odnose na "jednakost pred zakonom"

122. Što se tiče drugog pitanja, koje se najviše odnosi na jednakost pred zakonom, MJU argumentuje da podnosilac zahteva tvrdi da osporeni zakon nije osigurao jednaku platu za isti posao čime je stvorena divergentna situacija jer su u različitim institucijama iste ili uporedive pozicije vrednovane različitim nivoima plate. Tačno je da jedno od načela osporenog zakona predstavlja i načelo *"jednaka plata za jednaki posao",* koje je ugrađeno prilikom pronalaženja ekvivalentnosti plate za funkcije i pozicije koje su prikazane u Aneksu br. 1 osporenog zakona. Razlike i zakonita diskriminacija su utvrđeni samo u smislu što efektivnijeg osiguranja plata zasnovano na podeli vlasti.

123. Što se tiče diskriminacije, MJU naglašava da je ona postojala do usvajanja osporenog zakona, argumentujući da su različite pozicije u različitim institucijama, kao što su na primer službenici za overu za finansije i nabavke ostvarivali različite plate, sa obrazloženjem da isti rade u nezavisnim institucijama ili *"njihovim žargonom, u specifičnim institucijama"*. MJU tvrdi da razlike u platama mogu postojati i da to nije diskriminatorno, što potvrđuje i presuda KO12/18 o oceni ustavnosti odluke Vlade Republike Kosovo br. 04/20 od 20. decembra 2017. godine, koja u stavu 116, određuje: *"S tim u vezi, Sud smatra da razlika u platama samo po sebi ne stvara nejednak tretman u smislu članova 3. i 7. Ustava. Shodno tome, podnosioci zahteva nisu izneli uverljive dokaze da plate predviđene u osporenoj odluci drugačije tretiraju različite položaje i da li ta razlika u tretmanu nema objektivnih i razumnih opravdanja"*, dok je u stavu 118, koji kaže da *"Sud smatra da su ustavni organi obavezni da ispoštuju nadležnosti drugih prilikom vršenja svojih ustavnih funkcija. Nejasne situacije što se tiče vršenja nadležnosti, kao u ovom predmetnom slučaju, ubuduće bi se mogle izbegavati donošenjem odgovarajućih zakona za Vladu i za plate državnih funkcionera",* ohrabrio Vladu i Skupštinu da regulišu plate zakonom kako bi se izbegle nejasnoće u vršenju nadležnosti, što se desilo usvajanjem osporenog zakona od strane Skupštine. Sud je ponavljao da različiti tretman treba težiti legitimnom cilju da bi bio opravdan i da mora postojati razuman odnos proporcionalnosti između korišćenih sredstava i cilja koji se treba ostvariti (vidi predmet ESLJP-a *Marckx protiv Belgije,* predstavka br. 6833/74, presuda od 13. juna 1979. godine, stav 33). S tim u vezi, što se tiče jednakosti pred zakonom, odnosno nepovoljnog postupanja, važno je napomenuti da je u pravnoj doktrini jasno definisano šta se podrazumeva pod "diskriminacijom". Ona se javlja u slučajevima kada se nepovoljno postupanje prema određenoj osobi može uporediti s postupanjem prema drugoj osobi u sličnoj situaciji.

Žalba zbog "niske" plate nije tvrdnja o diskriminaciji ako se ne može pokazati da je plata niža od plate zaposlenog koji za istog poslodavca obavlja slične zadatke. Zbog toga je potreban "komparator", odnosno osoba u činjenično sličnim okolnostima, s time da je glavna razlika između dve osobe "zaštićeni osnov".

124. Prema navodima MJU, podnosilac zahteva nije predočio uverljive dokaze da plate koje su predviđene osporenim zakonom različito tretiraju slične pozicije ili situacije i da li ta razlika u postupanju nema objektivno i razumno opravdanje. U svetlu ovoga, očigledno je da se navodi žalilaca podneti ombudsmanu odnose na izjednačavanje sa zaposlenima drugih profila, kao što na primer nastavnici od 1. do 5. razreda tvrde da treba da budu izjednačeni sa nastavnicima 6. do 9. razreda, policijski inspektori traže da se izjednače sa policijskim službenicima, itd. Shodno tome, po navodima MJU, u okolnostima ovog slučaja se ne radi o nejednakom postupanju ili diskriminaciji. Zapravo, prema MJU, sindikati ne traže ukidanje Zakona o platama, već traže od Suda da "izmeni i dopuni" osporeni zakon i da se ispune njihovi zahtevi za izjednačavanje sa drugim profesijama.

Komentari koji se odnose na "pravo na imovinu"

125. Što se tiče ugrožavanja imovinskih prava, MJU argumentuje da se navodi ombudsmana prvenstveno fokusiraju na to da se pojedincima i grupama pojedinaca osporenim zakonom smanjuju plate. Argumentovanje MJU po ovom pitanju je da se mora oceniti da li su plate tih pojedinaca ili grupa pojedinaca u skladu sa načelom jednakosti i nediskriminacije i u pravičnoj i razumnoj srazmeri sa istim ili uporedivim pozicijama do sada. Presedani u predmetima ESLJP-a *Kjartan Asmudsson protiv Islanda,* predstavka br. 60669/00, presuda od 12. oktobra 2004. godine (*Musk v. Poland) i Hasani protiv Hrvatske,* citiran u tekstu iznad, koje je predstavio podnosilac zahteva, ne mogu se uzeti u obzir prilikom ocene ustavnosti osporenog zakona iz razloga što je predmet suđenja u njima bilo pre svega pravo na penzionisanje, a ne i plate, što su suštinski različiti slučajevi, o kojima se izjasnio i Ustavni sud u presudi KO12/18, odnosno stavu 114, u kome se kaže: *"[...] štaviše, Sud smatra da nije održiva analogija ove odluke u predmetu br. KO119/10 [presuda od 8. decembra 2011. godine, Ocena ustavnosti člana 14. stav 1.6, člana 22, člana 24, člana 25 i člana 27 Zakona o pravima i odgovornostima poslanika, br. 03/111 od 4. juna 2010. godine]. To je zato što u slučaju KO119/10, Sud nije ocenio plate poslanika, ali i dodatne penzije za njih, u kojima je Sud utvrdio da stvara diskriminaciju prema ostalih članova društva i penzionera na Kosovu, pošto bi poslanici dobili*

supstancijalne penzije iz državnog budžeta bez njihovog doprinosa, a što nije bio slučaj sa drugim članovima društva".

126. Pored toga, MJU dodaje da se član 46. Ustava i član 1. Protokola br. 1 EKLJP primenjuju samo na postojeću imovinu lica. Prema tome, ne može se smatrati da budući prihodi predstavljaju imovinu ukoliko ona već nije zarađena ili "definitivno plativa". Dakle, nada da se svojinsko pravo koje je odavno ugašeno (long-extinguished property) može "oživeti" (revive), ne može da se smatra imovinom; isto važi i za uslovno potraživanje (vidi, predmet ESLJP-a *Gratzinger i Gratzingerova protiv Češke Republike,* predstavka br. 39794/98, odluka o prihvatljivosti, stav 69). Međutim, u određenim okolnostima "legitimno očekivanje" da će se dobiti "sredstva" (asset) takođe može da uživa zaštitu. Tako, kada je imovinski interes izražen u vidu potraživanja, za lice kome taj interes pripada može se smatrati da ima "legitimna očekivanja" ukoliko postoji dovoljno osnova za taj interes u domaćem pravu, na primer kada dobro ustanovljena sudska praksa domaćih sudova potvrđuje postojanje tog interesa (vidi predmet ESLJP-a *Kopecky protiv Slovačke*, predstavka br. 44912/98, stav 52). Međutim, ne može se reći da nastaju bilo kakva legitimna očekivanja tamo gde postoji spor oko tačnog tumačenja i primene domaćeg prava i tamo gde su tvrdnje podnosioca naknadno odbačene od strane domaćih sudova. Na osnovu napred navedenog, proizilazi da se doktrina legitimnog očekivanja evocira tek kad je iz okolnosti slučaja očigledno da podnosilac nema "postojeću imovinu", pa tada pristupa ispitivanju da li lice ima "dobro" ("asset") u odnosu na koje može tvrditi da ima legitimno očekivanje da će ga moći uživati (vidi presudu ESLJP-a *Kopecky protiv Slovačke,* citiranu u tekstu iznad, stavovi 40-42).

127. Upravo se ovo legitimno očekivanje od osporenog zakona odnosi na kategorije javnih službenika za koje se očekuje da će imati povećanje plata. I u ovom pogledu, podsećamo da se iz sudske prakse ESLJP-a može zaključiti da se doktrina legitimnih očekivanja ocenjuje u kontekstu da li se legitimna očekivanja oslanjaju na pravni akt vlasti (osnov legitimnih očekivanja) koji je opravdan u smislu da on može pretpostaviti da se zakon ili norma neće naknadno izmeniti (vidi, *mutatis mutandis,* ESLJP, *Pine Valley Developments Ltd i drugi protiv Irske*). Prema praksi ESLJP-a, samo po sebi se ne garantuje da zakonodavac ne može izmeniti zakon, posebno ukoliko je takva izmena proporcionalna (vidi, *mutatis mutandis,* ESLJP, *X protiv Nemačke,* predstavka br. 8410/78, odluka o prihvatljivosti od 13. decembra 1979. godine).

Komentari koji se odnose na "javna preduzeća"

128. Što se tiče ovog pitanja, MJU naglašava da je navod ombudsmana taj da li javna preduzeća treba da budu isključena iz osporenog zakona. Prema navodima MJU, vredi podsetiti na praksu drugih država, u kojoj su načela u vezi sa platama i naknadama u tim subjektima određeni zakonima, kao što je na primer slučaj Bosne i Hercegovine (vidi, *Zakon o plaćama i drugim materijalnim pravima članova organa upravljanja institucija Federacije Bosne i Hercegovine i javnih preduzeća u većinskom vlasništvu Federacije Bosne i Hercegovine; "Službene novine Federacije BiH", broj 12/09);* slučaj Crne Gore sa Zakonom o zaradama zaposlenih u javnom sektoru; slučaj Hrvatske sa Zakonom o platama u javnim službama, Zakonom o osnovici plate u javnim službama.

Komentari MJU koji se odnose na individualne žalbe koje je ombudsman primio od zainteresovanih institucija i drugih subjekata

129. MJU je u svojstvu ministarstva koje je predložilo osporeni zakon koji je kasnije usvojen od strane Vlade i izglasan od strane Skupštine, osim komentara na navode ombudsmana, dostavilo i posebne komentare koji se odnose na specifične žalbe koje su ombudsmanu podnele razne institucije i subjekti koji su zainteresovani za status ustavnosti osporenog zakona.

130. U tom pogledu, Sud primećuje da MJU nije dostavio nikakav komentar u vezi sa žalbama koje su ombudsmanu podneli: Veton Çoçaj - službenik za overe; Pajtim Zogaj, inspektor u Inspektoratu za kulturno nasleđe; Novi sindikat Kosovske energetske korporacije; Operator sistema, transmisije i tržišta Kosova-KOSTT, Nezavisni sindikat KOSTT-a, Savez nezavisnog sindiakta pošte i telekomunikacija Kosova; Nezavisni sindikat pravosuđa Republike Kosovo; Inicijativni savet nastavnika od 1. do 5. razreda; Radiotelevizija Kosova.

131. U nastavku, Sud će predstaviti sve konkretne komentare koje je dostavio MJU u vezi sa individualnim žalbama institucija i drugih subjekata koje su dostavljene ombudsmanu.

Centralna izborna komisija (CIK)

132. MJU smatra da nema nikakvog smisla da se zadržava postojeće stanje koje je uspostavljeno podzakonskim aktima bez zakonskog osnova i

bez ustavnog ili zakonskog ovlašćenja kojim se CIK dodeljuje pravo da podzakonskim aktom reguliše plate i komponente plate.

Sudski savet Kosova (SSK), Tužilački savet Kosova (TSK) i Udruženje tužilaca Kosova (UT)

133. U vezi sa navodima SSK-a, TSK-a i UT-a, MJU je naveo da su njihovi zahtevi uvek bili apstraktni i bez ikakvog konkretnog predloga. MJU smatra da glavni ključ za određivanje plata predstavljaju odgovornosti i zadaci za posao/funkciju koja se obavljala u okviru načela podele vlasti. MJU tvrdi da nije tačna tvrdnja SSK-a da u ovoj instituciji nije uvršteno nekoliko pozicija jer isti nikada, pa ni u ovom zahtevu, nije ukazao koje su to pozicije koje nisu uvrštene u osporeni zakon. Što se tiče rangiranja i određivanja klasa (razreda) u TSK-u, ali i u SSK-u, MJU je naveo da nemaju nikakvih komentara. Što se tiče mogućnosti dodataka za osoblje TSK-a, nije iznet nijedan jedini razlog zašto bi trebalo dodeliti taj dodatak. Nije jasan navod UT-a kojim se tvrdi da će plate tužilaca biti smanjene od 1. januara 2021. godine, kada će prema stavu 1. člana 28. osporenog zakona, one biti iste do 31. decembra 2022. godine. MJU je naveo da su svi elementi uvršteni u osnovnu platu na osnovu odgovornosti koje imaju te pozicije i da nije bilo potrebe da se ove pozicije regulišu sa dodacima.

Eksperti za borbu protiv korupcije iz Specijalnog tužilaštva Kosova (EBPKSTK)

134. MJU tvrdi da isti nisu pružili dovoljno argumenata zašto bi ove pozicije trebalo da budu drugačije plaćene od ostalih kategorija zaposlenih u Specijalnom tužilaštvu. Međutim, MJU naglašava da je osporeni zakon napravio razliku kod ove kategorije, svrstavajući je u kategoriju eksperata jer bi u suprotnom ista trebalo da bude svrstana kod istih ili sličnih pozicija u Agenciji za borbu protiv korupcije.

Policija Kosova (PK)

135. Prema navodima MJU, dodaci za uslove na tržištu su namenjeni pozicijama ili grupama pozicija za koje privatno tržište nudi bolje uslove sa najmanje 50% većom platom, koja se odražava na regrutaciju i zadržavanje osoblja. Kod policijskih službenika se ovaj dodatak ne može dodeliti jer oni nisu civilni službenici i nema policijskih službenika koji bi mogli da pređu na privatno tržište, što bi ugrozilo Policiju Kosova u pogledu zadržavanja i regrutacije policijskih službenika.

Policijski inspektorat Kosova (PIK)

136. MJU argumentuje da iako određene pozicije u PIK-u nisu izričito uvrštene u osporeni zakon, iste su sadržane u Aneksu osporenog zakona kao opšte klase (razredi) na osnovu statusa PIK-a kao izvršne agencije i njegove strukture. PIK uživa dodatak u skladu sa stavom 1. člana 14. osporenog zakona, dok će detalji ko su korisnici i iznos dodatka biti utvrđeni podzakonskim aktom na osnovu stava 4. člana 14. osporenog zakona.

Kosovska agencija za forenziku (KAF)

137. MJU naglašava da je KAF tipična izvršna agencija u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova, pa je iz tog razloga i njeno osoblje isto kako u pogledu radnog odnosa, kao i u pogledu plata. Sistem rangiranja u KAF je neprecizan i nije isti sa sistemom rangiranja u Policiji Kosova. Element opasnosti na radu koji se pominje je hipotetički jer prema navodima MJU, nije pružen bilo kakav argument zašto ovoj kategoriji preti opasnost po život i zdravlje.

Agencija za borbu protiv korupcije (ABPK)

138. Klasifikacija plate direktora ABPK je prema navodima MJU izvršena uzimajući u obzir funkcije i odgovornosti ove pozicije i upoređujući je sa pozicijom drugih rukovodilaca, kao što je slučaj sa poverenikom za zaštitu ličnih podataka pošto ova agencija ima isti status kao ABPK. Dok su za profesionalne službenike ABPK rezervisane dve posebne klase (razreda) na istom profesionalnom nivou kao i za ostale nezavisne agencije koje su favorizovane sa drugim kategorijama civilnih službenika. Za službenike ABPK je takođe regulisan i dodatak čija vrednost iznosi do 20% od osnovne plate.

Regulatorni ured za energiju (RUE)

139. Prema navodima MJU, RUE ima status regulatorne agencije prema Zakonu br. 06/L-113 o organizaciji i funkcionisanju državne uprave i nezavisnih agencija, i shodno tome i njihovo osoblje ima status civilnog službenika. Ne postoji nijedan razlog i argument zašto bi ova agencija trebalo da bude isključena iz osporenog zakona. Nije tačan navod da se RUE ne finansira iz državnog budžeta i to se potvrđuje samim Zakonom o budžetskim izdvajanjima za 2019. godinu, kada ova agencija ima budžetski kod u kojem su navedene plate i dnevnice.

Agencija za civilnu registraciju (ACR)

140. MJU tvrdi da su plate u ACR iste kao i u svakoj drugoj izvršnoj agenciji iz razloga što, prema navodima MJU, ne mogu postojati razlike između agencija sa istim statusom.

Autoritet civilnog vazduhoplovstva (ACV)

141. MJU argumentuje da je za ACV napravljena diferencijacija u odnosu na plate drugih službenika, koja je manje ili više slična trenutnim platama. Smanjenje je uglavnom izvršeno za rukovodeće pozicije za koje se nije moglo iznaći rešenje jer su njihove plate bile znatno više od maksimalnog koeficijenta 10, utvrđenog osporenim zakonom, npr. generalni direktor u ACV ima platu od 2860 evra, dok prema osporenom zakonu najviša plata u javnom sektoru iznosi 2390 evra.

Agencija za usluge vazdušne navigacije (AUVN)

142. U vezi sa ovom agencijom, MJU argumentuje da je isto kao i kod ACV izvršena diferencijacija profesionalaca u AUVN. Prema navodima MJU, nema nikakvog smisla povezivanje koje se vrši između ostvarivanja prihoda i visine plata, i nije pružen nijedan argument o tome zašto se osporenim zakonom ugrožava autonomija AUVN. Navod o odlasku osoblja je pretpostavka koja nije zasnovana na bilo kakvom dokazu (npr. broju ostavki u poslednjih 5 godina).

Sindikat civilne službe Kosova (SCSK) i Nezavisni sindikat kosovske administracije (NSKA)

143. U vezi sa ovim sindikatima, MJU naglašava da nema nikakvih posebnih komentara jer izneti navodi predstavljaju pretpostavke bez ikakvih konkretnih dokaza u pogledu navodne neustavnosti osporenog zakona.

Kosovska akademija nauka i umetnosti (KANU)

144. Što se tiče KANU, MJU argumentuje da se osporeni zakon bavio samo visinom plate, a ne i prirodom i svrhom, jer to reguliše sam Zakon o KANU.

Institut za sudsku medicinu (ISM)

145. MJU tvrdi da ISM nije ispravno i tačno razumeo osporeni zakon. To stoga što će se, po navodima MJU, funkcionalne pozicije u ISM (uglavnom lekari) plaćati prema platnim klasama (razredima) lekara, a pomoćno osoblje isto kao i osoblje UKCK-a.

Administracija Univerzitetskog kliničkog centra (AUKC)

146. Službenici u administraciji UKC-a, prema navodima MJU, imaju status službenika u javnim službama, a njihove plate su utvrđene upoređivanjem prirode posla koja je potpuno ista sa onom civilnih službenika, npr. finansijski službenik u UKC je u pogledu posla jednak sa finansijskim službenikom u opštini ili ministarstvu.

Komora i Sindikat medicinskih sestara, babica i drugih zdravstvenih profesionalaca

147. MJU dodaje da tvrdnja ove Komore da bi rangiranje trebalo da se vrši na osnovu obrazovanja nije tačna iz razloga što je osporenim zakonom utvrđena vrednost rada na konkretnoj poziciji, a ne naučno zvanje koje su stekle ove kategorije. Sindikat je uglavnom iznosio predloge koji posle usvajanja osporenog zakona nisu više relevantni.

Agencija za informaciono društvo (AID)

148. Kategorizacija pozicija u oblasti IKT-a u osporenom zakonu, prema navodima MJU, izvršena je na taj način što je za svaku klasu određen i pripadajući koeficijent.

Školski psiholozi i pedagozi

149. Prema MJU, njihova kategorizacija je izvršena uzimajući u obzir prirodu njihovog posla, a ne nivo ili stepen obrazovanja, kako se tvrdi.

Centralna jedinica za harmonizaciju za unutrašnju reviziju pri Ministarstvu finansija (CJH) i unutrašnji revizori

150. MJU argumentuje da su pozicije CJH i unutrašnjih revizora uvrštene u osporeni zakon kroz propisan sistem klasa (razreda) koje će se klasifikovati prema redovnom postupku klasifikacije radnih mesta. Nije tačna konstatacija da uređenje klasifikacije podzakonskim aktom od strane Vlade ugrožava prava ove kategorije iz razloga što je osporenim zakonom Vlada ovlašćena da izvrši uređenje klasifikacije za sve civilne službenike u Republici Kosovo.

Zdravstveni stručnjaci/lekari zaposleni u Ministarstvu zdravlja (MZ)

151. Plate za ovu kategoriju su prema navodima MJU kategorisane na osnovu prirode i važnosti posla koji obavljaju zaposleni u MZ-u, a ne kao što se navodi prema vrsti profesije i trudu uloženom za završetak školovanja. Zaposleni u MZ-u su prvenstveno zaduženi za zadatke

kreiranja politike i administrativne zadatke, a ne za pružanje usluga kao što se dešava npr. sa hirurzima koji pružaju hirurške usluge građanima, zbog čega je i poređenje netačno i nemoguće.

Osoblje inženjera RAEPK-a

152. MJU tvrdi da navodi osoblja RAEPK-a predstavljaju više predloge koji će biti uzeti u obzir prilikom klasifikacije radnih mesta.

Regulatorni autoritet za usluge vodosnabdevanja (RAV)

153. MJU naglašava da ne postoji nikakva sumnja da službenici u RAV-u nisu civilni službenici, pa se stoga i njihove plate određuju prema istim klasama (razredima) kao i za sve civilne službenike. Činjenica o odlasku osoblja je samo je pretpostavka i ista nije potkrepljena bilo kakvim dokazom.

Administracija Univerziteta u Prištini (UP)

154. U vezi sa administracijom UP-a, MJU navodi da osporeni zakon nema za cilj otelotvorenje javnih obećanja, već ima za cilj uređenje sistema plata. Navodi o smanjenju plata su više pretpostavke nego činjenice zasnovane na dokazima. Pozivanje na član 28. Zakona br. 03/L-147 o platama javnih službenika, prema navodima MJU, nije tačno, jer se taj član nikada nije primenjivao u praksi. Isplata honorara se može vršiti u skladu sa stavom 4. člana 16. osporenog zakona.

Odgovori primljeni od Ministarstva finansija i transfera nakon konkretnog zahteva Suda upućenog tom Ministarstvu

155. Sud podseća na činjenicu da je tražio od Ministarstva finansija i transfera da odgovori na nekoliko pitanja Suda (vidi stavove 23 i 24 ove presude u kojima su tačno prikazana sva pitanja Suda upućena Ministarstvu finansija i transfera). Što se tiče ovog pitanja, Sud je primio odgovore koji će biti prikazani u nastavku teksta.

156. Što se tiče pitanja (1) Suda, Ministarstvo finansija i transfera je odgovorilo: *„Prvo pitanje koje ste postavili je za koje će se pozicije i koliko će se tačno smanjiti plata, u kojim institucijama, kolika je bila prethodna plata i kolika bi bila sa Zakonom br. 06/L-111 o platama u javnom sektoru (u daljem tekstu: Zakon), kao i o razlici između plate koju trenutno primaju i plate koju bi primili po Zakonu. Što se tiče ovog pitanja, predstavili smo tabelu A u Excel formatu na CD-u. Ova tabela prikazuje sve pozicije koje se trenutno plaćaju iz Budžeta Republike Kosovo, institucije, trenutnu platu, platu po Zakonu i*

razliku. Za objašnjenje, trenutna plata je osnovna plata zasnovana na koeficijentu, kao i dodatak na osnovnu platu (u slučajevima kada se primenjuje) i ne obuhvata nijedan od drugih trenutnih dodataka. Stoga, upoređenje nije napravljeno za bruto platu (osnovna plata i svi dodaci), nego samo za osnovnu platu".

157. Što se tiče pitanja (2) Suda, Ministarstvo finansija i transfera je odgovorilo: *„U drugom pitanju ste pokrenuli stvar da koje pozicije i koliko će se tačno povećavati plata, u kojim institucijama, kolika je bila prethodna plata i koliko bi bila sa Zakonom kao i razlika između plate koju trenutno primaju i plate koju bi primili po Zakonu. Što se tiče ovog pitanja, predstavili smo tabelu B u Excel formatu na CD-u. Ova tabela prikazuje sve pozicije koje se trenutno plaćaju iz Budžet Republike Kosovo, institucije, trenutnu platu, platu po Zakonu i razliku. Za objašnjenje, trenutna plata je osnovna plata zasnovana na koeficijentu, kao i dodatak na osnovnu platu (u slučajevima kada se primenjuje) i ne obuhvaća nijedan od drugih trenutnih dodataka. Stoga, upoređenje nije napravljeno za bruto platu (osnovna plata i svi dodaci), nego samo za osnovnu platu".*

158. Što se tiče pitanja (3) Suda, Ministarstvo finansija i transfera je odgovorilo: *„U trećem pitanju ste pokrenuli stvar u vezi sa pozicijama koji primaju platu prema trenutnom sistemu, ali koje po Zakonu o Platama nisu definisane, itd. U vezi sa ovim pitanjem, dajemo objašnjenje da će plate sudija Ustavnog suda, sudija, tužilaca, predsednika Sudskog saveta i predsedavajućeg Tužilačkog saveta, koje su određene odlukom vlade, ostati netaknute do 31. decembra 2022. (član 28. Zakona), odnosno ne podležu novoj zakonskoj regulativi još najmanje 2,5 godine (u zavisnosti od vremena primene zakona). Vidi Tabelu 1".* [*Objašnjenje suda*: tabele o kojima je reč, neke od njih su u Excel formatu, pristupačne su sudu, ali je nemoguće da se odraze na ovu presudu zbog njihovog obima. Međutim, njihova relevantna srž će biti objašnjena tokom ove presude].

159. Dalje, sledi odgovor Ministarstva finansija i transfera na pitanje (3) Suda, u kojem se navodi da ni za Kosovsku agenciju za privatizaciju, odredbe zakona o sistemu plata, dodataka, bonusa i Aneks br. 1 ovog Zakona ne podležu uređenju novog zakona do decembra 2022. godine. Trenutne plate u KAP-u su definisane internim aktima i predstavljene su u tabeli 2. Inače, nove plate u KAP će se definisati kroz proces klasifikacije prema ograničenjima datim u Aneksu 1 Zakona. Pošto nije poznat konačni status Kosovske agencije za privatizaciju, njihove buduće plate biće određene u zavisnosti od njihovog budućeg statusa. Takođe, imajte na umu da plate Odbora KAP-a nisu uključene u sistem plata, već se isplaćuju iz kategorije plata i dodataka, prema tome i nisu

deo tabele 2. [*Objašnjenje suda*: tabele o kojima je reč neke od njih su u Excel formatu, pristupačne su sudu, ali je nemoguće da se odraze na ovu presudu zbog njihovog obima. Međutim, njihova relevantna srž će biti objašnjena tokom ove presude.]

160. U tom kontekstu, Ministarstvo finansija i transfera u svom odgovoru na pitanje (3) Suda naglašava da treba objasniti da *„bez obzira na pozicije/kategorije u širem smislu u Zakonu, evidentna je poteškoća u određivanju plate za pozicije koje nisu definisane na direktan način. Takvih je oko 23% pozicija (od 206 jedinstvenih pozicija, za 47 pozicija treba klasifikacija, od kojih 27 pozicija zahteva klasifikaciju i reorganizaciju, dok se ostalih 20 pozicija mogu definisati procesom reorganizacije), ili oko 42% zaposlenih sa trenutnog platnog spiska za koje je potrebna klasifikacija da bi se utvrdila plata. Kao posledica toga, drugi dodatni dokument zahtevan u vašim dopisu (posle pitanja 1-7) ne može se dostaviti u ovoj fazi, jer takav dokument sa spiskom svih zaposlenih po pozicijama nije bilo mogućnosti da se sastavi iz gore navedenih razloga, ali se isti može ponuditi tek nakon ostvarenja postupka klasifikacije i reorganizacije institucija“*.

161. Što se tiče pitanja (4) Suda, Ministarstvo finansija i transfera je odgovorilo: *„U četvrtom pitanju ste pokrenuli stvari da koja će se radna mesta tačno plaćati iz Budžeta Republike Kosovo, koje su pozicije i koje institucije tačno isključene iz zakona. U vezi sa ovim pitanjem, objašnjavamo da će sa početkom primene Zakona iz državnog budžeta biti isplaćene sve pozicije koje su u tabeli br. 1 ovog zakona, osim pozicije br. 29 (generalni direktor javnog servisa RTK-a)“*. Dalje sledi odgovor: *„odredbe člana 28. ovog Zakona o sistemu zarada, dodataka, bonusa i Aneks br. 1. zakona ne primenjuju se za javne funkcionera sa posebnim statusom: sudiju Ustavnog suda, sudije, tužioca, predsedavajućeg Sudijskog saveta i predsedavajućeg Tužilačkog saveta do 31. decembra 2022. godine (vidi Tabelu 1.) i odredbe člana 29. za Kosovsku agenciju za Privatizaciju za sistem zarada, dodataka, bonusa i Aneks broj 1. ovog zakona se ne primenjuju do 31. decembra 2022. godine (vidi tabelu 2). Što se tiče pozicija i institucija koje su izuzete od zakona, objašnjavamo da opšte odredbe ovog zakona, u članu 1. pod stav 1.1., propisuju: sistem plata i naknada za javne službenike i funkcionere koji su plaćeni iz državnog budžeta, izuzev Bezbednosnih snaga Kosova – BSK (videti plate u BSK-u u Tabeli 3) i Obaveštajne agencije Kosova – OAK (videti plate AOK u Tabeli 4)“*. [*Objašnjenje suda*: tabele o kojima je reč neke od njih su u Excel formatu, pristupačne su sudu, ali je nemoguće da se odraze na ovu presudu zbog njihovog obima. Međutim, njihova relevantna srž će biti objašnjena tokom ove presude.]].

162. Ministarstvo finansija i transfera je u svojim odgovorima na pitanje (4) Suda, takođe navelo da *„treba da se uzme u obzir da bonusi po članu 25. Zakona br. 05/L-038 o Akademiji za nauku i umetnosti Kosova, članovi Akademije, redovni i vanredni članovi, u okviru Aneksa br. 1. Zakona (redni brojevi 43. i 51.), nisu plate (nadoknada za rad), a iste se dodeljuju na direktan način kao plate, a ne kao nagrada putem ekvivalenta. Međutim, ove nagrade se isplaćuju preko platnih sistema Trezora, a ovo praktično/operativno uređenje postoji već godinama“.*

163. U vezi sa pitanjem (5) Suda, Ministarstvo finansija i transfera je odgovorilo: *„U petom pitanju ste pokrenuli stvar u vezi plata zaposlenih u javnim preduzećima. Vezano za ovo pitanje, objašnjavamo da Zakon, u članu 27. - Nadležnost za određivanje plata u javnim preduzećima, reguliše pitanje nadležnosti za određivanje visine plata zaposlenih u javnim preduzećima (JP), bila da su to centralna JP ili lokalna JP, uvek kada su ta JP preko 50 % u vlasništvu države ili opštine/ opština. U slučajevima kada su JP-ovi centralni, tj. u vlasništvu države, onda prema članu 27. stav 1. Zakona, Upravni organi kolegijuma javnih preduzeća, što znači Upravni odbori JP-a imaju nadležnost da odobre nivoe plata njihovih zaposlenih unutar minimalnog koeficijenta i maksimalnog koeficijenta 7, po vrednosti koeficijenta, utvrđenog članom 23. stav 1. ovog zakona. Takođe, prema istom ovom članu i stavu, upravni odbori JP-a su ovlašćeni da odobravaju iznos dodatka za obavljanje poslova, ali ne više od jedne mesečne plate godišnje, nakon objavljivanja pozitivnog godišnjeg finansijskog rezultata, kao i nakon odobrenja među ministarske komisije za javna preduzeća. U slučajevima kada pojedina JP posluju sa gubitkom ili ako ih država subvencioniše, onda je u skladu sa članom 27. stav 2. Zakona, Vlada Kosova ta koja na predlog odgovarajuće među ministarske Komisije za javna preduzeća, usvaja, posebnim aktima, nivo plata za učinak zaposlenih u ovim JP, u okviru definisanim ovim zakonom, dakle, u okviru minimalnog koeficijenta i maksimalnog koeficijenta 7. U slučaju lokalnih javnih preduzeća, u skladu sa članom 27. stav 3. Zakona, je opštinska komisija akcionara za javna preduzeća, koja određuje nivo plata njihovih zaposlenih, u okviru minimalnog koeficijenta i maksimalnog koeficijenta 5, prema vrednosti koeficijenta utvrđenog članom 23. stav 1. Zakona. Plate zaposlenih u svim centralnim i lokalnim javnim preduzećima se isplaćuju iz prihoda ostvarenih poslovanjem ovih JP. Štaviše, naglašavamo da javna preduzeća nisu budžetske organizacije koje primaju direktna budžetska izdvajanja iz Zakona o budžetu Republike Kosovo, a isplata njihovih plata se ne vrši iz platnog sistema Trezora“.*

164. U vezi sa pitanjem (6) Suda, Ministarstvo finansija i transfera je odgovorilo: „U šestom pitanju ste pokrenuli stvar da li su sve plate u javnom sektoru regulisane samo i isključivo Zakonom i Aneksom br. 1. ovog zakona, ili postoje plate koje će biti utvrđene podzakonskim aktima Vlade, itd. Što se tiče ovog pitanja, razjašnjavamo sledeće: Zakonom su regulisane plate državnih zvaničnika i javnih funkcionera koje se isplaćuju iz državnog budžeta, osim kategorija navedenih u tački 4 vašeg zahteva. Ko je javni službenik i javni funkcioner određeno je Zakonom br. 06/L-114 o javnim službenicima (u daljem tekstu ZJS). Dakle, plate za javne službenike i funkcionere određuju se zakonom (na neposredan ili posredan način) i ne mogu se odrediti podzakonskim aktom. Ali podzakonski propisi imaju široku marginu za postavljanje specifičnosti i kriterijuma za ovu indirektnu definiciju. Dakle, za sve pozicije (oko 42%) koje nisu direktne pozicije, Zakon ovlašćuje Vladu podzakonskim aktom da odobri primenjive klase, posebne administrativne grupe i druge, kako je opisano u daljem tekstu, koje podležu postupku klasifikacije i reorganizacije, što će na kraju rezultirati odgovarajućom platom za svakog zaposlenog, na osnovu tabele 1. ovog Zakona. Zakon takođe reguliše plate zaposlenih u javnim preduzećima sa državnim kapitalom od preko 50% (član 27. Zakona br. 06/L-111) u smislu utvrđivanja nadležnosti (kolegijalna tela) i ograničenja kolike mogu biti njihove plate ali ne i konkretne klase za svaku poziciju. Konkretnija objašnjenja data su u odgovoru br. 5.

165. Dalje, što se tiče navoda o nedostatku direktne definicije za neke postojeće pozicije koje su u radnom odnosu i kako će biti određivane plate za takve pozicije, dajemo objašnjenja koja slede. .

166. Zakon o platama u Aneksu br. 1, definiše dva sistema za određivanje plate. Prvi sistem je direktno određivanje plata za pozicije koje su po prirodi posebne pozicije, na primer predsednik, ministar, poslanik, lekar, itd. Pošto su ove pozicije jedinstvene i malobrojne u pogledu obima, procenjeno je da se one direktno definišu Zakonom bez potrebe za postupkom klasifikacije. Međutim, ovo pravilo je imalo izuzetaka, kada su pozicije civilne službe određene kao direktne pozicije, iako nisu jedinstvene (na primer, neke od pozicija br. 79, 92, 93 u Civilnoj službi). Isto se dešava i u Skupštini Kosova gde su pozicije od 109-132 direktno regulisane Zakonom. To koje pozicije su definisane na direktan način objasnili smo u tabelama A i B u Excel formatu na CD-u. (Objašnjenje: ove tabele su dostupne Sudu).

167. Drugi sistem je indirektno određivanje plata, što znači da su Zakonom definisane samo glavne klase, pa je stoga potreban još jedan proces

klasifikacije. Ovaj sistem se uglavnom odnosi na plate civilnih službenika gde je članom 5. stav 3. Zakona propisano: *„Klasifikacija određenog položaja civilne službe prema stavu 2. ovog člana vrši se na osnovu pravila za ocenjivanje i klasifikacije radnih mesta, u skladu sa odredbama za klasifikaciju pozicija civilne službe, prema Zakonu o javnoj službi. Razred kojem pripada određena pozicija određuje se izričito u Uredbi o unutrašnjoj organizaciji institucije, usvojene u skladu sa Zakonom br. 06/L-113 o organizaciji i funkcionisanju državne uprave i nezavisnih agencija“*. Iz ovog stava možemo shvatiti da se kako bi se određena pozicija koja je definisana po Aneksu br. 1 (stav 2. člana 5.) klasifikovala, moraju biti ispunjeni određeni zakonski uslovi:

> 1. Klasifikacija i procena određene pozicije vrši se po proceni i klasifikaciji pravila definisanih u zakonodavstvu za javnog službenika; i
> 2. Klasa koja pripada određenoj poziciji mora biti izričito definisana pravilnikom o unutrašnjoj organizaciji institucije u skladu sa Zakonom o organizaciji i funkcionisanju državne uprave i nezavisnih agencija.

168. Kada smo kod prvog uslova, ZJS u članu 33. reguliše klasifikaciju radnih mesta, dok stav 2. definiše glavne kategorije u civilnoj službi, a to su:

> 1. Viša rukovodeća kategorija, koja obuhvata ove pozicije: generalni sekretar, izvršni direktor i zamenik direktora izvršne agencije, kao i ekvivalentne pozicije;
> 2. Rukovodeća kategorija srednjeg nivoa, koja uključuje ove pozicije: direktor odeljenja i pozicije jednake njemu;
> 3. Niži nivo upravljačke kategorije, koja obuhvata ove pozicije: šef odeljenja i pozicije jednake njemu; i
> 4. Profesionalna kategorija, koja uključuje profesionalne službenike.

169. Stav 3. člana 33. ZJS-a, određuje da svaka od kategorija može da ima jednu ili više klasa, prema različitom nivou složenosti rada i opštim zahtevima (znanju, veštinama i kapacitetima) za obavljanje takvih dužnosti. Složenost rada je kombinacija relevantnosti, diskrecije odlučivanja, teškoće i rizika u izvođenju radova na određenom poziciju. Po istom stavu svaka pozicija državne službe klasifikuje se kao deo određene klase na osnovu procesa ocene učinka.

170. Stav 5. člana 33. Zakona ovlašćuje Vladu da na predlog ministarstva nadležnog za javnu administraciju, podzakonskim aktom, usvaja sledeće:

1. važeće klase za svaku kategoriju i nazive za svaku klasu;
2. posebne upravne grupe;
3. opšti opis posla za svaku kategoriju, klasu i grupu, uključujući i opšte uslove za prijem u svaku kategoriju, klasu i grupu;
4. detaljna pravila, procedure, standarde i metodologiju za procenu i klasifikaciju sve pozicije u određenoj klasi ili grupi, u skladu sa ovim članom.

171. Ovaj podzakonski akt je pripremilo nadležno Ministarstvo za javnu upravu i sadrži sve elemente definisane u ovom stavu, uključujući i metodologiju za procenu određene pozicije, ali Vlada nije mogla da usvoji isti zbog mere suspenzije koju je odredio Ustavni sud u odnosu na ZJS.

172. Što se tiče drugog uslova, klasa (koja je određena prema gore objašnjenim pravilima ZJS-a) koja pripada određenoj poziciji treba da se izričito definiše pravilnikom za unutrašnju organizaciju institucije, a to je istovremeno i zahtev samog Zakona br. 06/L-113 o organizaciji i funkcionisanju državne uprave i nezavisnih agencija, u stavu 1.2 člana 18. koji propisuje da *Detaljni organogram institucije, koji uključuje klasifikaciju svake radne pozicije i grupe pozicija profesionalne kategorije u skladu sa odredbama za klasifikovanje javne službe, na osnovu zakona o javnim službenicima*.

173. Što se tiče procedura i detaljnih standarda kako se sastavlja pravilnik za unutrašnju organizaciju neke institucije, Vlada je na predlog Ministarstva za javnu upravu usvojila Uredbu (VRK) br. 01/2020 o standardima unutrašnje organizacije, sistematizacije radnih mesta i saradnji u institucijama državne uprave i nezavisnih agencija, koja i konkretnim primerom prikazuje u Aneksu br. 1 kako treba odrediti klasu određene pozicije.

174. Kao što se može shvatiti, Zakon ima organsku povezanost sa ZJS-om i Zakonom o organizaciji i funkcionisanju državne uprave i nezavisnih agencija, pa se shodno tome i klasifikacija radnih mesta mora vršiti po toj logici. Zakon se može u potpunosti sprovesti tek kada su ispunjeni gore navedeni uslovi.

175. Što se tiče pitanja (7) Suda, Ministarstvo finansija i transfera je odgovorilo: „U sedmom pitanju ste postavili pitanje da li je Vlada

usvojila sve podzakonske akte koji se spominju u osporenom Zakonu, i dr. U vezi ovog pitanja dajemo sledeće objašnjenje:

> 7.1. Podzakonski akt u vezi sa dodacima i nadoknadom službenika administracije Skupštine Republike Kosovo - član 4. stav 4. Zakona naglašava kao sledeće: Dodatak i nadoknada službenika uprave Skupštine Republike Kosovo, regulišu se ovim zakonom i posebnim aktom, usvojenim od Predsedništva Skupštine Republike Kosovo. Za ovaj podzakonski akt je odgovorna Skupština.
> 7.2. Podzakonski akt u vezi sa ekvivalencijom pozicija sa ocenom – član 5, stav 4. Zakona naglašava da: U slučajevima civilnih službenika sa posebnim statusom, za koje se prema Zakonu o javnim službenicima primenjuje sistem ličnih ocena, osnovna plata javnog službenika se određuje od platnog razreda kojem pripada ocena, u skladu sa aneksom br. 1. koji je priložen i sastavni je deo ovog Zakona. Član 5. stav 5. Zakona naglašava: U slučaju civilnih službenika sa posebnim statusom, prema stavu 4. ovog člana, Vlada Kosova, na predlog ministra nadležnog za javnu upravu i ministra nadležnog za kategoriju zaposlenih u kojoj se primenjuje sistem ličnih stepena, usvaja, podzakonskim aktom, ekvivalentnu poziciju prema stepenu. Za ovaj podzakonski akt je odgovoran nadležni ministar za javnu administraciju i nadležni ministar za kategorije službenika gde se sprovodi sistem ličnih ocena, Nacrt nije još pripremljen.
> 7.3. Podzakonski akt u vezi sa dodatkom za uslove tržišta – Član 6, stav 3. Zakona naglašava da: Vrste pozicija i relevantne profesije za koje se prima nadoknada za tržišne uslove, vrednost i procedure za primanje, odobreni su podzakonskim aktom Vlade Kosova, na predlog odgovornog ministarstva za javnu administraciju i ministarstva nadležnog za finansije. Vlada na godišnjem nivou pregledava naknadu za tržišne uslove. Član 6. stav 4. Zakona naglašava da: Nakon što Vlada usvoji podzakonski akt u skladu sa stavom 3. ovog člana, korist nadoknade za tržišne uslove odobravaju ministarstvo nadležno za javnu upravu i ministarstvo nadležno za finansije, po opravdanom predlogu odgovarajuće institucije. Za ovaj podzakonski akt je nadležno Ministarstvo koje je odgovorno za javnu upravu i Ministarstvo odgovorno za finansije, Nacrt podzakonskog akta koji uređuje ovo pitanje (Nacrt uredbe br. XX/2019 o dodacima na osnovnu platu civilnih službenika i službenika kabineta i naknade javnih službenika i funkcionera) je pripremljen od strane radne grupe i prošao je kroz faze javne konsultacije, ali nije uspeo da se procesuira za usvajanje od strane Vlade.

7.5. Podzakonski akt u vezi posebnog dodatka za civilne službenike – Član 8. stav 1. Zakona naglašava da: Posebne dodatke na osnovnu platu mogu primati: službenici poreske uprave i istražni inspektori Poreskog autoriteta Kosova za konkurenciju; čuvari u probacionoj službi; vatrogasci u opasnim operacijama. Član 8., stav 3. Zakona naglašava: Spisak pozicija ili grupe pozicija koje primaju poseban dodatak, pravila primanja i vrednost dodatka određuju se podzakonskim aktom Vlade, na predlog ministarstva nadležnog za javnu upravu i ministarstva nadležnog za finansije. Član 8. stav 4. Zakona naglašava: Civilni službenici u Agenciji protiv korupcije, koji obavljaju funkcije u agenciji, dobijaju dodatak do dvadeset posto (20%) na osnovnu platu. Za ovaj podzakonski akt je odgovorno Ministarstvo koje je nadležno za javnu upravu i Ministarstvo nadležno za finansije. Nacrt podzakonskog akta koji uređuje ovo pitanje (Nacrt uredbe br. XX/2019 o dodacima na osnovnu platu civilnih službenika i službenika kabineta i naknade javnih službenika i funkcionera) je pripremljen od radne grupe i prošao je kroz faze javne konsultacije, ali nije uspeo da se procesuira za usvajanje od strane Vlade.

7.6. Podzakonski akt u vezi dodatka ili nadoknade za rad van radnog vremena – Član 9. stav 5. Zakona naglašava: Vlada podzakonskim aktom uređuje detaljne uslove za mesečnu nadoknadu slobodnim vremenom za prekovremeni rad/rad van redovnog radnog vremena prema ovom članu. Za ovaj podzakonski akt je nadležna Vlada, Nacrt podzakonskog akta koji uređuje ovo pitanje (Nacrt uredbe br. XX/2019 o dodacima na osnovnu platu civilnih službenika i službenika kabineta i naknade javnih službenika i funkcionera) je pripremljen od radne grupe i prošao je kroz faze javne konsultacije, ali nije uspeo da se procesuira za usvajanje od strane Vlade.

7.7. Podzakonski akt o posebnom dodatku za javne funkcionere – Član 12. stav 1. Zakona naglašava da: Poslanici mogu imati koristi od posebnih dodataka za osnovne plate. Poseban dodatak iz stava 1. ovog člana, pripada poslaniku za parlamentarnu funkciju, kao: Predsednik skupštine, potpredsednik skupštine, predsednik parlamentarne komisije, zamenik predsednika parlamentarne komisije i predsednik parlamentarne grupe. Član 12. stav 4. Zakona naglašava: Kriterijumi i postupci za posebne dodatke i nadoknadu iz stava 1. i 2. ovog člana, predlogom odgovarajuće parlamentarne komisije za budžet i finansije, utvrđuju se poslovnikom Predsedništva skupštine Republike Kosovo. Član 12. stav 6. Zakona naglašava: Dodatak i nadoknada za političko osoblje Skupštine Republike Kosovo, reguliše se posebnim aktom, usvojenim od strane Predsedništva Skupštine

Republike Kosovo. Za ovaj podzakonski akt je nadležna Skupština.
7.8. Podzakonski akt o posebnom dodatku za javnog funkcionera sa posebnim statusom – Član 14. stav 1. Zakona naglašava da: Policijski službenici dobijaju poseban dodatak za dužnosti koje vrše u sektorima ili posebne operacije opasne po život. Član 14. stav 3. Zakona naglašava: Policijski inspektorat, carinski službenici i službenici Poreske administracije dobijaju dodatak do dvadeset posto (20%) osnovne plate. Član 14. stav 4. Zakona naglašava da: Spisak pozicija policijskih službenika, policijskog inspektorata, carinskih službenika i službenika poreske administracije, koji primaju posebni dodatak, pravila za dobijanje i vrednost dodatka, određuje se podzakonskim aktom Vlade, uz predlog odgovarajućeg ministarstva za unutrašnje poslove i odgovarajućeg ministarstva za finansije. Vlada Republike Kosovo je odlukom br. 13/115 od 17.12.2019. godine, usvojila Pravilnik o posebnom dodatku na platu za rizik policijskih službenika i zaposlenih u Policijskom inspektoratu Kosova. U odluci se kaže da se ovaj pravilnik primenjuje po stupanju na snagu Zakona br. 06/L-111 o platama u javnom sektoru. Ovaj podzakonski akt je usvojen bez procene uticaja na budžet Departmana za budžet u Ministarstvu finansija i transfera, kako to zahteva zakonodavstvo na snazi o javnim finansijama. Takođe, Ministarstvo finansija nije bilo član radne grupe. U prilogu ovog dopisa nalazi se odluka Vlade i navedeni Pravilnik.
7.9. Podzakonski akt za poseban dodatak za službenike kabineta – Član 15. stav 3. Zakona naglašava da: Pored osnovne plate, zaposleni u kabinetu, izuzev političkog savetnika, mogu primati poseban dodatak koji ne može biti veći od dvadeset (20%) od osnovne plate. Član 15. stav 4. Zakona naglašava: Kriterijumi i postupci za dobijanje dodatka iz stava 3. ovog člana regulišu se podzakonskim aktom koji odobrava Vlada. Za ovaj podzakonski akt je nadležna Vlada. Nacrt podzakonskog akta koji uređuje ovo pitanje (Nacrt uredbe br. XX/2019 o dodacima na osnovnu platu civilnih službenika i službenika kabineta i naknade javnih službenika i funkcionara) je pripremljen od radne grupe i prošao je kroz faze javne konsultacije, ali nije uspeo da se procesuira za usvajanje od strane Vlade.
7.10. Podzakonski akt o dodatku za teške/štetne uslove rada – Član 17. stav 1. Zakona naglašava da: Dodatak za teške/štetne uslove rada dodeljuje se za rad pod štetnim uslovima po zdravlju, Član 17. stav 4. Zakona naglašava: Vlada Republike Kosovo, na predlog ministarstva nadležnog za javnu upravu, ministarstva za zdravlje i ministarstva za finansije, u podzakonskom aktu

odobrava pozicije i grupe pozicija koja primaju dodatak za teške/štetne uslove rada, detaljne uslove za dobijanje i vrednost istog. Za ovaj podzakonski akt je nadležna Vlada sa predlogom nadležnog ministra za javnu upravu, nadležnog Ministarstva za zdravlje i odgovornog Ministarstva za finansije, Nacrt podzakonskog akta koji uređuje ovo pitanje (Nacrt uredbe br. XX/2019 o dodacima na osnovnu platu za teške i štetne uslove rada, dodacima za prekovremeni rad i posebnim dodacima za službenike zdravstvenog sistema) je pripremljen od radne grupe i prošao je kroz faze javne konsultacije, ali nije uspeo da se procesuira za usvajanje od strane Vlade.

7.11. Podzakonski akt o dodacima za učinak za službenike obrazovnog pred-univerzitetskog obrazovanja – Član 18, stav 1. Zakona naglašava da: Profesionalni radnici u pred-univerzitetskom obrazovnom sistemu koji ostvaruju posebne rezultate u radu imaju pravo na dodatak za učinak, član 18., stav 2. Zakona naglašava: Vlada Republike Kosovo, na predlog ministarstva nadležnog za javnu upravu, ministarstva nadležnog za obrazovanje i ministarstva nadležnog za finansije, podzakonskim aktom usvaja pravila za dodatak iz stava 1. ovog člana, detaljne uslove za dobijanje i vrednost istog. Za ovaj podzakonski akt je nadležna Vlada sa predlogom nadležnog ministra za javnu upravu, nadležnog Ministarstva za obrazovanje i odgovornog Ministarstva za finansije, Nacrt podzakonskog akta koji uređuje ovo pitanje (Nacrt uredbe br. XX /2019 o dodacima na osnovnu platu javnih službenika i administrativnog i pomoćnog osoblja u sistemu preduniverzitetskog i univerzitetskog obrazovanja) je pripremljen od radne grupe i prošao je kroz faze javne konsultacije, ali nije uspeo da se procesuira za usvajanje od strane Vlade.

7.12. Podzakonski akt o posebnom dodatku za službenike univerzitetskog obrazovanja – Član 19. stav 1. Zakona naglašava da: Univerzitetski profesori koji obavljaju funkciju: rektora, prorektora, dekana i prodekana, primaju posebni dodatak za vršenje odgovarajuće funkcije. Vrednost dodatka ne može prelaziti dvadeset posto (20%) od osnovne plate. Član 19. stav 2. Zakona naglašava: Univerzitetski profesori takođe mogu dobiti poseban dodatak od deset posto (10%) osnovne plate za mentorstvo diplomskih teza za sve nivoe studija (bečelor, master i doktorat). Član 19. stav 4. Zakona naglašava: Vlada Republike Kosovo, na predlog ministarstva nadležnog za javnu upravu, ministarstva nadležnog za obrazovanje i ministarstva nadležnog za finansije, usvaja podzakonskim aktom, pravila o dodatku iz stava 1. i 2. ovog člana, detaljne uslove za dobijanje dodataka i

njihove vrednosti. Za ovaj podzakonski akt je nadležna Vlada sa predlogom nadležnog ministra za javnu upravu, nadležnog Ministarstva za obrazovanje i odgovornog Ministarstva za finansije, Nacrt podzakonskog akta koji uređuje ovo pitanje (Nacrt uredbe br. XX /2019 o dodacima na osnovnu platu javnih službenika i administrativnog i pomoćnog osoblja u sistemu preduniverzitetskog i univerzitetskog obrazovanja) je pripremljen od radne grupe i prošao je kroz faze javne konsultacije, ali nije uspeo da se procesuira za usvajanje od strane Vlade.

7.13. Podzakonski akt o posebnom dodatku za službenike zdravstvenog sistema – Član 20. stav 1. Zakona naglašava da: Zdravstveni profesionalci u UKBSK-u i GCPM-u, koji obavljaju rukovodeće funkcije i koji nisu deo aneksa 1. ovog zakona, dobijaju poseban dodatak za obavljanje odgovarajuće funkcije. Član 20. stav 3. Zakona naglašava: Profesionalni službenici zdravstvenog sistema, koji vrše dužnost u posebnim, retkim profesijama, ili u udaljenim lokacijama, dobijaju poseban dodatak. Član 20. stav 5. Zakona naglašava: Vlada Republike Kosovo, na predlog ministarstva nadležnog za javnu upravu, ministarstva nadležnog za zdravstvo i ministarstva nadležnog za finansije, usvaja podzakonskim aktom, grupaciju radnih mesta, pravila o dodatku prema iz ovog člana, detaljne uslove za korišćenje i njihovu vrednost. Za ovaj podzakonski akt je nadležna Vlada sa predlogom odgovornog ministra za javnu upravu, odgovornog Ministarstva za zdravlje i odgovornog Ministarstva za finansije, Nacrt podzakonskog akta koji uređuje ovo pitanje (Nacrt uredbe br. XX /2019 o dodacima na osnovu platu za teške i štetne uslove rada, dodacima za prekovremeni rad i posebnim dodacima za službenike zdravstvenog sistema) je pripremljen od radne grupe i prošao je kroz faze javne konsultacije, ali nije uspeo da se procesuira za usvajanje od strane Vlade.

7.14. Podzakonski akt za isplatu kao plate do dvadeset posto (20%) u slučajevima kada se javni funkcioneri, javni funkcioneri sa posebnim statusom, javni službenici i univerzitetsko akademsko osoblje, koje prima osnovnu platu po Aneksu 1. Zakona o platama, angažuju da rade i u nekoj drugoj javnoj instituciji. Član 21. stav 5. Zakona naglašava da: Funkcioneri u javnom sektoru i javni funkcioneri sa posebnim statusom, osnovnom platom i javni službenici koji primaju osnovnu platu prema aneksu 1. ovog zakona, ako se angažuju da rade u drugoj javnoj ustanovi kada je to dozvoljeno po posebnom zakonu, dobijaju isplatu kao platu do dvadeset posto (20%), za dodatni angažman u toj instituciji. Član 21. stav 6. Zakona naglašava:

Vlada Republike Kosovo usvaja podzakonskim aktom, na predlog nadležnog ministarstva za javnu upravu i ministarstva nadležnog za finansije, uslove plaćanja, iznos i postupak za dodatni angažman, u skladu sa stavom 5. ovog člana. Za podzakonski akt u vezi uslova, mere i procesa isplate za dodatno angažovanje po stavu 5. člana 21. nadležna je Vlada sa predlogom nadležnog ministra za javnu upravu i nadležnog Ministarstva za finansije. Nacrt podzakonskog akta koji uređuje ovo pitanje (Nacrt uredbe br. XX /2019 o dodatnim obavezama i obračunu plate i radnog iskustva) pripremljen je od strane radne grupe i prošao je kroz faze javne konsultacije, ali nije uspeo da se procesuira za usvajanje od strane Vlade.

7.15. Podzakonski akt o računanju radnog staža - Član 21. stav 8. Zakona naglašava da: *Vlada Republike Kosovo,* na predlog ministarstva nadležnog za poslove javne uprave i ministarstva nadležnog za poslove finansija, donosi podzakonskim aktom, pravila za izračunavanje radnog iskustva iz stava 7 ovog člana. Za podzakonski akt u vezi uslova, mere i procesa isplate za dodatno angažovanje po stavu 5. člana 21. nadležna je Vlada sa predlogom odgovornog ministra za javnu upravu i nadležnog Ministarstva za finansije. Nacrt podzakonskog akta koji uređuje ovo pitanje (Nacrt uredbe br. XX /2019 o dodatnim obavezama i obračunu plate i radnog iskustva) pripremljen je od strane radne grupe i prošao je kroz faze javne konsultacije, ali nije uspeo da se procesuira za usvajanje od strane Vlade.

7.16. Podzakonski akt o obračunu plata i isplati plata – Član 22. stav 5. Zakona naglašava da: Na predlog nadležnog Ministarstva za javnu upravu, Vlada Republike Kosovo podzakonskim aktom, usvaja pravila za izračunavanje radnog iskustva, u skladu sa ovim članom. Za pravila u vezi sa obračunom plata i isplatom plata nadležna je Vlada na predlog nadležnog ministra za javnu upravu i nadležnog Ministarstva za finansije. Nacrt ovih pravila shodno zahtevima ovog člana još uvek nije pripremljen, ali postoje trenutna pravila koja su u toku sprovođenja.

7.17. Podzakonski akt u vezi naknade za putovanja i troškove reprezentacije. Član 25. stav 1. Zakona naglašava: Javni službenici i javni funkcioneri imaju pravo na naknadu troškova za putovanje i službeni boravak van zemlje. Član 25. stav 2. Zakona naglašava: Javni službenici i funkcioneri, tokom vršenja službene dužnosti, imaju pravo na naknadu troškova nastalih za reprezentaciju. Član 25. stav 3. Zakona naglašava: Uslovi, način, iznos nadoknade i postupak za dobijanje nadoknade iz stavova 1 i 2 ovog člana se donose podzakonskim aktom Vlade Kosova, na predlog ministra nadležnog za javnu upravu i ministarstva finansija. Za podzakonski akt u vezi nadoknade za putovanja i

troškova reprezentacije nadležna je Vlada sa predlogom nadležnog ministra za javnu upravu i nadležnog Ministarstva za finansije. Nacrt podzakonskog akta koji uređuje ovo pitanje (Nacrt uredbe br. XX /2019 o dodacima na osnovnu platu civilnih službenika i službenika kabineta i naknade javnih zvaničnika i funkcionera) je pripremljen od radne grupe i prošao je kroz faze javne konsultacije, ali nije uspeo da se procesuira za usvajanje od strane Vlade.

7.18. Podzakonski akt u vezi sa naknadama za zaposlene u diplomatskoj službi koji obavljaju dužnost van zemlje – Član 26. stav 1. Zakona naglašava da: Osoblje diplomatske službe koje obavlja dužnost u inostranstvu ima pravo na sledeću nadoknadu: nadoknada za troškove života prema zemlji u kojoj obavljaju delatnost, nadoknada za troškove školovanja dece, nadoknada za preseljenje porodičnih predmeta, nadoknada za putovanje u domovinu. Član 26. stav 2. Zakona naglašava da: Uslovi, metoda, postupak dobijanja i odgovarajuća vrednost nadoknade, iz stava 1. ovog člana, određuju se podzakonskim aktom Vlade na predlog ministra nadležnog za spoljne poslove i Ministarstva finansija. Za podzakonski akt u vezi nadoknade za zaposlene diplomatske službe koji obavljaju dužnost van zemlje, Ministarstvo spoljnih poslova je pripremilo nacrt.

Kao što se može videti iz objašnjenja koja su data u tački 7, većina podzakonskih akata navedenih u Zakonu je sastavljena i usvojena u svim fazama javnih konsultacija, ali nisu bili u mogućnosti da pristupe odobrenju Vlade jer je u to vreme Vlada bila u ostavci i zbog mere suspenzije Ustavnog suda u odnosu na Zakon.

U tački 1. (posle 7 pitanja) traži se zadnja lista plata koje je Ministarstvo finansija i transfera isplatilo za mesec mart 2020. godine za sve zaposlene na nivou Republike Kosovo. Pošto je ovaj spisak obiman, sa svim detaljima i za sve zaposlene (za mesec mart), podnosi se u Excel formatu putem CD-a.

U tački 2. (posle 7 pitanja) traži se da se dostavi spisak plata koje bi Ministarstvo finansija i transfera isplatilo ako bi se Zakon primenio. Odgovor je sledeći: U trenutnoj situaciji, kako je objašnjeno u odgovorima na pitanja (1-7), proizilazi da je pošto nema pravilnika o klasifikaciji i pošto se nije izvršila reorganizacija institucija nemoguće odrediti platu za svakog zaposlenog, tako da nije moguće sastaviti listu plata koje bi se isplaćivale po Zakonu za preko 80 hiljada korisnika. Sledstveno tome, čak i ako bi zakon bio na snazi, isti se ne bi mogao u potpunosti i odmah sprovesti. Napomena: Tabele i liste koje je zahtevao Ustavni sud poslate su u Excel formatu preko CD-a.

8. Na osnovu zadnjeg stava vašeg dopisa, tražili ste da vam Ministarstvo finansija i transfera dostavi i druge važne informacije. Mi ocenjujemo da vam dole navedene informacije i procene mogu pomoći u donošenju odluka, kao sledeće:
8.1. Na osnovu preliminarne procene troškova Zakona (procena koja je izmenjena od prvog nacrta zakona do usvajanja u Skupštini), sa nivoom koeficijenata i vrednošću koeficijenta utvrđenih ovim zakonom (239), faktura plata prema definiciji Zakona br. 03/L-048 o upravljanju i odgovornostima za rad u javnim finansijama, dopunjenog i izmenjenog, prekoračiće dozvoljeni limit (fiskalno pravilo plata), član 22/C Ograničavanje povećanja budžeta za plate i dnevnice), što bi predstavljalo kršenje fiskalnog pravila, sa odražavanjem u deficitu (kao tekući troškovi koji su u kontinuitetu) kao i u potrebi kontinuiranog finansiranja deficita. Postoji i niz dopuna koje Zakon predviđa, a to bi dodatno otežavalo situaciju u vezi sa finansiranjem ovog zakona. U tom kontekstu treba imati na umu da je član 81. Zakona o upravljanju i odgovornostima za rad u javnim finansijama predvideo jednu odredbu njegove zakonske nadmoći u odnosu na druge zakone u pitanjima vezanim za upravljanje javnim novcem, i smatramo da bi trebalo da se proceni da li je u skladu sa načelima utvrđenim za javni novac u članu 120. Ustava Republike Kosovo.
8.2. Uzimajući u obzir odredbe Zakona br. 06/L-113 o organizaciji i funkcionisanju državne uprave i nezavisnih agencija, primećujemo horizontalne odredbe i iste kriterijume u organizaciji državne uprave, konkretno Kancelarije premijera, ministarskih sistema (ministarstvo, izvršne agencije i uprava javnih službi) i regulatornih agencija. Konkretno, ovaj zakon za ministarske sisteme na isti način određuje kriterijume za osnivanje izvršnih agencija, departmana ili divizija. S druge strane, različito sastavljanje plata za rukovodioce ili osoblje ovih struktura u nekim slučajevima u skladu sa odredbama Zakona, mi, između ostalog, mislimo da bi trebalo da se proceni da li je to u skladu sa načelima utvrđenim u članu 120. Ustava Republike Kosovo u vezi sa javnim novcem. Takođe mislimo da bi ista procena trebalo da se uradi i za neke kategorije finansijskih zvaničnika važnih za proces upravljanja i finansijske kontrole (na primer, interni revizori) koji nemaju poseban tretman i nisu definisani kao posebne pozicije”.

RELEVANTNE ODREDBE USTAVA, MEĐUNARODNIH KONVENCIJA, ZAKONA REPUBLIKE KOSOVO I PODZAKONSKIH AKATA

Što se tiče navoda o povredama koje je uputio podnosilac zahteva

USTAV REPUBLIKE KOSOVO

Član 3.
[Jednakost pred zakonom]

[...]
2. Sprovođenje javne vlasti u Republici Kosovo se zasniva na načelu jednakosti svih građana pred zakonom i poštovanju međunarodno priznatih prava i osnovnih sloboda, kao i zaštiti prava i učešća svih zajednica i njihovih pripadnika.

Član 7.
[Vrednosti]

1. Ustavni red Republike Kosovo se zasniva na načelima slobode, mira, demokratije, jednakosti, poštovanja ljudskih prava i sloboda i vladavine zakona, nediskriminacije, imovinskog prava, zaštite sredine, društvenog prava, pluralizma, podele državne vlasti i tržišne ekonomije.
[...]

Član 10.
[Ekonomija]

Tržišna privreda sa slobodnim tržištem je osnov ekonomskog regulisanja Republike Kosovo.

Član 21.
[Opšta načela]

1. Ljudska prava i osnovne slobode su neodvojiva, neotuđiva i neosporiva i čine osnov pravnog reda Republike Kosovo.
2. Republika Kosovo štiti i garantuje ljudska prava i osnovne slobode, predviđene ovim Ustavom.
3. Svi su dužni da poštuju prava i osnovne slobode ostalih.
4. Ustavom utvrđena prava i osnovne slobode važe i za pravna lica, onoliko koliko su izvodljiva.

Član 22.
[Direktna primena međunarodnih sporazuma i instrumenata]

Ljudska prava i slobode, koja su utvrđena sledećim međunarodnim sporazumima i instrumentima garantovana su ovim Ustavom, i

direktno se primenjuju na teritoriji Republike Kosovo i imaju premoć, u slučaju konflikta, nad svim zakonskim odredbama i ostalim aktima javnih institucija:
(1) Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima;
(2) Evropska konvencija o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda i protokoli iste;
(3) Međunarodna konvencija o građanskim i političkim pravima i protokoli iste;
(4) Okvirna konvencija Saveta Evrope o zaštiti nacionalnih manjina;
(5) Konvencija o eliminisanju svih oblika rasne diskriminacije;
(6) Konvencija o eliminisanju svih oblika diskriminacije žena;
(7) Konvencija o pravima deteta;
(8) Konvencija protiv mučenja i drugih okrutnih, nečovečnih i ponižavajućih postupaka ili kazni.

Član 23.
[Ljudsko dostojanstvo]

Ljudsko dostojanstvo je neosporivo i predstavlja osnov svih ljudskih prava i osnovnih sloboda.

Član 24.
[Jednakost pred zakonom]

1. Pred zakonom su svi jednaki. Svako ima pravo na jednaku zakonsku zaštitu, bez diskriminacije.
2. Niko se ne sme diskriminisati na osnovu rase, boje, pola, jezika, veroispovesti, političkog ili nekog drugog uverenja, nacionalnog ili društvenog porekla, veze sa nekom zajednicom, imovine, ekonomskog ili socijalnog stanja, seksualnog opredeljenja, rođenja, ograničene sposobnosti ili nekog drugog ličnog statusa.
3. Načelo jednakosti pred zakonom ne sprečava sprovođenje i usvajanje privremenih mera, neophodnih za zaštitu i napredak prava pojedinaca i grupa koje nisu jednake. Takve mere se mogu sprovoditi samo do ostvarenja cilja radi kojeg su uspostavljene.

Član 46.
[Zaštita imovine]

1. Garantuje se pravo na imovinu.
2. Korišćenje imovine je regulisano zakonom, u skladu sa javnim interesom.
3. Niko se ne može arbitrarno lišiti lične imovine. Republika Kosovo ili javne vlasti Republike Kosovo mogu izvršiti eksproprijaciju imovine ako je ista u skladu sa zakonom, ako je neophodna ili adekvatna za postizanje javnih ciljeva ili podržavanje javnog interesa, a za koju se vrši neposredna adekvatna kompenzacija licu ili licima, imovina kojih se eksproriiše.

[...]

Član 55.
[Ograničenje prava i osnovnih sloboda]

1. Prava i osnovne slobode garantovane ovim Ustavom, se jedino mogu ograničiti zakonom.
2. Prava i osnovne slobode garantovane ovim Ustavom, se mogu ograničiti samo do onih mera koje su neizbežne, kako bi se u otvorenom i demokratskom društvu ispunio cilj, radi kojeg je dozvoljeno ograničenje.
3. Ograničenja garantovanih prava i osnovnih sloboda garantovanih ovim Ustavom, se ne mogu sprovoditi u druge svrhe, osim onih zbog kojih su određena.
4. U slučaju ograničavanja ljudskih prava i sloboda i sprovođenja istih, sve institucije javne vlasti, a posebno sudovi, su dužni da se posvete suštini prava koje se ograničava, značaju cilja ograničenja, prirodi ograničenja, odnosu ograničenja sa ciljem koji se želi postići, kao i razmatranju mogućnosti realizovanja tog cilja sa što blažim ograničenjima.
5. Ograničenje prava i sloboda garantovanih ovim Ustavom, na nijedan način ne sme da ospori suštinu garantovanih prava.

Član 58.
[Odgovornosti države]

1. Republika Kosovo će osigurati odgovarajuće uslove koji će omogućiti zajednicama i njihovim pripadnicima da čuvaju, štite i razvijaju svoj identitet. Vlada će naročito podržati kulturne inicijative zajednica i njihovih pripadnika, uključujući i finansijsku pomoć.
2. Republika Kosovo će unapređivati duh tolerancije, dijalog i pružaće podršku pomirenju između zajednica i poštovaće standarde određene Okvirnom konvencijom Saveta Evrope za zaštitu nacionalnih manjina i Evropskom poveljom za regionalne ili manjinske jezike.
3. Republika Kosovo će preduzeti sve neophodne mere da zaštiti lica koja mogu da budu izložena pretnjama ili postupcima diskriminacije, neprijateljstva ili nasilja zbog njihovog nacionalnog, etničkog, kulturnog, jezičkog ili verskog identiteta.
4. Republika Kosovo će po potrebi usvojiti adekvatne mere koje mogu da budu neophodne za unapređenje potpune i stvarne jednakosti između pripadnika zajednica u svim oblastima privrednog, socijalnog, političkog i kulturnog života. Ovakve preduzete mere neće biti smatrane aktom diskriminacije.
5. Republika Kosovo će promovisati očuvanje verskog i kulturnog nasleđa svih zajednica, kao sastavnog dela nasleđa Kosova. Republika Kosovo će imati posebnu dužnost da osigura efikasnu zaštitu lokaliteta i spomenika od kulturnog i verskog značaja za zajednice.

6. Republika Kosovo preuzima efikasne mere protiv svih onih koji podrivaju uživanje prava pripadnika zajednica. Republika Kosovo će se uzdržavati od politika ili praksi koje imaju za cilj asimilaciju lica, koja pripadaju zajednicama, protiv njihove volje, i dužna je da zaštiti ta lica od svakog postupka koji ima za cilj takvu asimilaciju.
7. Republika Kosovo će obezbediti, na nediskriminatornoj osnovi, da sve zajednice i njihovi pripadnici mogu da koriste svoja prava koja su navedena u ovom Ustavu.

Član 102.
[Opšta načela sudskog sistema]

1. Sudsku vlast u Republici Kosovo sprovode sudovi.
2. Sudska vlast je jedinstvena, nezavisna, pravična, apolitična i nepristrasna, i obezbeđuje jednak pristup sudovima.
3. Sudovi sude na osnovu Ustava i zakona.
4. Sudije trebaju biti nezavisne i nepristrasne pri obavljanju svojih dužnosti.
5. Garantuje se pravo na sudsku odluku, osim ako je zakonom drugačije određeno. Pravo korišćenja vanrednih pravnih mera, je regulisano zakonom. Zakonom se može odobriti pravo na neposredno podnošenje predmeta Vrhovnom sudu, i u takvim slučajevima nema pravo na žalbu.

Član 109.
[Državno tužilaštvo]

1. Državno tužilaštvo je nezavisna institucija odgovorna za gonjenje učinioca krivičnih dela, ili drugih kažnjivih dela, kao što je i regulisano zakonom.
2. Državno tužilaštvo je nepristrasna institucija i funkcioniše na osnovu Ustava i zakona.
3. Organizacija, nadležnosti i obaveze Državnog tužilaštva, se regulišu zakonom.
4. Državo tužilaštvo odražava etničku raznolikost Republike Kosovo i poštovaće načelo polne jednakosti.
5. Početni mandat tužilaca je tri godine. U slučaju ponovnog izbora, mandat je stalan, do penzionisanja, kao što je određeno zakonom, osim ako se sudija razreši u saglasnosti sa zakonom.
6. Tužioci se mogu razrešiti samo na osnovu kazne zbog počinjenog krivičnog dela ili neispunjavanja svojih dužnosti.
7. Državni tužioc će se imenovati i razrešiti od strane Predsednika Republike Kosovo na osnovu predloga Tužilačkog saveta Kosova. Državni tužioc će služiti mandat od sedam godina, bez mogućnosti ponovnog izbora.

Član 119.
[Osnovna načela]

1. Republika Kosova obezbeđuje pravnu sredinu za tržište, slobodu preduzetništva i obezbeđivanje javne i privatne imovine.
2. Republika Kosovo svim investitorima i svim domaćim i stranim preduzetnicima osigurava jednaku pravnu poziciju.
3. Zabranjeni su akti kojima se ograničava slobodna konkurencija, stvaranje i zloupotreba monopolskog ili dominantnog položaja, osim ako je to na poseban način dozvoljeno zakonom.
4. Republika Kosovo će podržati blagostanje svih svojih stanovnika putem pospešivanja održivog ekonomskog razvoja.
5. Republika Kosovo će osnovati nezavisne organe za regulisanje tržišta, onda kada samo tržište ne može dovoljno da zaštiti javni interes.
6. Stranim investitorima se garantuje slobodno iznošenje dobiti i uloženog kapitala van zemlje, u skladu sa zakonom.
7. Garantuje se zaštita potrošača, u skladu sa zakonom.
8. Svako lice je dužno da plaća porez i ostale zakonom predviđene doprinose.
9. Republika Kosovo ima pravo vlasništva nad svakim preduzećem koje ona kontroliše a
koje je saglasnosti sa javnim interesom, sve sa ciljem postizanja maksimalne i dugoročne vrednosti preduzeća.
10. Obaveze javnih službi se mogu odrediti ovim preduzećima, u saglasnosti sa zakonom koji određuje adekvatnu kompenzaciju.

Član 142.
[Nezavisne agencije]

1. Nezavisne agencije Republike Kosovo su one institucije koje je osnovala Skupština, na osnovu relevantnih zakona, koji regulišu osnivanje, funkcionisanje i njihova ovlašćenja. Nezavisne agencije vrše svoje funkcije nezavisno od svih ostalih organa ili vlasti Republike Kosovo.
2. Nezavisne agencije imaju svoj budžet, kojim upravljaju nezavisno u skladu sa zakonom.
3. Svaki organ ili institucija koja sprovodi legitimnu vlast u Republici Kosovo je obavezna da sarađuje i odgovori na zahteve nezavisnih agencija, tokom sprovođenja njihovih zakonskih ovlašćenja, u skladu sa zakonom.

Član 130.
[Uprava civilnog vazduhoplovstva]

1. Uprava civilnog vazduhoplovstva Republike Kosovo reguliše aktivnosti civilnog vazduhoplovstva Republike Kosovo i pruža usluge vazdušne navigacije, kao što je i regulisano zakonom.

2. Uprava civilnog vazduhoplovstva potpuno sarađuje sa relevantnim međunarodnim i lokalnim organima, kao što je i određeno zakonom.

EVROPSKA KONVENCIJA O LJUDSKIM PRAVIMA

Član 1.
[Zaštita imovine] Protokola br. 1. EKLJP-a

1. Svako fizičko ili pravno lice ima pravo na nesmetano uživanje svoje imovine. Niko ne može biti lišen svoje imovine, osim u javnom interesu i pod uslovima predviđenim zakonom i opštim načelima međunarodnog prava.
[...]

Član 14.
[Zabrana diskriminacije]

„Uživanje prava i sloboda predviđenih ovom konvencijom osigurava se bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi, kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, veroispovest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno poreklo, veza sa nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status“.

Protokol broj 12. uz Konvenciju o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, Rim, 4.XI.2000. godine.

Države potpisnice, članice Veća Evrope,
Imajući u vidu osnovne principe u skladu s kojima su sve osobe jednake pred zakonom i imaju pravo na jednaku zaštitu zakona; Odlučne da preduzmu dalje korake za unapređenje jednakosti svih osoba kroz zajedničko sprovođenje opšte zabrane diskriminacije na osnovi Konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda, potpisane u Rimu 4. novembra 1950. godine (u daljem tekstu: Konvencija); Potvrđujući da princip nediskriminacije ne sprečava države članice da preduzimaju mere u cilju unapređenja pune i stvarne jednakosti, pod uslovom da postoji cilj i razumno opravdanje za te mere, Sporazumele su se o sledećem:

Član 1.
[Opšta zabrana diskriminacije]

1. Ovaj protokol stupa na snagu prvog dana mjeseca nakon isteka dvomesečnog perioda od dana kada je sedam država članica Saveta Evrope izrazilo svoj pristanak da su vezane ovim protokolom u skladu sa odredbama člana 8.
2. Nikog nijedan organ vlasti ne sme diskriminirati ni po kojem osnovu, kao što je navedeno u stavu 1.

UNIVERZALNA DEKLARACIJA O LJUDSKIM PRAVIMA

Član 23.

1. Svako ima pravo na rad, na slobodan izbor zaposlenja, na pravične i zadovoljavajuće uslove rada i na zaštitu od nezaposlenosti.
2. Svako, bez ikakve razlike, ima pravo na jednaku platu za jednaki rad.
3. Svako ko radi ima pravo na pravednu i zadovoljavajuću naknadu koja njemu i njegovoj porodici obezbeđuje egzistenciju koja odgovara ljudskom dostojanstvu i koja će, ako bude potrebno, biti upotpunjena drugim sredstvima socijalne zaštite.
4. Svako ima pravo da osniva sindikat i učlanjuje se u njega radi zaštite svojih interesa.

ŠTO SE TIČE NADLEŽNOSTI VLADE I SKUPŠTINE ZA DONOŠENJE ZAKONA

USTAV REPUBLIKE KOSOVO

Član 65.
[Nadležnosti Skupštine]

Skupština Republike Kosovo:
(1) usvaja zakone, rezolucije i ostale opšte akte; [...]

Član 76.
[Poslovnik o Radu]

Poslovnik o radu Skupštine se usvaja sa dve trećine (2/3) glasova svih poslanika Skupštine i isti određuje unutrašnju organizaciju i način rada Skupštine.

Član 79.
[Zakonodavna Inicijativa]

Inicijativu o predlogu zakona može pokrenuti Predsednik Republike Kosovo, u sklopu svoje funkcije, Vlada, poslanici Skupštine i najmanje deset hiljada građana, na zakonom propisan način.

Član 93.
[Nadležnosti Vlade]

Vlada je nadležna za sledeće:
[...]
(3) predlaže Skupštini nacrte zakona i ostalih akata;
[...]

SPECIFIČNE ODREDBE ZAKONA O PLATAMA KOJE SU OSPORENE

Član 4.
[Plata civilnog službenika]

4. Dodatak i nadoknada službenika uprave Skupštine Republike Kosovo, regulišu se ovim zakonom i posebnim aktom, usvojenim od Predsedništva Skupštine Republike Kosovo.
5. Regulisanje posebnim aktom, prema stavu 4. ovog člana, vrši se na osnovu prirode i specifičnih uslova rada Skupštine Republike Kosovo.

Član 5.
[Osnovna plata civilnih službenika]

4. U slučajevima civilnih službenika sa posebnim statusom, za koje se prema Zakonu o javnim službenicima primenjuje sistem ličnih ocena, osnovna plata javnog službenika se određuje od platnog razreda kojem pripada ocena, u skladu sa aneksom br. 1. koji je priložen i sastavni je deo ovog Zakona.

Član 6.
[Nadoknada za tržišne uslove]

4. Nakon što Vlada usvoji podzakonski akt u skladu sa stavom 3. ovog člana, korist nadoknade za tržišne uslove odobravaju ministarstvo nadležno za javnu upravu i ministarstvo nadležno za finansije, po opravdanom predlogu odgovarajuće institucije.

Član 7.
[Dodatak za učinak]

5. Vlada Kosova, na predlog nadležnog ministarstva za javnu upravu i ministarstva nadležnog za finansije usvaja podzakonskim aktom meru i postupak za dobijanje dodatka za učinak.

Član 8.
[Posebni dodaci civilnih službenika]

3. Spisak pozicija ili grupe pozicija koje primaju poseban dodatak, pravila primanja i vrednost dodatka određuju se podzakonskim aktom Vlade, na predlog ministarstva nadležnog za javnu upravu i ministarstva nadležne za finansije.

Član 9.
[Dodatak ili nadoknada za prekovremeni rad]

5. Vlada podzakonskim aktom uređuje detaljne uslove za mesečnu nadoknadu slobodnim vremenom za prekovremeni rad/rad van redovnog radnog vremena prema ovom članu.

Član 14.
[Posebni dodatak za javne funkcionere sa posebnim statusom]

1. Policijski službenici dobijaju poseban dodatak za dužnosti koje vrše u sektorima ili posebne operacije opasne po život.
2. Posebni dodaci, prema stavu 1. ovog člana, ne mogu biti veća od četrdeset posto (40%) osnovne plate, prema aneksu 1 ovog zakona.
3. Policijski inspektorat, carinski službenici i službenici Poreske administracije dobijaju dodatak do dvadeset posto (20%) osnovne plate.
4. Spisak pozicija policijskih službenika, policijskog inspektorata, carinskih službenika i službenika poreske administracije, koji primaju posebni dodatak, pravila za dobijanje i vrednost dodatka, određuje se podzakonskim aktom Vlade, uz predlog odgovarajućeg ministarstva za unutrašnje poslove i odgovarajućeg ministarstva za finansije.

Član 15.
[Plata službenika kabineta]

4. Kriterijumi i postupci za dobijanje dodatka iz stava 3. ovog člana regulišu se podzakonskim aktom koji odobrava Vlada.

Član 17.
[Dodatak za teške/ štetne uslove rada]

4. Vlada Republike Kosovo, na predlog ministarstva nadležnog za javnu upravu, ministarstva za zdravlje i ministarstva za finansije, u podzakonskom aktu odobrava pozicije i grupe pozicija koja primaju dodatak za teške/štetne uslove rada, detaljne uslove za dobijanje i vrednost istog.

Član 18.
[Posebni dodatak za zaposlene u pred-univerzitetskom obrazovnom sistemu]

2. Vlada Republike Kosovo, na predlog ministarstva nadležnog za javnu upravu, ministarstva nadležnog za obrazovanje i ministarstva nadležnog za finansije, podzakonskim aktom usvaja pravila za dodatak iz stava 1. ovog člana, detaljne uslove za dobijanje i vrednost istog.

Član 19.
[Posebni dodaci za službenike u univerzitetskom obrazovnom sistemu]

4. Vlada Republike Kosovo, na predlog ministarstva nadležnog za javnu upravu, ministarstva nadležnog za obrazovanje i ministarstva nadležnog za finansije, usvaja podzakonskim aktom, pravila o

dodatku iz stava 1. i 2. ovog člana, detaljne uslove za dobijanje dodataka i njihove vrednosti.

Član 20.
[Poseban dodatak za zaposlene u zdravstvenom sistemu]

5. Vlada Republike Kosovo, na predlog ministarstva nadležnog za javnu upravu, ministarstva nadležnog za zdravstvo i ministarstva nadležnog za finansije, usvaja podzakonskim aktom, grupaciju radnih mesta, pravila o dodatku prema iz ovog člana, detaljne uslove za korišćenje i njihovu vrednost.

Član 21.
[Obračun osnovne plate]

8. Vlada Republike Kosovo, na predlog ministarstva nadležnog za poslove javne uprave i ministarstva nadležnog za poslove finansija, donosi podzakonskim aktom, pravila za izračunavanje radnog iskustva iz stava 7 ovog člana.

Član 22.
[Obračunavanje i isplata]

5. Na predlog nadležnog Ministarstva za javnu upravu, Vlada Republike Kosovo podzakonskim aktom, usvaja pravila za izračunavanje radnog iskustva, u skladu sa ovim članom.

Član 23.
[Određivanje vrednosti koeficijenta i fond za dodatke]

5. Fond prema stavu 4. ovog člana se raspoređuje od ministarstva nadležnog za finansije za budžetske organizacije jedinstveno u skladu sa ovim zakonom i podzakonskim aktima odobrenih na osnovu ovog zakona.

Član 25.
[Nadoknada za putovanja i troškove reprezentacije]

3. Uslovi, način, iznos nadoknade i postupak za dobijanje nadoknade iz stavova 1 i 2 ovog člana se donose podzakonskim aktom Vlade Kosova, na predlog ministra nadležnog za javnu upravu i ministarstva finansija.

Član 26.
[Nadoknada za službenike diplomatske službe koji obavljaju dužnost u inostranstvu]

2. Uslovi, metoda, postupak dobijanja i odgovarajuća vrednost nadoknade, iz stava 1 ovog člana, određuju se podzakonskim aktom Vlade na predlog ministra nadležnog za spoljne poslove i Ministarstva finansija.

Član 29.
[Bez naslova]

Za Kosovsku agenciju za privatizaciju, odredbe ovog zakona se ne sprovode u sistemu plata, dodataka, nagradan, ni aneks br. 1 ovog zakona, do 31. decembra 2022. godine.

Član 33.
[Stavljanje van snage]

Stupanjem na snagu ovog zakona, prestaju da važe:
1. 1. Zakon br. 03/L–147 o platama civilnih službenika;
1. 2. Zakon br. 03/L-001 o prinadležnostima visokih službenika, izmenjen i dopunjen Zakonom br. 04/L-038;
1. 3. Član 11. stav 2. Zakona br. 03/L-094 o predsedniku Republike Kosovo;
1. 4. Član 15. Zakona br. 03/L-121 o Ustavnom sudu Republike Kosovo;
1. 5. Član 9. Zakona br. 03/L-159 o Agenciji protiv korupcije,
1. 6. Član 35. stav 1. i 2. Zakona br. 06/L-054 o sudovima;
1. 7. Član 21. stav 1. podstav 1.1. do 1.10 Zakona br. 03/L-225 o Državnom tužiocu;
1. 8. Član 18. stav 1. Zakona br. 06/L-055 o Sudskom savetu Kosova, i svaka odredba zakona i podzakonskog akta koji reguliše pitanje plate, nadoknada, dodataka i nagrada.

SPECIFIČNE ODREDBE DRUGIH ZAKONA KOJE SU STAVLJENE VAN SNAGE ČLANOM 33. [STAVLJANJE VAN SNAGE] OSPORENOG ZAKONA

Član 11. stav 2. Zakona br. 03/L-094 o predsedniku Republike Kosovo;

Član 11.
Plata predsednika Republike Kosovo

1. Plata predsednika Republike Kosovo je najveća u okviru državnih institucija Republike Kosova.
2. Plata predsednika Republike uvek treba da je najmanje 25% veća od ukupnih primanja predsednika Republike Kosovo i ostalih institucionalnih rukovodilaca.

Član 15. Zakona br. 03/L-121 o Ustavnom sudu Republike Kosovo;

Član 15.
Plate sudija

Plata sudija Ustavnog suda je 1.3 puta plate sudija Vrhovnog suda Kosova.

Član 9. Zakona br. 03/L-159 o Agenciji protiv korupcije;

Član 9.
Primanja direktora

Direktor Agencije ima primanja na nivou primanja predsednika parlamentarne komisije Skupštine Kosova.

Član 35. stav 1. i 2. Zakona br. 06/L-054 o sudovima;

Član 35.
Plata i sudska naknada

1. Tokom njihovog mandata sudije će primati sledeće plate:
   1.1. predsednik Vrhovnog suda prima će platu koja nije niža od plate predsednika Vlade Republike Kosova;
   1.2. Sudija Vrhovnog suda prima će platu u visini od devedeset posto (90%) od plate predsednika Vrhovnog suda;
   1.3. predsednik Apelacionog suda primaće platu koja je jednaka plati sudije Vrhovnog suda Kosova;
   1.4. sudije Apelacionog suda primaće platu jednaku devedeset posto (90%) plate predsednika Apelacionog suda;
   1.5. predsednik Osnovnog suda primaće platu koja je jednaka plati sudije Apelacionog suda;
   1.6. nadzorne sudije ogranka Osnovnog suda primaće platu jednaku devedeset pet posto (95%) plate predsednika Osnovnog suda;
   1.7. plata svih sudija Osnovnog suda iznosi će osamdeset posto (80%) plate predsednika Osnovnog suda.
2. Plata sudije se ne će smanjiti tokom mandata sudije na koji je imenovan, izuzev u slučaju disciplinske sankcije izrečene od strane Sudskog saveta Kosova.
3. Sudije imaju pravo na godišnji odmor u skladu sa Zakonom o radu.

Član 21. stav 1. podstavovi 1.1. do 1.10. Zakona br. 03/L-225 o Državnom tužilaštvu;

Član 21.
Plata državnih tužilaca

1. Tokom perioda službe, tužioci će imati pravo na sledeće osnovne plate:

1.1. Glavni državni tužilac će dobiti ekvivalent plate kao predsednik Vrhovnog;

1.2. tužioci stalno imenovani u Kancelariji glavnog državnog tužioca će dobiti ekvivalent plate na devedeset procenata (90%) od plate Glavnog državnog tužioca;

1.3. Šef Specijalnog tužilaštva primi će ekvivalent plate za devedesetipet procenata (95%) od plate Glavnog državnog tužioca;

1.4. tužioci permanentno imenovani u Specijalnom tužilaštvu prima platu koja je ekvivalenta sa platom tužilaca u Kancelariji Specijalnog tužilaštva;

1.5. Glavni tužilac Apelacionog tužilaštva prima platu koja je ekvivalenta sa platom predsednika Apelacionog suda;

1.6. tužioci sa stalnim mandatom u Apelacionom tužilaštvu dobiće platu koja je ekvivalenta nivou od devedeset procenata (90%) od plate Glavnog tužioca Apelacionog tužilaštva;

1.7. glavni tužioci osnovnih tužilaštava primiće platu ekvivalentnu plati predsednika osnovnih sudova;

1.8. Svaki tužilac stalno imenovani u Osnovnom tužilaštvu će primiti osnovu plate koja nije manja od sedamdeset (70%) od plate glavnog tužioca Osnovnog tužilaštva. Savet će doneti plan za dodatnu naknadu koja prepoznaje jedinstvene odgovornosti tužilaca koji će vršiti dužnosti u odeljenju Osnovnog suda za teška krvična dela, ali ni u kom slučaju osnova plate i dodatna naknada neće prelaziti devedeset procenata (90%) od plate glavnog tužioca Osnovnog tužilaštva;

1.9. Pored svoje osnovne zarade, svaki tužilac će imati pravo na dodatnu kompenzaciju za druge usluge, kao što je predviđeno zakonom ili pravilima donetih od strane Tužilačkog saveta Kosova;

1.10. nezavisno od bilo koje druge odredbe ovog zakona, plate tužilaca neće biti smanjene tokom trajanja njihovog mandata, osim ako postoje disciplinske mere sankcija od strane Saveta i disciplinske komisije , nakon utvrđivanja da se tužilac loše vladao, ili je počinio krivično delo;

1.11. tužioci imaju pravo na godišnji odmor koji je isti kao kod državnih službenika, ali ni u kom slučaju manji od dvadeset (20) dana plaćenog godišnjeg odmora za godinu.

Član 18. stav 1. Zakona br. 06/L-055 o Sudskom savetu Kosova;

Član 18.
Plata predsedavajućeg i članova Saveta

1. Tokom svog mandata, predsedavajući, i članovi Saveta angažovani na puno radno vreme primaju platu kao nastavku:
   1.1. predsedavajući prima platu koja je jednaka plati predsednika Vrhovnog suda;
   1.2. zamenik predsedavajućeg i članovi sa punim radnim vremenom primaju jednaku platu kao sudije Vrhovnog suda.
2. Članovi Saveta koji nemaju puno radno vreme, imaju pravo na nadoknadu za njihov rad u članstvu Saveta. Savet će usvojiti šemu nadoknada.
3. U toku svog mandata, predsedavajući kao i članovi sudije sa punim radnim vremenom primaju samo platu utvrđenu zakonom, pored pokrivanja opravdanih i potrebnim troškova koji su povezani sa obavljanjem njihovog zadatka kao što je utvrđeno u stavu 5 ovog člana.
4. Po isteku mandata, predsedavajući i njegov zamenik, primiće nadoknadu koja je vezana za početnu poziciju u sudu u koji će se oni vratiti.
5. Predsedavajući, zamenik predsedavajućeg i članovi Saveta nemaju pravo da vrše bilo kakvu drugu javnu ili profesionalnu dužnost za koju su plaćeni, osim nastave na visokoškolskim ustanovama.
6. Predsedavajući, zamenik predsedavajućeg i članovi Saveta mogu da se bave naučnim, kulturnim, akademskim i drugim aktivnostima koje nisu u suprotnosti sa njihovim funkcijama i zakonodavstvom na snazi.

Prihvatljivost zahteva

176. Da bi odlučio o zahtevu podnosioca, Sud prvo mora da oceni da li su ispunjeni uslovi prihvatljivosti, koji su utvrđeni Ustavom i dalje precizirani u Zakonu i Poslovniku.

177. U tom smislu, Sud se poziva na relevantne odredbe Ustava, Zakona i Poslovnika, prema kojima se ombudsman može pojaviti kao podnosilac pred ovim Sudom:

Ustav Republike Kosovo

Član 113.
[Jurisdikcija i ovlašćene strane]

[...]
2. Skupština Kosova, Predsednik Republike Kosovo, Premijer i Ombudsman su ovlašćeni za podnošenje sledećih pitanja:

(3) saglasnost zakona, dekreta Predsednika i Premijera i uredbi Vlade, sa Ustavom;
[...]

Član 135.
[Izveštaj Ombudsmana]

[...]

4. *Ombudsman ima pravo da pokrene pitanje pred Ustavnim sudom, koja su u saglasnosti sa odredbama ovog Ustava.*

Zakon o Ustavnom sudu

POGLAVLJE III
Posebni postupci

Član 29.
[Tačnost podneska]

"1. Podnesak podnešen u skladu sa članom 113, stav 2 Ustava se pokreće od jedne četvrtine (1/4) poslanika Skupštine Republike Kosovo, Predsednika Republike Kosovo, Vlade ili Ombudsmana.

2. Podnesak podnešen protiv spornog akta u skladu sa članom 113, stav 2 Ustava treba specifikovati, inter alia, da li se čitav sporni akt ili posebni delovi istog smatraju kao oni koji nisu u skladu sa Ustavom.

3. Podnesak će specifikovati sva pitanja koja se tiču neustavnosti spornog akta".

Poslovnik o radu Ustavnog suda

VII. Posebne odredbe o postupcima na osnovu člana 113. Ustava

Pravilo 67.

[Podnesak u skladu sa članom 113.2 (1) i (2) Ustava i članovima 29. i 30. Zakona]

(1) Podnesak podnet prema ovog pravilu mora ispuniti uslove utvrđene u članu 113. 2 (1) i (2) Ustava i članovima 29. i 30. Zakona.
(2) Kada se podnesak podnese u skladu sa članom 113. 2 Ustava, ovlašćena strana treba, inter alia, da ukaže da li je čitav sporni akt ili posebni delovi istog i koji delovi navedenog akta smatraju kao oni koji nisu u skladu sa Ustavom.
(3) Podnesak će specifikovati sva pitanja koja se tiču ne ustavnosti spornog akta.
(4) Podnesak prema ovom pravilu mora da se podnese u roku od 6 (šest) meseci nakon stupanja na snagu spornog akta.

178. Sud će u nastavku oceniti: (i) da li je zahtev podnela ovlašćena strana, kao što je utvrđeno u podstavu (1) stava 2. člana 113. Ustava i stavu 1. člana 29. Zakona; (ii) prirodu osporenih akata; (iii) tačnost zahteva, kao što je propisano stavovima 2. i 3. člana 29. Zakona i tačkama (2) i (3) pravila 67. Poslovnika; i (iv) da li je zahtev podnet u roku od šest (6) meseci nakon stupanja na snagu osporenog akta, kao što je utvrđeno u članu 30. Zakona i tački (4) pravila 67. Poslovnika.

(x) U vezi sa ovlašćenom stranom i osporenim aktom

179. Ombudsman je na osnovu člana 113.2 (1) Ustava ovlašćen da podnosi Sudu pitanje saglasnosti (i) zakona, (ii) dekreta predsednika; (iii) dekreta premijera i (iv) uredbi Vlade sa Ustavom. Član 29. Zakona precizira da je ombudsman ovlašćena strana pred Sudom, dok se pravilo 67. Poslovnika poziva na odgovarajuće, gore navedene članove Ustava i Zakona.

180. U pogledu okolnosti konkretnog slučaja, Sud primećuje da ombudsman, u svojstvu podnosioca zahteva, osporava pred Sudom ustavnost Zakona br. 06/L-111 o platama u javnom sektoru, odnosno "zakon" koji je usvojila Skupština.

181. Kao rezultat toga, Sud utvrđuje da se pred Sudom nalazi zahtev koji je podneo ombudsman, koji na osnovu gore citiranih članova Ustava, Zakona i Poslovnika, predstavlja stranu koja je ovlašćena da podnosi Sudu, između ostalog, pitanje saglasnosti *"zakona"* sa Ustavom. Shodno tome, ombudsman je ovlašćena strana i osporava akt za koji ima ustavno ovlašćenje da ga ospori.

(xi) U vezi sa tačnošću podneska i specifikovanjem prigovora

182. Sud podseća da član 29. Zakona i pravilo 67. Poslovnika, utvrđuju da zahtev koji je podnet u kontekstu člana 113.2 (1) Ustava, treba da specifikuje (i) da li se za čitav sporni akt ili posebne delove tog akta smatra da nisu u saglasnosti sa Ustavom; i (ii) pitanja (prigovore) koja se tiču neustavnosti osporenog akta.

183. Što se tiče prvog uslova tačnosti podneska, Sud primećuje da ombudsman osporava ustavnost Zakona o platama u celini, tvrdeći da isti 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], članom 130. [Uprava Civilnog vazduhoplovstva] Ustava; članom 1. (Zaštita imovine) Protokola br. 1 EKLJP, kao i sa stavom 2. člana 23. UDLJP. Pored toga što osporava ustavnost osporenog zakona u celini, ombudsman posebno osporava i ustavnost sledećih članova Zakona o platama: članove 4.4; 4.5; 5.5; 6.4; 7.5; 8; 8.3; 9.5; 14; 14.4; 15.4; 17.4; 18.2; 19.4; 20.5; 21.8; 22.5; 23.5; 25.3; 26.2; 29; 33, navodeći da su isti nesaglasni sa ustavnim načelima "podele vlasti".

184. Sud stoga nalazi da je ombudsman specifikovao da osporava akt u celini i izneo je svoje prigovore zbog neustavnosti osporenog akta u celini.

185. Međutim, Sud, takođe, primećuje da je pored navoda o ustavnosti Zakona o platama u celini i u posebnim aspektima koji se tiču ustavnog načela podele vlasti, ombudsman prosledio Sudu i: (i) trideset pet (35) žalbi raznih institucija i subjekata zainteresovanih za ustavnost osporenog zakona; i (ii) nekoliko dosijea i zahteva koje je ombudsman primio od pojedinih sindikata, opština i obrazovanih ustanova (vidi stav 197 ove presude u kojem je prikazana komunikacija sa ombudsmanom koja se tiče ovih dopisa; kao i stavove 71-108 i 110 ove presude u kojima je prikazana suština navedenih 35 žalbi).

186. S tim u vezi, Sud prvo podseća da je ombudsman, 23. januara 2020. godine, prosledio Sudu nekoliko zahteva upućenih Instituciji ombudsmana - a koji su se odnosili na zahtev pojedinih sindikata za opoziv privremene mere koju je Sud uveo u vezi sa Zakonom o

platama. Ombudsman je te dopise prosledio Sudu, radi obaveštenja Suda, ne navodeći i ne razjašnjavajući šta traži od Suda. Shodno tome, službenim dopisom (vidi stav 16 ove presude), Sud je već obavestio ombudsmana *"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"* i da sve ostale strane *"uključujući i [...] sindikate, mogu imati samo status zainteresovane strane, ali ne i "strane" u smislu gore navedenih odredbi Poslovnika* [koje govore o ovlašćenim stranama]."

187. Sud je dalje objasnio ombudsmanu da osnovanost svih dokumenata, zahteva ili žalbi podnesenih Instituciji ombudsmana prvo mora ispitati sama Institucija ombudsmana i da ona mora da *"donese odluku o tome kakav korak želi da preduzme u vezi sa tim zahtevima",* imajući uvek u vidu ustavne nadležnosti ove institucije za osporavanje akata pred ovim Sudom. Ako Institucija ombudsmana smatra da treba da se preduzme bilo kakva aktivna radnja u vezi sa zahtevima/žalbama koje primi, u tom slučaju ombudsman *"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".* Na samom kraju, u dopisu upućenom ombudsmanu, Sud je naglasio da: "*za pokretanje Ustavnog suda nije dovoljno samo prosleđivanje zahteva drugih zainteresovanih strana bez neophodnih objašnjenja u vezi sa dokumentima i dosijeima dostavljenim Sudu".*

188. Istu logiku i liniju obrazloženja Sud primenjuje i za 35 individualnih žalbi dostavljenih ombudsmanu (radi njegove ocene) - koje je ombudsman kasnije prosledio Sudu kao deo spisa predmeta KO219/19. Što se tiče ovih individualnih žalbi, ombudsman traži od Suda da sam *"oceni da li osporeni zakon pogađa legitimne interese ovih žalilaca",* ne navodeći precizno svoje prigovore i stav u pogledu tih žalbi.

189. U tom smislu, Sud razjašnjava da ustavna nadležnost ombudsmana da osporava, između ostalog, "zakone" Skupštine na osnovu člana 113.2 (1) Ustava - ne znači da ombudsman može jednostavno proslediti Ustavnom sudu žalbe koje su podnete na procenu ombudsmanu, sa zahtevom da Ustavni sud oceni da li postoji ili ne postoji povreda Ustava. Naprotiv, svaku žalbu ili zahtev za koji ombudsman odluči da ga podrži u cilju osporavanja zakona ili drugog akta pred Ustavnim sudom - mora obrazložiti tako da se jasno razume prigovor, stav i zahtev ombudsmana upućen Ustavnom sudu. Nasuprot tome, samo prosleđivanje žalbi ili zahteva Sudu od strane ombudsmana bez relevantnog obrazloženja moglo bi da znači da ombudsman samo

može služiti kao posrednik koji prosleđuje Sudu na ocenu zahteve trećih strana bez obaveze da za iste obrazloži i argumentuje prigovore ustavnog nivoa. Takav scenario očigledno nije svrha ustavne nadležnosti koja je članom 113.2 (1) Ustava predviđena za ombudsmana. Naime, svrha ove nadležnosti je da se ombudsmanu pruži mogućnost da izvršava svoju ustavnu ulogu da *"nadzire i štiti prava i slobode pojedinaca od nezakonitih i neregularnih radnji javnih organa"* (vidi član 132.1 Ustava) – osporavajući ustavnost određenog zakona Skupštine ili drugi akt u skladu sa nadležnošću koja je predviđena članom 113. Ustava.

190. Shodno tome, prilikom ocene ustavnosti osporenog zakona, Sud će se usredsrediti samo na precizirane i obrazložene navode i prigovore ombudsmana u pogledu neustavnosti osporenog zakona, ne upuštajući se u individualnu ocenu 35 žalbi podnesenih ombudsmanu i prosleđenih Sudu bez ikakvog argumentovanja koje potkrepljuje stav ombudsmana o tim žalbama.

191. Nakon što je ovo konstatovao, Sud utvrđuje da podnosilac zahteva pred Sudom osporava Zakon o platama u celini, i samim tim, zahtev podnosioca zahteva (i) specifikuje osporeni akt za koji smatra da je u suprotnosti sa Ustavom; i (ii) specifikuje iznete prigovore koji se tiču ustavnosti osporenog akta u pogledu podele vlasti, pravne sigurnosti, jednakosti pred zakonom i zaštite imovine - kao što je utvrđeno u članu 29. Zakona i pravilu 76. Poslovnika.

(xii) U vezi sa rokom

192. Sud podseća da član 30. [Rok] Zakona i pravilo 67 (4) Poslovnika utvrđuju da se zahtev koji se upućuje na osnovu člana 113.2 (1) Ustava mora podneti u roku od 6 (šest) meseci nakon stupanja na snagu osporenog akta.

193. U tom kontekstu, Sud primećuje da je osporeni zakon stupio na snagu 1. decembra 2019. godine, dok je pred Sudom osporen 5. decembra 2019. godine, pa je samim tim podnet Sudu u roku koji je određen gore navedenim odredbama.

(xiii) Zaključak u vezi sa prihvatljivošću zahteva

194. Sud utvrđuje da je podnosilac zahteva: (i) ovlašćena strana pred Sudom; (ii) da osporava akt koji ima pravo da ospori; (iii) da je specifikovao da osporava osporeni zakon u celini; (iv) da je izneo ustavne prigovore protiv osporenog akta; i (v) da je osporio akt u određenom roku.

195. Shodno tome, Sud proglašava zahtev prihvatljivim i u nastavku će razmotriti njegov meritum.

MERITUM ZAHTEVA

I. Uvod

196. Sud na početku podseća da podnosilac zahteva, odnosno ombudsman, osporava ustavnost Zakona o platama, navodeći da isti nije u skladu 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 2. člana 109. [Državno tužilaštvo], članom 119. [Osnovna načela], stavovima 1. i 2. člana 142. [Nezavisne agencije], članom 130. [Uprava Civilnog vazduhoplovstva] Ustava; sa članom 1. (Zaštita imovine) Protokola br. 1. EKLJP-a; kao i sa stavom 2. stava 23. UDLJP-a.

197. Sud takođe podseća da je podnosilac zahteva, odnosno ombudsman, pored svojih navoda koji se odnose na: (i) podelu vlasti; (ii) vladavinu zakona i pravnu sigurnost; (iii) jednakost pred zakonom; i (iv) zaštitu imovine, kao deo spisa predmeta slučaja KO 219/19 dostavio i trideset pet (35) pojedinačnih žalbi koje su Instituciji ombudsmana podnele razne institucije i subjekti zainteresovani za ustavnost osporenog Zakona. Takođe, ombudsman je prosledio Sudu, radi njegove informisanosti, i nekoliko zahteva/dosijea koje je primio od raznih sindikata. S obzirom na sve to, Sud je u delu ocene prihvatljivosti već utvrdio da ombudsman nije razjasnio svoj stav i da svaki zahtev koji je podnesen Sudu mora biti obrazložen i na osnovu ustavnih prigovora i da se precizira šta se tačno traži od Suda. Shodno tome, Sud je već zaključio da se navedene žalbe, iako ih smatra delom dosijea, u nedostatku obrazloženja i stava ombudsmana u odnosu na njih, ne može upuštati u njihovu pojedinačnu ocenu. Dotični žalioci nisu ovlašćene stranke pred ovim Sudom; a sa druge strane ombudsman nije obrazložio niti izrazio svoje stajalište u vezi sa tim žalbama prosleđenima Sudu. Ovaj poslednje navedeni, u preostalom i osnovnom delu zahteva ombudsmana - koji se uglavnom odnosi na navode o kršenju načela "podele vlasti", već je potvrdio da zahtev koji je podneo ombudsman ispunjava sve uslove prihvatljivosti za razmatranje u meritumu.

198. Rekavši to, Sud primećuje da delokrug ovog zahteva i ustavno pitanje obuhvaćeno ovom presudom predstavlja saglasnost osporenog zakona sa Ustavom, odnosno ocena da li ovaj zakon povređuje načelo podele vlasti zagarantovano članovima 4. i 7. u vezi sa članovima 102, 108.1., 109. i 115. Ustava, ne poštujući ustavne garancije jedne grane vlasti, odnosno sudstva; i nepoštovanjem ustavnih garancija nezavisnih institucija navedenih u relevantnim članovima Poglavlja XII Ustava.

199. Sa ciljem da oceni ustavnost osporenog zakona u svetlu navoda i prigovora o kršenju načela "podele vlasti", Sud će prvo predstaviti: (i) suštinu zahteva ombudsmana; (ii) suštinu prigovora MJU-a; (iii) suštinu odgovora i komentara Ministarstva finansija i transfera; (iv) opšta načela koja su primenljiva u okolnostima konkretnog slučaja proistekla iz odgovarajućih članova Ustava i sudske prakse Ustavnog suda u presudama KO 73/16 i KO 171/18; odgovore primljene iz Foruma Venecijanske komisije; relevantna mišljenja Venecijanske komisije, zajedno sa drugim sudskim praksama koje je predložila Kancelarija za vezu Venecijanske komisije; i (v) primenu dotičnih načela u okolnostima ovog konkretnog slučaja gde će i biti predstavljen "Odgovor Suda" u vezi sa ustavnošću osporenog zakona.

200. Sud će takođe ispitati pitanje (i) ostalih navoda podnosioca zahteva o neustavnosti osporenog zakona; (ii) privremene mere; i na samom kraju će predstaviti (iv) "Zaključke Suda" i (iii) odgovarajuću "Izreku".

201. Pre nego što ispita gore navedena pitanja, Sud smatra potrebnim da naglasi još jednu važnu činjenicu u vezi sa zahtevom koji se razmatra. U pitanju je činjenica da akt koji je osporio ombudsman, osim što ima dejstvo na oko 80.000 (osamdeset hiljada) zaposlenih koji primaju plate iz državnog budžeta, ima dejstvo i na sve sudije Ustavnog suda. U tom pogledu, svestan dejstva osporenog akta, Sud podseća na opšta međunarodna načela da je u slučajevima kada akt koji se mora oceniti, na isti način i jednako utiče na čitavo telo Ustavnog suda, nemoguće izuzeti sve sudije jer ne bi ostao nijedan drugi alternativni autoritet koji bi mogao da oceni ustavnost određenog akta. U tom smislu, mora se naglasiti da mogućnost izuzeća sudija ne bi smela da dovede do nemogućnosti Suda da donese odluku. Mora se osigurati da Ustavni sud, kao garant Ustava, nastavi da funkcioniše kao demokratska institucija. Venecijanske komisija je već navela da: "*Ovlašćenje Suda proizilazi iz potrebe da se osigura da nijedan zakon nije izuzet od ustavne kontrole, uključujući i zakone koji se odnose na položaj sudija*". Shodno tome, Sud priznaje činjenicu da ga pogađa osporeni zakon, ali da ne postoji nijedan drugi autoritet u Republici Kosovo koji bi mogao da oceni ustavnost osporenog zakona (vidi Mišljenje br.

524/2009 Venecijanske komisije u vezi sa *Zakonom o čistoći ličnosti visokog funkcionera javne uprave i izabranih lica u Albaniji,* koje je Venecijanska komisija usvojila na svojoj 80. plenarnoj sednici, stav 142 (Venecija, 9-10. oktobar 2009. godine); vidi, *mutatis mutandis,* slučaj br. KI108/16, podnosioci Bojana Ivković, Marija Perić i Miro Jaredić, *Zahtev za ocenu ustavnosti odluke br. 2016-COS-0488, donete od strane vršioca dužnosti šefa Misije Evropske unije za vladavinu prava na Kosovu od 22. jula 2016. godine,* rešenje o neprihvatljivosti Ustavnog suda Republike Kosovo od 16. novembra 2016. godine, stav 34).

II. Saglasnost osporenog zakona sa načelom "podele vlasti" i "pravne sigurnosti", odnosno sa članovima 4, 7, 102, 108.1, 109, 115. Ustava i relevantnim članovima Poglavlja XII Ustava

Suština navoda podnosioca zahteva

202. Sud podseća da, u suštini, u vezi sa aspektom podele vlasti, podnosilac zahteva navodi da je Zakon o platama neustavan iz sledećih razloga: (i) *"ne obezbeđuje podelu vlasti na pravi način"*, onako kako je definisano u članu 4. Ustava, jer se i u pitanjima plata mora sačuvati načelo podele vlasti; (ii) ne pravi jasnu razliku između tri vlasti koje su međusobno podeljene i koje se balansiraju, kao i između nezavisnih institucija koje su, kao takve, izričito osnovane Ustavom; (iii) vrši protivustavnu intervenciju u načelo podele vlasti zbog toga što je osporeni zakon dao *"pravo da izdaje podzakonske akte samo Vladi, a u nekim slučajevima i Skupštini"*, zanemarujući tako ustavni zahtev da se poštuje načelo podele vlasti; (iv) neustavan je jer pravni propis prema kojem samo Vlada, a u određenim slučajevima i Skupština, može donositi podzakonske akte za sve ostale javne institucije, što *"pored toga što ima uticaj na organizacionu, funkcionalnu i finansijsku nezavisnost, on se takođe upliće u mehanizam kontrole i balansiranja, koji je garant demokratskog funkcionisanja države"*; (v) *"primenjuje iste kriterijume"* na sve javne organe, institucije i druge organe u Republici Kosovo *"bez obzira na redosled i podelu vlasti u skladu sa Ustavom i specifičnosti ustavnog statusa subjekata javnog sektora"*; (vi) ugrožava načelo podele vlasti jer *"ne uzima u obzir činjenicu da mnoge institucije, posebno nezavisne institucije, imaju svoje zakone koji sadrže posebne odredbe, koje posebno regulišu prava i obaveze zaposlenih radnika u ovim institucijama"*; (vii) prema poglavlju XII Ustava *"Ustav i odgovarajući zakoni zahtevaju garancije adekvatnog tretiranja nezavisnih grana vlasti i, osim toga, zahtevaju garancije institucionalne, organizacione i finansijske nezavisnosti za nezavisne institucije definisane u*

Poglavlju XII Ustava, kao i sam Ustavni sud" – načela koja, po Ombudsmanu, nisu poštovana.

203. Sledstveno tome, podnosilac zahteva traži od Suda da osporeni zakon proglasi neustavnim u celini.

Suština prigovora MJU

204. Sud podseća da se suština prigovora MJU što se tiče aspekta podele vlasti sastoji u argumentima da Zakon o platama nije neustavan iz sledećih razloga: (i) ombudsman nije dao do znanja kako bi se uredilo pitanje plate i nije naveo nijednu jedinu indikaciju gde je izvršena povreda Ustava spornim zakonom; (ii) da se ovaj slučaj ne može smatrati istim kao što je slučaj KO 73/16, jer je u ovom zadnjem Sud ocenio ustavnost administrativnog cirkularnog pisma, a ne nekog zakona koji je usvojila Skupština, a koji *"na homogeni način ima za cilj da utvrdi pravila za upravljanje javnim novcem što se tiče plata državnih službenika i funkcionera"*; (iii) Ustavom je propisano da Skupština vrši zakonodavnu vlast tako da je izdavanjem spornog zakona Skupština izvršavala svoj ustavni mandat; (iv) ne postoje ustavne ili zakonske prepreke da se novim zakonodavstvom reguliše zakonsko okruženje za plate u javnom sektoru u svrhu javnog interesa; (v) u skladu i sa sudskom praksom ESLJP-a, nije u delokrugu Ustavnog suda da zameni javne politike koje je utvrdila zakonodavna vlast i da načelo podele vlasti obavezuje Sud da poštuje utvrđivanje politika koje donosi zakonodavna vlast; (vi) zakonodavni organ, odnosno Skupština, zbog svog položaja i demokratskog legitimiteta je u boljem položaju od Suda da utvrdi i unapredi ekonomsku i socijalnu politiku zemlje; (vii) da se tri centralne vlasti moraju vršiti ne samo nezavisno, već i uravnoteženo, i da se to postiže ustavnim rešenjima koja garantuju međusobnu kontrolu i dovoljnu ravnotežu između vlasti, bez ugrožavanja ili međusobnog uplitanja u nadležnosti; (viii) Ustav ne propisuje kako će se određivati plate sudija (ili bilo koje druge institucije) niti elemente koji čine platu, ali je Skupština, koja reguliše ove odnose dužna da poštuje uslove utvrđene Ustavom, posebno one koji proizlaze iz načela vladavine zakona i onih koji štite ustavne vrednosti; (ix) kada je u pitanju garancija materijalne nezavisnosti sudija, zakonodavna vlast je posebno dužna da poštuje osnovno ustavno načelo podele vlasti kao jednog od elemenata vladavine zakona; (x) dok načelo podele vlasti određuje nezavisnost triju vlasti, načelo kontrole i ravnoteže određuje njihovu međuzavisnost tako da sve tri grane vlasti ne mogu da deluju izolirano jedna od druge; (xi) njihova međusobna zavisnost, pored ustavnih odredbi, takođe se definiše kroz načela saradnje, koordinacije, kontrole i ravnoteže.

205. Shodno tome, MJU traži od Suda da osporeni zakon proglasi ustavnim u celini.

Suština odgovora i komentara Ministarstva financija i transfera

206. Sud podseća da je Ministarstvo finansija i transfera odgovorilo na 7 pitanja Suda i tako dostavilo i nekoliko dokumenata i upoređenja koja je tražio Sud (vidi stavove 23 i 24 ove presude o pitanjima Suda; stavove 155-175 ove presude o primljenim odgovorima). U suštini, u odgovorima dostavljenim Sudu, Ministarstvo finansija i transfera je navelo sledeće: (i) bez obzira na široko definisane pozicije/kategorije u osporenom zakonu, *"očigledno je da je teško odrediti platu za pozicije koje nisu direktno određene"*; (ii) za oko **42 %** zaposlenih sa sadašnjeg platnog spiska potrebno je prethodno klasifikovanje za utvrđivanje plata i **pošto nije poznata plata za sve pozicije**, drugi dodatni dokument koji Sud traži u ovoj fazi se ne može ponuditi, budući da takav dokument sa spiskom svih zaposlenih po položaju nije bilo moguće sastaviti iz gore navedenih razloga, nego se isti može dostaviti tek nakon sprovođenja postupka klasifikacije i reorganizacije institucija; (iii) u odgovoru na pitanje Suda koje su pozicije tačno isključene iz osporenog zakona, Ministarstvo finansija je naglasilo da će s početkom primene Zakona iz državnog budžeta biti isplaćene sve pozicije iz Aneksa br. 1 spornog zakona, osim izuzetaka za pravosuđe i KAP (do 2022. godine) i opšte odredbe člana 1., pod stava 1. 1. koji propisuje da: *"sistem plata i naknada za javne službenike i funkcionere koji su plaćeni iz državnog budžeta, izuzev"* Bezbednosnih snaga Kosova (BSK) i Obaveštajne agencije Kosova (OAK); (iv) plate za javne službenike i funkcionere određuju se zakonom (na neposredan ili posredan način) i ne mogu se odrediti podzakonskim aktom – međutim *"podzakonski akti imaju široku marginu za određivanje specifičnosti i kriterijuma za ovo indirektno određivanje"*; (v) za sve pozicije (oko 42 %) koje nisu direktne pozicije, osporeni zakon *"ovlašćuje Vladu podzakonskim aktom da odobri primenjive razrede, posebne administrativne grupe i druge, kako je opisano u daljem tekstu, koji su predmet postupka klasifikacije i reorganizacije, što će na kraju rezultirati odgovarajućom platom za svakog zaposlenog"*, na osnovu Aneksa 1. spornog zakona; (vi) osporeni zakon iz Aneksa br. 1. definiše dva sistema utvrđivanja plate; (vii) prvi sistem je **direktno određivanje plata** za pozicije koje su po prirodi posebne pozicije, na primer predsednik, ministar, zamenik, lekar, itd. a pošto su ove pozicije jedinstvene i malobrojne po obimu, procenjeno je da su one direktno određene zakonom bez potrebe za postupkom klasifikacije. Međutim, ovo pravilo ima izuzetaka, kada su pozicije državne službe definisane kao direktne pozicije, iako nisu jedinstvene (na primer, neke pozicije br. 79., 92., 93. u državnoj

službi). Isto se dešava i u Skupštini Kosova gde su pozicije od 109 – 132 direktno regulisani zakonom. Objasnili smo koje su pozicije direktno definisane u tabelama A i B u Excel formatu na CD-u. (Objašnjenje: ove tabele su dostupne Sudu); (viii) drugi sistem je **indirektno određivanje plata**, što znači da su osporenim zakonom *"određene samo glavni razredi, i zbog toga je potreban postupak klasifikacije"*. Ovaj sistem se uglavnom odnosi na plate državnih službenika gde član 5.3. spornog zakona predviđa da *"Klasifikacija određenog položaja civilne službe prema stavu 2. ovog člana vrši se na osnovu pravila za ocenjivanje i klasifikacije radnih mesta, u skladu sa odredbama za klasifikaciju pozicija civilne službe, prema Zakonu o javnoj službi. Razred kojem pripada određena pozicija određuje se izričito u Uredbi o unutrašnjoj organizaciji institucije, usvojene u skladu sa Zakonom br. 06/L-113 o Organizaciji i funkcionisanju državne uprave i nezavisnih agencija"*. Iz ovog stava možemo shvatiti da za klasifikaciju određene pozicije koja je definisana prema Aneksu br. 1 (stav 2. člana 5.) spornog zakona moraju se ispuniti određeni zakonski uslovi: (1) Klasifikacija i procena određene pozicije vrši se prema proceni i klasifikaciji pravila koja su propisana zakonodavstvom za javnog zvaničnika; i (2) Razred koji pripada određenoj poziciji mora biti izričito definisan u pravilniku o unutrašnjoj organizaciji institucije u skladu sa Zakonom o organizaciji i funkcionisanju državne uprave i nezavisnih agencija; (ix) Član 33.5 Zakona o platama ovlašćuje Vladu da, na predlog MJU, podzakonskim aktom odobri: (1) razrede koje se primenjuju za svaku kategoriju i naznake u svakom razredu; (2) posebne administrativne grupe; (3) opšti opis poslova za svaku kategoriju, razred i grupu, uključujući ovde opšte zahteve za prijem za svaku kategoriju, razred i grupu; i (4) detaljna pravila, procedure, standardi i metodologija za ocenjivanje i klasifikovanje određenog položaja u određenom razredu ili grupi, u skladu sa ovim članom; (x) podzakonski akt iz gore navedene tačke za koga je rečeno da ga je pripremilo MJU i sadrži sve elemente određene u ovom stavu, uključujući i metodologiju za ocenjivanje određenog položaja, ali istu nije odobrila Vlada zbog mere suspenzije koju je Ustavni sud izrekao protiv Zakona o javnim službenicima; (xi) osporeni zakon ima organsku vezu sa Zakonom o Javnim službenicima i Zakonom o Organizaciji i funkcionisanju državne uprave i nezavisnih agencija, prema tome bi klasifikacija radnih mesta trebala da se vrši ovom logikom; zakon se može u potpunosti sprovesti tek nakon što su ispunjeni gornji uslovi; (xii) od ukupno osamnaest (18) podzakonskih akata koje bi trebalo da se usvoje od strane Skupštine i Vlade, do sada je usvojen samo jedan (1) podzakonski akt; (xiii) čak i ovaj jedini podzakonski akt koji je usvojen, je u stvari usvojen bez procene budžetskog uticaja departmana za budžet u Ministarstvu finansija i transfera, onako kako se zahteva važećim zakonodavstvom o javnim

finansijama i Ministarstvo finansija nije bilo član radne grupe; (xiv) Skupština je odgovorna za pripremu dva podzakonska akta spornog zakona; dok su jedanaest (11) podzakonskih akata pripremile radne grupe i prošle su faze javnih konsultacija, ali nisu uspele /nisu mogle da se procesiraju za usvajanje jer je Vlada u tom trenutku bila u ostavci i zbog mere suspendovanja Ustavnog suda protiv spornog zakona; (xv) Ministarstvo finansija i transfera je naglasilo da se u trenutnoj situaciji ispostavilo da *"bez propisa o klasifikaciji i bez izvršenja reorganizacije institucija* ***nemoguće je odrediti platu za svakog zaposlenog****, dakle, nije moguće sastaviti platni spisak kojim bi se isplaćivali po zakonu preko 80.000 korisnika"* [Objašnjenje: Sud je posebno zahtevao od Ministarstva finansija i transfera da Sudu dostavi dva dokumenta – dokument koji pokazuje trenutne plate i drugi dokument koji pokazuje kakve bi bile plate kada bi se sporni zakon sproveo].

207. Sledstveno tome, Ministarstvo finansija i transfera je na kraju naglasilo da bi Sud trebalo da ima u vidu sledeća četiri aspekta: (i) čak i kada bi sporni zakon bio *"****na snazi, isti se ne može primeniti u celosti i odmah****"*; (ii) *"na osnovu preliminarne procene troškova zakona (procena koja se izmenila od prvog nacrta zakona do usvajanja u Skupštini), sa nivoom koeficijenata i vrednosti koeficijenta utvrđenih ovim zakonom (239), faktura plata prema definiciji Zakona br. 03/L-048 o Upravljanju i odgovornostima za rad u javnim finansijama, sa dopunama i izmenama,* ***će premašiti dozvoljeni limit*** *(fiskalno pravilo plata), član 22/C: Ograničavanje povećanja budžeta za plate i dnevnice), što bi predstavljalo kršenje fiskalnog pravila, sa odražavanjem na deficit (kao tekući troškovi u nastavku) kao i za potrebu kontinuiranog finansiranja deficita. Postoji i niz dopuna koje Zakon predviđa, a to bi dodatno pogoršalo situaciju u vezi sa finansiranjem ovog zakona. U tom kontekstu treba imati na umu da član 81. Zakona o Upravljanju i odgovornostima za rad u javnim finansijama je predvideo odredbu za svoju pravnu prednost u odnosu na druge zakone u pitanjima vezanim za upravljanje javnim novcem, i smatramo da bi to trebalo da se procenjuje da li je u skladu sa načelima utvrđenih za javni novac u članu 120. Ustava Republike Kosovo";* (iii) *u "pogledu na odredbe Zakona br. 06/L-113 o Organizaciji i funkcionisanju državne uprave i nezavisnih agencija, primećujemo horizontalne odredbe i iste kriterijume u organizaciji državne uprave, konkretno Kancelarije premijera, ministarskih sistema (ministri, izvršne agencije i uprava javnih službi) i regulatornih agencija. Konkretno, ovaj zakon o ministarskim sistemima na isti način predodređuje kriterijume za osnivanje izvršnih agencija, departmana ili divizija. S druge strane, različito sastavljanje plata za rukovodioce ili osoblje ovih struktura u nekim*

slučajevima u skladu sa odredbama Zakona, mi između ostalog mislimo da bi trebalo da se proceni da li je u skladu sa načelima iz člana 120. Ustava Republike Kosovo u vezi sa javnim novcem; (iv) takođe je Ministarstvo finansija i transfera naglasilo da *"slična procena treba da se izvrši i za neke kategorije finansijskih službenika važnih za proces upravljanja i finansijske kontrole (na primer, unutrašnji revizori) koji nemaju poseban tretman i nisu definisani kao posebne pozicije"*.

Opšta načela

208. Kako bi opširno razradio opšta načela koja su relevantna za okolnosti konkretnog slučaja, Sud će u nastavku predstaviti: (1) opšta načela prema Ustavu Republike Kosovo i sudskoj praksi Ustavnog suda u ustavnim pitanjima koja su uporediva sa ustavnim pitanjem okolnosti konkretnog slučaja; (2) odgovore primljene od Foruma Venecijanske komisije; (3) relevantna mišljenja Venecijanske komisije i druge odluke različitih sudova - po predlogu Venecijanske komisije.

Opšta načela prema Ustavu Republike Kosovo i sudska praksa Ustavnog suda

Relevantna načela prema Ustavu Republike Kosovo

209. Među osnovnim vrednostima otelotvorenim u Ustavu na kojima se zasniva ustavni poredak Republike Kosovo, između ostalog, nalaze se i "podela vlasti" i "vladavina prava" (vidi član 7. Ustava). Funkcionisanje demokratske države Republike Kosovo zasniva se na ustavnom načelu podele vlasti i kontrole balansa između njih (vidi član 4. Ustava). Na osnovu člana 4. Ustava koji se odnosi na oblik vladanja i podelu vlasti: (i) Skupština sprovodi zakonodavnu vlast; (ii) Vlada je odgovorna za sprovođenje zakona i državne politike i podleže parlamentarnoj kontroli; i (iii) sudska vlast je jedinstvena i nezavisna i sprovode je nezavisni sudovi. Ove tri vlasti čine klasični trougao podele vlasti. Odnos između "triju vlasti" zasnovan je na načelu podele vlasti i kontrole balansa između njih. Podela vlasti kao suštinsko načelo najvišeg ustavnog nivoa oličena je u duhu Ustava zemlje i kao o takvoj, o njoj se ne može pregovarati (videti slučajeve Suda: KO72/20, podnosilac *Rexhep Selimi i 29 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo*, stav 351; KO43/19, podnosilac *Albulena Haxhiu, Driton Selmanaj i trideset drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo,* presuda od 27. juna 2019. godine, stav 72; KO98/11, podnosilac zahteva *Vlada Republike Kosovo*, presuda od 20. septembra 2011. godine, stav 44).

210. Svakoj od tri klasične grane podele vlasti, Ustav je posvetio po jedno posebno poglavlje. Zakonodavna vlast je regulisana Poglavljem IV Ustava, naslovljenim: *"Skupština Republike Kosovo"*. Izvršna vlast je regulisana Poglavljem V Ustava, naslovljenim: *"Vlada Republike Kosovo"*. Sudska vlast je regulisana Poglavljem VII Ustava, naslovljenim: *"Pravosudni sistem"*. U tri gore navedena poglavlja Ustava predviđaju se opšta načela, kao i dužnosti i odgovornosti svake vlasti. Pored toga, predviđaju se i mehanizmi kontrole i ravnoteže između njih koji čine srž načina na koji bi ove vlasti trebale da kontrolišu i balansiraju jedna drugu bez stvaranja bilo kakvog neustavnog međusobnog "mešanja", "zavisnosti" ili "podređenosti", koja bi potencijalno mogla uticati na nezavisnost jedne ili druge vlasti. Na primer, Skupština kontroliše i uravnotežuje Vladu glasanjem o poverenju/nepoverenju; pravosudni sistem drži "pod odgovornošću" Vladu ali i Skupštinu kroz kontrolu zakonitosti i ustavnosti njihovog odlučivanja, itd. Akcenat je ovde upravo na izrazu *"neustavan"* kada je reč o mešanju, zavisnosti ili podređenosti između triju vlasti. To je zbog činjenice da je dobro poznato da u cilju obavljanja svojih javnih dužnosti dotične vlasti ne rade u vakuumu i bez bilo kakve interakcije među njima. Bez sumnje je da njihovi postupci utiču na druge vlasti i to je sasvim normalno. Međutim, logika načela podele vlasti je da takav uticaj ni u kom slučaju ne bi smeo da uspostavi odnos mešanja ili zavisnosti ili podređenosti koji bi mogao dovesti do gubitka nezavisnosti da postupa kao vlast koja je slobodna i nije pod uticajem. Ovo predstavlja suštinu ustavne ravnoteže koju je Ustav utvrdio i koju treba održavati na svakoj interaktivnoj instanci između nezavisnih vlasti.

211. Pored tri klasične vlasti, posebno mesto u sistemu podele vlasti imaju i Ustavni sud, kao institucija koja je odgovorna za konačno garantovanje ustavnosti na nivou zemlje, i predsednik, kao predstavnik jedinstva naroda i garant demokratskog funkcionisanja institucija (vidi presudu KO72/20, stav 351). Obema javnim institucijama, Ustavnom sudu i predsedniku, Ustav je posvetio po jedno posebno poglavlje, odnosno Poglavlje V i VIII – u kojima se opisuju njihov poseban status i nadležnosti po Ustavu. Nijedna od ove dve institucije ne spada u poglavlja klasične podele vlasti, već su obe posebno navedene u članu 4. Ustava u kojem se i opisuje "Oblik vladanja i podela vlasti" na nivou Republike Kosovo. Ovo ustavno rešenje zaslužuje da bude zabeleženo kao posebna karakteristika ustavnog sistema Republike Kosovo.

212. Pored toga, Ustav je priznao poseban i važan status i ulogu u pravilnom obavljanju javnih državnih dužnosti i nezavisnim institucijama navedenim u Poglavlju XII Ustava, koje su kao takve ne bez razloga izdvojene. U ovo poglavlje spadaju: (i) ombudsman (članovi 132, 133,

134. i 135. Ustava); (ii) stalni revizor Kosova (članovi 136, 137. i 138. Ustava); (iii) Centralna izborna komisija (član 139. Ustava); (iv) Centralna banka Kosova (član 140. Ustava); (v) Nezavisna komisija za medije (član 141. Ustava); i (vi) nezavisne agencije (član 142. Ustava).

213. Kao suštinska premisa, treba napomenuti i objasniti da nijedna od ovih nezavisnih institucija iz Poglavlja XII Ustava nije deo klasičnih vlasti definisanih u članu 4. Ustava. Uz to, nema nikakve sumnje da ove institucije imaju poseban status po Ustavu, jer su njegovi sastavljači smatrali da im treba posvetiti posebno poglavlje posebnim ustavnim uređenjem. Čitanje gore navedenih odredbi za svaku nezavisnu instituciju navedenu u Poglavlju XII dovodi do zaključka da ni one nisu međusobno identične u pogledu javnih odgovornosti i dužnosti koje su im poverene. Svaka od ovih institucija ima svoje specifičnosti, u zavisnosti od javnog zadatka koji im je poveren. Svakako, zajednički imenitelj svih institucija navedenih u Poglavlju XII je to da su nezavisne institucije "u vršenju" svojih javnih dužnosti i da takvo ustavno uređenje moraju uzeti u obzir svi javni akteri na nivou Republike Kosovo – u slučajevima kada se formiraju zakonodavne inicijative koje mogu stvoriti "mešanje" u njihovu nezavisnost ustavnog nivoa.

214. Za razliku od institucija navedenih pod tačkama (i), (ii), (iii), (iv) i (v) koje su specifično osnovane Ustavom; nezavisne agencije iz tačke (vi) su *"one institucije koje je osnovala Skupština, na osnovu relevantnih zakona, koji regulišu osnivanje, funkcionisanje i njihova ovlašćenja"* (vidi, *mutatis mutandis*, presudu KO171/18, stav 156). Ovu razliku je potrebno evidentirati kao takvu iz jednog važnog razloga. To stoga što su pet nezavisnih institucija iz tačaka (i), (ii), (iii), (iv) i (v) uspostavljene kao takve prilikom izglasavanja i stupanja na snagu postojećeg Ustava od strane zakonodavca, odnosno Skupštine; međutim, nezavisne agencije nisu uspostavljene kao takve prilikom izglasavanja postojećeg Ustava od strane zakonodavca, odnosno Skupštine – već su agencije za čije uspostavljanje Ustav dodeljuje Skupštini pravo da ih uspostavlja i gasi po zakonu, u zavisnosti od potreba koje se mogu javiti u javnom i društvenom životu. Za razliku od činjenice da Skupština može da uspostavljati i gasiti nezavisne agencije *"po zakonu"*, Skupština ne može nikada po zakonu *"ugasiti"* nijednu od pet gore navedenih nezavisnih institucija. Ovih pet nezavisnih institucija uspostavljeno je po Ustavu i mogu se menjati, dopunjavati samo po Ustavu, njegovim izmenama i dopunama. Ovo predstavlja glavnu razliku između nezavisnih institucija navedenih u Poglavlju XII Ustava - koja se kao takva mora uzeti u obzir svaki put kada se preduzimaju radnje koje ih pogađaju.

215. S tim u vezi, važno je napomenuti da reč "nezavisne" koja se odnosi na ove institucije ne treba podrazumevati kao ustavnu ingerenciju da deluju izolovano i u vakuumu od drugih vlasti koje su definisane Ustavom. Reč "nezavisne" treba shvatiti kao ustavna garancija za obavljanje i vršenje javnih dužnosti nezavisno i bez uticaja drugih vlasti, u smislu donošenja odluka. To nikako ne znači da Vlada i Skupština ne mogu dopuniti i izmeniti važeće zakonske propise o radu ovih institucija – sve dok se isti menja i dopunjuje u skladu sa njihovim garancijama na ustavnom nivou.

216. Sud na kraju podseća da sve vlasti *"[...] bez izuzetka, bilo one koje su deo klasičnog trougla podele vlasti, bilo one koje su drugi važan deo državne strukture, imaju ustavnu obavezu da sarađuju sa jednim drugom za opšte javno dobro i u najboljem interesu svih državljana Republike Kosovo. Sve ove vlasti imaju za obavezu da obavljaju njihove javne dužnosti u cilju ostvarivanja vrednosti i principa na kojima je izgrađena da funkcioniše Republika Kosovo"* (vidi presudu KO72/20, stav 353).

217. U ove javne dužnosti spada i obaveza svake vlasti da tokom vršenja ustavnih dužnosti vodi računa o poštovanju nezavisnosti vlasti kod koje stvara "mešanje". Ovo poslednje pomenuto se mora meriti, kontrolisati, balansirati i unapred potvrditi, u aspektu *bona fide*, kao "ustavno mešanje" pre nego što se preduzme bilo kakva radnja za izvršenje ciljanog mešanja – koje bi potencijalno moglo biti dozvoljeno. Na primer, Vlada i Skupština, iako imaju ovlašćenje da predlažu i glasaju o zakonima, koji bi takođe mogli da utiču na sferu sudstva, kao treće vlasti; one [Vlada i Skupština] moraju osigurati da se prilikom izrade njihovih zakonskih inicijativa pa do njihove finalizacije glasom Skupštine sačuva ustavna nezavisnost sestrinske vlasti, odnosno sudstva. Istu brigu i osetljivost, Vlada i Skupština moraju pokazati i prema ostalim državnim akterima, kojima je Ustav dodelio ustavnu garanciju funkcionalne, organizacione i budžetske nezavisnosti. Garantovanje i preliminarno osiguranje ustavnosti inicijativa Vlade i Skupštine mora biti suštinski deo delatnosti ove dve vlasti.

218. Načelo pravne sigurnosti i predvidljivosti su bitne karakteristike zakona i sastavni deo ustavnog načela vladavine prava. Pravna sigurnost je jedan od glavnih stubova vladavine prava i zahteva, između ostalog, da pravila budu jasna i precizna i da teže tome da osiguraju da pravne situacije i odnosi ostanu predvidljivi. Predvidljivost pre svega zahteva da se pravna norma formuliše sa dovoljno tačnosti i jasnoće, kako bi se pojedincima i pravnim subjektima omogućilo da regulišu svoje ponašanje u skladu sa njom.

Pojedinci i drugi pravni subjekti moraju tačno znati kako i u kojoj meri na njih utiče određena pravna norma i kako nova pravna norma menja njihov prethodni status ili situaciju predviđenu nekom drugom pravnom normom. Javni organi, prilikom izrade zakona, moraju uzeti u obzir i ova osnovna načela vladavine prava - kao važan deo ustavnog sistema Republike Kosovo.

219. U svetlu onog što je gore navedeno, Sud će u nastavku podsetiti na svoju sudsku praksu, u kojoj su, zapravo, više puta isticana ova opšta načela za podelu vlasti. Sudska praksa Ustavnog suda kroz koju se tumače određeni članovi Ustava obavezujuća je za sve javne institucije i pojedince u Republici Kosovo. Kao takva, pored Ustava, i sudska praksa Ustavnog suda, citirana u ovoj presudi i drugim odlukama Suda, mora biti otelotvorena u svakoj zakonskoj inicijativi koja se može pretvoriti u zakon u zemlji.

Sudska praksa Ustavnog suda – presude KO73/16 i KO171/18

220. Obrazloženje Suda u slučaju KO73/16 (vidi opširnije stavove 61-96; dok su u nastavku citirani samo neki od tih stavova), koje je direktno relevantno, na nivou načela, za okolnosti konkretnog slučaja – u aspektu podele vlasti i poštovanja ustavnih garancija institucionalne nezavisnosti, navodi:

"61. Kao sto je predviđeno članom 4. [Oblik vladanja i podela vlasti] Ustava, Kosovo je demokratska republika koja se zasniva na principu podele vlasti i kontrole i balansa medu njima. Shodno tome, Skupština vrši zakonodavnu vlast, Vlada izvršnu vlast i sudstvo sudsku vlast. Van njih ostaju druge državne institucije inter alia Kancelarija Ombudsmana i Ustavni sud.

62. Sud primećuje da su Kancelariji Ombudsmana i Ustavnom sudu data detaljna i opsežna ustavna uređivanja u poređenju sa drugim nezavisnim institucijama u skladu sa Poglavljem XII. Zbog toga će se Sud opširnije baviti ovim dvema institucijama, ali ističe da se ustavna nezavisnost podjednako primenjuje i na druge nezavisne institucije. Sud, takođe, primećuje da ostale nezavisne institucije imaju drugačiji mandat i ovlašćenja, kao što je predviđeno Ustavom i specifičnost njihovog ustavnog statusa se mora poštovati. Dužnost je Vlade da u celosti uzme u obzir ovo obrazloženje. [...]

65. Kao što je Sud naveo, podnosilac zahteva i Ustavni sud nisu deo zakonodavnog, izvršnog ili redovnog sudstva. Isto važi i za druge nezavisne institucije nabrojane u Poglavlju XII Ustava. [...]

87. Sud smatra da pristup MJA da se mora postaviti klasifikacija i kategorizacija radnih mesta i plata po principu "jednake plate za jednak rad" mora da bude drugačije tumačen i primenjen na drugačiji način u pogledu podnosioca, a posebno u pogledu Suda. Tehnički i ujedinjeni pristup zanemaruje njihovu ustavno definisanu ulogu i autoritet i time zadire u njihove nezavisnosti dodeljenu Ustavom, koja je dalje razrađena njihovim organskim zakonima i poslovnicima o radu.

88. Osoblje koje radi u Instituciji Ombudsmana i u Sudu ima različite radne odgovornosti u poređenju sa sličnim pozicijama u drugim institucijama i ova eksplicitna diferencijacija se ogleda u opisu njihovih radnih mesta i plati i to treba očuvati.

89. Pored toga, funkcionalna i organizaciona nezavisnost podnosioca zahteva [Ombudsmana] i Suda je uvek povezana i podrazumeva njihovu finansijsku i budžetsku nezavisnost u skladu sa Ustavom i odgovarajućim organskim zakonima. Osporeni Administrativni cirkular ne poštuje adekvatno ili u potrebnoj meri, njihovu utrostručenu organizacionu, funkcionalnu i finansijsku nezavisnost i specifičnost rada njihovog osoblja.

[...]

97. Sud smatra da se nezavisne institucije sadržane u Poglavlju XII Ustava, a posebno podnosilac zahteva i Sud, nalaže izvan tri grane vlasti i kao takve nisu i ne mogu biti uključene u međusobno delovanje podele vlasti i kontrole i balansa koje karakterišu tri grane vlasti. Shodno tome, imaju specifičan ustavni status koji se mora poštovati od strane vladajućih organa.

98. Sud ponavlja da podnosilac zahteva, a posebno Sud, pomažu tri grane vlasti u obezbeđivanju vladavine prava, zaštite osnovnih ljudskih prava i primata Ustava, što ih čini posebnim i jedinstvenim nezavisnim institucijama.

100. Sud se slaže da Vlada ima ustavni prerogativ i dužnost da bude kreator politike države, uključujući klasifikaciju i kategorizaciju radnih mesta. Međutim, Sud smatra da se ne može očekivati da osoblje ustavno nezavisnih institucija treba da se prilagodi istom načinu sistema zapošljavanja, radnih mesta, kategorizaciji i plati koji je predviđen pravnim aktom opšte prirode Vlade ili bilo kojem aktu izvršne vlasti, a da se prethodno ne uzmu u obzir specifičnosti i jedinstvenosti navedenih institucija. Stoga, Sud smatra da Administrativni cirkular u celini krši odredbe Ustava, kao što je

navedeno u Poglavlju VIII [Ustavni sud] i Poglavlju XII [Nezavisne agencije].

221. Obrazloženje Suda u slučaju KO171/18 (vidi stavove 117-137; a u nastavku su citirani samo neki od ovih stavova), koje je direktno relevantno, na nivou načela, za okolnosti konkretnog slučaja – u aspektu podele vlasti i poštovanja ustavnih garancija institucionalne nezavisnosti, navodi:

"144. Sud još jednom podseća da se u skladu sa Ustavom i posebnim zakonima, na osoblje nezavisnih ustavnih institucija primenjuju propisi o civilnoj službi sve dok ne narušavaju njihovu nezavisnost. Ovo takođe podrazumeva i zakone koji regulišu nadzor nad sprovođenjem ovih zakona, kao i Osporenog zakona. Međutim, kao što proizilazi iz Ustava i posebnih zakona, nezavisne institucije, a posebno podnosilac zahteva i Sud, ovlašćeni su da donose propise, naloge i druge prave akte radi regulisanja specifičnosti vezanih za radni odnos osoblja koji se razlikuju od opštih normi utvrđenih drugim zakonima, uključujući Osporeni zakon, na takav način da oni osiguraju njihovu funkcionalnu i organizacionu nezavisnost. Ove posebne norme moraju poštovati sve institucije, uključujući i Odbor.

145. Stoga, Sud smatra da prilikom primene Osporenog zakona moraju poznavati funkcije i poseban autoritet nezavisnih ustavnih institucija koje se odražavaju, inter alia u donošenju i primeni njihovih internih propisa radi zaštite njihove nezavisnosti utvrđene Ustavom i posebnim zakonima u meri koja je potrebna za zaštitu njihove organizacione, funkcionalne i budžetske nezavisnost, kao što se zahteva gore opisanim načelima, internim propisima ovih institucija i specifičnostima rada njihovog osoblja.

146. Sud, shodno tome, zaključuje da se nadležnosti Odbora propisane Osporenim zakonom primenjuju i na nezavisne ustavne institucije, sve dok to ne narušava njihovu nezavisnost zagarantovanu Ustavom, te da se ta nezavisnost odražava u donošenju internih akata tih institucija na osnovu njihovih ustavnih nadležnosti predviđenih Ustavom i posebnim zakonima, radi zaštite njihove nezavisnosti. [...]

157. Sud primećuje da nezavisne agencije koje su osnovane prema članu 142. Ustava nemaju isti status kao one nezavisne ustavne institucije koje su izričito navedene u Poglavlju XII Ustava. Ovo stoga što su uloga i status nezavisnih ustavnih institucija ovlašćenja koje se vrše. S druge strane, uloga, status i ovlašćenja nezavisnih agencija se uređuju zakonom usvojenim od strane Skupštine na osnovu kriterijuma utvrđenih u članu 142. Ustava.

158. Poglavlje XII Ustava ne ovlašćuje Skupštinu Kosova da zakonom osniva druge nezavisne ustavne institucije sa istim statusom kao nezavisne institucije sadržane u Poglavlju XII, već samo nezavisne agencije dodeljujući im ovlašćenja utvrđena članom 142. Ustava.

159. Prema tome, Sud ocenjuje da se Odbor ne može kategorisati kao nezavisna ustavna institucija prema Poglavlju XII Ustava".

Odgovori koji su primljeni od Foruma Venecijanske komisije

222. Kao što je prikazano u postupku pred Sudom, on se sa nekoliko specifičnih pitanja obratio Forumu Venecijanske komisije. Sud je primio ukupno deset (10) odgovora, čiji će sadržaj biti prikazan u daljem tekstu.

Prilog koji je dostavio Ustavni sud Hrvatske

223. Ustavni sud Hrvatske izjavio je da je sistem uređivanja plata u Hrvatskoj takav da su plate javnih službenika uređene sa nekoliko zakona. S tim u vezi, naglasili su da: (i) Zakon o pravima i obavezama državnih službenika uređuje plate državnih službenika, kao u nastavku: predsednik Republike Hrvatske, predsednik i zamenik predsednika Hrvatskog sabora; zastupnici u Hrvatskom saboru; premijer i članovi Vlade Republike Hrvatske (ministri); predsednik, potpredsednik i sudije Ustavnog suda Republike Hrvatske; predsednik, potpredsednik i članovi Državne izborne komisije Republike Hrvatske; državni sekretari; Generalni direktor policije; Generalni direktor Poreske uprave; Generalni direktor Carine; Generalni revizor države i njegovi zamenici; Sekretar Hrvatskog sabora; Generalni sekretar Republike Hrvatske; Direktor Hrvatskog zavoda za penzijsko osiguranje; Direktor Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje; direktor Hrvatskog zavoda za zapošljavanje; predsedavajući Nacionalnog saveta za manjine; državni službenici u Uredu predsednika Republike Hrvatske itd. Nadalje, (ii) Zakon o platama sudija i drugih pravosudnih službenika uređuje plate sudija (uključujući predsednike sudova), kao i tužilaca i zamenika tužilaca. Konačno, putem (iii) Zakona o državnim službenicima, uređuju se plate državnih službenika zaposlenih u centralnim i lokalnim organima državne vlasti; lokalni službenici zaposleni u lokalnim organima i županijama; javni službenici zaposleni u javnim službama koje finansiraju centralna tela; i javni službenici koji služe u institucijama finansiranim od strane lokalne uprave državne vlasti (škole medicinskih tehničara, biblioteke, muzeji itd.).

Prilog koji je dostavio Savezni ustavni sud Nemačke

224. Savezni ustavni sud Nemačke naglasio je da je pitanje plata od velikog značaja i da kao takvo pripada demokratski izabranom sazivu da odlučuje o načinu uređivanja. Stoga su plate državnih službenika i članova pravosuđa uređene zakonom. Do sada, navodi se u odgovoru, načelo podele vlasti nije bilo problem u kontekstu zakona o platama. Savezni ustavni sud primenjuje strogi standard razmatranja zakona o platama državnih službenika i članova pravosuđa. Savezni ustavni sud pridaje veliki značaj finansijskoj i ličnoj nezavisnosti pojedinog člana pravosuđa ili pojedinog državnog službenika. U odluci iz 2015. godine, Savezni ustavni sud je utvrdio da se nezavisnost pravosuđa mora obezbediti i platama sudija. U poslednje vreme, ne postoji slučaj kada su plate smanjene za državne službenike ili članove pravosuđa koji su već bili u službi. U 2018. godini, Savezni ustavni sud doneo je odluku o početnoj plati državnih službenika i članova pravosuđa. U cilju konsolidacije državnog budžeta, pokrajina Baden-Virtemberg smanjila je početnu platu pojedinih grupa državnih službenika i članova pravosuđa. Savezni ustavni sud je utvrdio da je to neustavno, jer je povredilo načelo alimentacije. Pored plate, Savezni ustavni sud može da preispita i posebne isplate ili obustave plata ako budu osporene.

Prilog koji je dostavio Vrhovni sud Meksika

225. Vrhovni sud Meksika je objasnio da "federalni zakon o državnim službenicima" predviđa da izvršna, zakonodavna vlast i pravosuđe (vlasti Federacije) utvrđuju nivo plata za svoje radnike. To podrazumeva da svaka vlast, zasebno, može odrediti koliko njihovi javni službenici moraju da budu plaćeni. Međutim, treba napomenuti da postoje određena ustavna ograničenja za vlasti u određivanju plata državnih službenika. Prema Ustavu Meksika, nijedan javni službenik ne može primiti platu veću od one koja je dodeljena predsedniku Meksika, niti jednaku ili veću od njegovog nadređenog u hijerarhiji. Sudska praksa Vrhovnog suda u Meksiku utvrdila je da je načelo podele vlasti postavilo tri zabrane: nema mešanja, nema zavisnosti i nema potčinjenosti *(subordinacije)*. Na ovaj način, nijedna od državnih vlasti ne može preduzeti radnje koje podrazumevaju mešanje u sferu nadležnosti druge vlasti, što bi prouzrokovalo zavisnost jedne grane ili koje bi zahtevalo podređenost *(subordinaciju)* autonomnom telu. Vrhovni sud je takođe objasnio da autonomija javne vlasti ne podrazumeva isključenje iz pravnog sistema. Drugim rečima, Vrhovni sud je priznao pravo zakonodavstva da reguliše određene aspekte autonomnih tela i drugih grana ako dotični zakoni ne predstavljaju uplitanje, zavisnost i potčinjenost.

Prilog koji je dostavio Ustavni sud Moldavije

226. Ustavni sud Moldavije, u vezi sa sistemom plata državnih službenika objasnio je, između ostalog, da utvrđivanje diferenciranih nivoa plata za odeljak "Sekretarijat Ustavnog suda", u odnosu na sektore zakonodavne i izvršne vlasti, utiče na načela podele i saradnje državne vlasti i jednakosti određene Ustavom. Takođe, kada je reč o platama državnih službenika zaposlenih u sudovima, kao i sudijama, Ustavni sud je objasnio kako, načelno, pravosuđe tokom vršenja svojih dužnosti ima koristi od podrške specijalizovanih radnika, koji garantuju pravosuđu efektivnu institucionalnu delatnost u interesu strana u sporu. Što se tiče nezavisnosti Ustavnog suda, Ustavni sud Moldavije je objasnio da je Ustavni sud stub demokratije i vladavine prava, koji doprinosi pravilnom funkcionisanju javne vlasti u okviru ustavnog odnosa podele, balansa, saradnje i kontrole državnih vlasti. Da bi se osigurala superiornost Ustava i podela vlasti, neophodno je da Ustavni sud vrši svoju funkciju nezavisno od bilo koje druge javne vlasti. Jedna od garancija nezavisnosti Ustavnog suda je obezbeđivanje funkcionalne i finansijske nezavisnosti delokruga ustavne nadležnosti. Što se tiče smanjenja plata u javnom sektoru, objašnjeno je da do smanjenja plata može doći samo pod uslovima objektivno postojeće ekonomske i finansijske krize, zvanično priznate, u slučaju korektnog smanjenja svih ili većine kategorija plata zaposlenih koji primaju plate iz budžeta, u skladu sa principom solidarnosti. Pored toga, čak i pod ovim uslovima, zakonodavac je dužan da uzme u obzir posebnost i značaj pravosudnog sistema, kako ne bi uticao na princip nezavisnosti sudija.

Prilog koji je dostavio Ustavni sud Slovačke

227. Ustavni sud Slovačke je objasnio da istovremeno moraju biti ispunjena tri uslova, kako bi smanjenje plata bilo ustavno: (i) smanjenje je dovoljno opravdano teškom ekonomskom situacijom u zemlji, proporcionalno je ekonomskoj situaciji i ne ugrožava životni standard sudija; (ii) smanjenje je privremeno i traje samo onoliko koliko je potrebno; (ii) zakonodavac nije postupio proizvoljno u sprovođenju smanjenja. Ustavni sud Slovačke je dalje objasnio da plata sudija nije izričito uređeno Ustavom, ali da je princip da se plate sudija mogu smanjiti samo u izuzetnim okolnostima i samo u onoj meri i periodu u kojoj je to potrebno i može se izvesti iz raznih ustavnih načela poput podele vlasti, jednakosti grana državne vlasti, sudske nezavisnosti i proporcionalnosti.

Prilog koji je dostavio Ustavni sud Poljske

228. Ustavni sud Poljske objasnio je da je u njegovoj sudskoj praksi naglašeno da načelo podele i balansa između zakonodavne, izvršne i sudske vlasti ne podrazumeva izolovanje vlasti i nepostojanje međuzavisnosti. To proizilazi iz načela zabrane mešanja u sferu vlasti koje spadaju u posebnu nadležnost svake od grana državne vlasti. Iz tog razloga, oblikovanje sistema plata sudija od strane zakonodavca ugrožava ustavno načelo triju grana i balans vlasti, ukoliko bi dotični sistem uspostavio povezanost između plate o kojoj je reč i vršenja isključive sudske vlasti. Dalje, gore navedeni sud je objasnio da je odredio granice koje zakonodavna i izvršna vlast ne mogu da prekorače prilikom određivanja načina isplate sudija, a to su: (i) zarada sudija treba da se odredi na takav način da isključi bilo kakvo diskreciono pravo - u pogledu ove profesionalne grupe u celini, od strane izvršne vlasti, ali i u pogledu individualnih sudija, čija visina plate ne može biti zasnovana na pojedinačnoj proceni njihovog rada; (ii) iznos plate sudije - uključujući sudiju koji je tek započeo svoju službu kao sudija okružnog suda - mora značajno da pređe prosečnu platu u javnom sektoru; (iii) dugoročno gledano, plate sudija bi trebale imati tendenciju da se povećavaju, ali ne u manjem obimu od prosečne plate u javnom sektoru; (iv) u slučaju teške finansijske situacije države, plata sudija mora biti zaštićena od promena sa prekomernom štetom u većem stepenu od plate svih službenika i ostalih zaposlenih u javnom sektoru; (v) neprihvatljivo je, sa normativnog stajališta, smanjenje iznosa plate sudija, osim u situacijama prekoračenja ograničenja državnog duga.

Prilog koji je dostavio Vrhovni sud Švedske

229. Vrhovni sud Švedske je objasnio da, kao i drugi sudovi u Švedskoj, Vrhovni sud dobija godišnja sredstva od Švedske uprave za državne sudove (ŠUDS). ŠUDS je nezavisno državno telo koje izveštava Vladi i odgovorno je za sveukupnu koordinaciju pitanja koja se odnose na švedske sudove. Drugim rečima, ŠUDS svake godine podnosi nacrt budžeta Vladi, koja dalje podnosi predlog Skupštini. Skupština donosi konačnu odluku u vezi budžeta. ŠUDS raspodeljuje dodeljena sredstva nakon dijaloga sa sudovima. Konačna reč o pojedinačnim platama sudija ostaje na predsedniku odgovarajućeg suda. Plate visoko rangiranih sudija, poput sudija Vrhovnog suda, određuje generalni direktor ŠUDS-a.

Prilog koji je dostavio Ustavni sud Malte

230. Ustavni sud je objasnio da su u Malti plate zaštićene Ustavom i da se na nikakav način ne mogu smanjiti.

Prilog koji je dostavio Ustavni sud Severne Makedonije

231. Ustavni sud Severne Makedonije objasnio je da nema ustavne odredbe kojom se Skupština izričito ovlašćuje za uređenje plata u javnom sektoru. Međutim, Ustav Severne Makedonije daje Skupštini opšte ovlašćenje da usvaja zakone čiji je cilj uređenje odnosa u svim sferama društvenog života. Pored toga, stav 5. člana 32. Ustava Severne Makedonije predviđa da je ostvarivanje prava i statusa zaposlenih uređeno zakonom i kolektivnim ugovorom. U februaru 2014. godine, Skupština je usvojila Zakon o zaposlenima u javnom sektoru, koji je stupio na snagu u februaru 2015. godine, gde član 1. kaže: "Ovaj zakon reguliše opšta načela, klasifikaciju radnih mesta, registracije, vrste zaposlenja itd., opšta prava, dužnosti i obaveze, kretanje i druga opšta pitanja koja se tiču zaposlenih u javnom sektoru. Član 2. propisuje delokrug ovog zakona: (i) poslodavci u javnom sektoru (u daljem tekstu: institucije), u skladu sa ovim zakonom su: organi državne i lokalne vlasti i drugi državni organi osnovani u skladu sa Ustavom i zakonom; i institucije koje obavljaju aktivnosti u oblasti obrazovanja, nauke, zdravlja, kulture, rada, socijalne zaštite i zaštite dece, sporta, kao i druge delatnosti od javnog interesa, definisane zakonom i organizovane kao agencije, fondovi, javne institucije i javna preduzeća koja su osnovali Republika Severna Makedonija ili opštine, Grad Skoplje, kao i opštine Grada Skoplja; (ii) zaposleni u javnom sektoru su lica zaposlena kod jednog od poslodavca iz stava 1. ovog člana; i (iii) zvaničnici, odnosno osobe koje su dobile mandat za obavljanje zadatka na predsedničkim, parlamentarnim ili lokalnim izborima, osobe kojima je dodeljen mandat da obavljaju funkciju u izvršnoj ili sudskoj vlasti, izborom ili imenovanjem obavljenim od Skupštine Severne Makedonije ili od organa lokalne uprave, kao i druga lica koja su, u skladu sa zakonom, izabrana ili imenovana za vršenje dužnosti od strane nosilaca zakonodavne, izvršne ili sudske vlasti, u smislu ovog zakona, ne smatraju se zaposlenima u javnom sektoru".

Prilog koji je dostavio Ustavni sud Južne Afrike

232. Ustavni sud Južne Afrike objasnio je da je u slučaju *"Van Rooyen"* ocenio uticaj plata na sudsku nezavisnost i podelu vlasti. Ustavni sud Južne Afrike preispitao je član 12. Zakona br. 90. Magistrata iz 1993. godine, koja se bavi utvrđivanjem plata magistrata, i koji zahteva od ministra pravde da utvrđuje plate magistrata uz konsultaciju sa

Komisijom za magistrate i uz saglasnost ministra finansija. Vrhovni sud je ustanovio da se ovom odredbom dozvoljava izvršnoj vlasti da odredi plate magistrata. To, zajedno sa činjenicom da ne postoje garancije protiv smanjenja plata, značilo bi da magistrati mogu biti otvoreni za manipulaciju. Stoga je Vrhovni sud presudio da je član 12. u suprotnosti sa Ustavom. Međutim, Ustavni sud je oborio tu odluku. Smatrao je da je Komisija za magistrate raznovrsno telo, koje čine članovi zakonodavne vlasti, izvršne vlasti, magistrati i osobe iz pravne profesije i da joj predsedava sudija. Štaviše, iako magistrati nemaju istu ustavnu zaštitu od smanjenja plata kao sudije, jer parlament može da im smanji plate, ministar pravde je zatražio da se, pre donošenja odluke, konsultuje sa Komisijom za magistrate i ministrom finansija pre određivanja njihovih plata. To znači da se, po zakonu, plate magistrata moraju preispitivati u redovnim intervalima. Stoga je Sud presudio da, ako se vodi računa o zaštiti od moguće zloupotrebe vlasti, član 12. nije u suprotnosti sa sudskom nezavisnošću. Štaviše, u slučaju *"De Lange"*, Ustavni sud je konstatovao da sudska nezavisnost zahteva sigurnost mandata i osnovni stepen finansijske sigurnosti od proizvoljnog uplitanja izvršne vlasti. Međutim, Ustavni sud je ocenio da "nije uveren" da kriterijum "finansijske sigurnosti od proizvoljnog uplitanja izvršne vlasti" podjednako važi za službenike u javnoj službi. Nezavisnost pojedinih institucija određena je samim Ustavom. To uključuje pravosuđe, organ gonjenja i državne institucije koje "jačaju ustavnu demokratiju u Republici", kao što su Javni pravobranilac, Komisija za ljudska prava u Južnoj Africi i Generalni revizor. Nezavisnost drugih institucija, kao što su Nezavisna uprava za istrage policije, Pravosudni inspektorat za vršenje kazneno-popravnih usluga i Uprava za prioritetno istraživanje zločina, garantovana je zakonom ili se smatra da se podrazumeva Ustavom. Stoga bi svako mešanje u nezavisnost ovih institucija (budžetsko ili drugo) bilo neustavno. Međutim, nadoknadu i kategorizaciju radnih mesta u drugim javnim institucijama, čija nezavisnost Ustavom nije izričito ili implicitno zagarantovana, može da kontroliše i ograniči Skupština. Na kraju krajeva, Parlament ima pravo da donosi bilo kakvo zakonodavstvo koje je u skladu sa Ustavom i shodno tome je ovlašćeno da reguliše plate, budžete i kategorizaciju radnih mesta u meri u kojoj to dopušta Ustav.

Zaključak u vezi sa odgovorima Foruma Venecijanske komisije

233. U svetlu odgovora primljenih od Foruma Venecijanske komisije, Sud zaključuje da se zajednički imenitelj gore izložene prakse sastoji u sledećem: (i) ne postoji eventualni jedinstveni sistem za regulisanje plata u javnom sektoru; (ii) većina zemalja reguliše plate različitim zakonima i istovremeno primenjuje različite metode regulišući to

pitanje bilo posebnim zakonima za pojedine sektore ili nekim koncentrisanijim pravnim uređenjem; (iii) Skupština, kao zakonodavni organ, ima ovlašćenje i organsko pravo da donese bilo kakvu vrstu zakonodavstva o regulisanju plata u javnom sektoru, pod uslovom da isto bude u skladu sa Ustavom i ustavnim načelima dotične zemlje; (iv) Skupština, kao zakonodavno telo i predstavnik narodnih izabranika, u najboljem je položaju za donošenje zakona usmerenih na uređivanje odnosa u svim sferama društvenog života, uključujući i sektor plata; (v) sudska nezavisnost zahteva osnovni stepen finansijske sigurnosti od proizvoljnog uplitanja izvršne vlasti ili drugih grana vlasti; (vi) načelo podele vlasti i ravnoteže između zakonodavne, izvršne i sudske vlasti ne podrazumeva izolovanje vlasti i odsustvo međuzavisnosti, međutim, isto podrazumeva izbegavanje situacija kojima se može stvoriti neustavno "mešanje", "zavisnost" ili "podređenost" između nezavisnih vlasti; (viii) uspostavljanje uslovne korelacije između plate i vršenja vlasti sudova predstavlja povredu ustavnog načela podele vlasti; (ix) smanjenje plate pravosuđa se može dogoditi samo u uslovima izrazite ekonomske i finansijske krize koja mora biti i zvanično priznata kao takva; (x) obezbeđivanje funkcionalne i finansijske nezavisnosti spadaju u neophodne ustavne garancije; (xi) načelo podele vlasti znači da ne sme biti mešanja, zavisnosti ili podređenosti između vlasti i da nijedna od vlasti ne može preduzimati radnje koje podrazumevaju uplitanje u sferu nadležnosti druge vlasti, što bi potencijalno moglo da izazove neustavnu zavisnost jedne od druge grane.

Relevantna mišljenja Venecijanske komisije i druge odluke raznih sudova, za koje je preporučeno da budu istraženi od strane Suda

234. Sud podseća da sva mišljenja Venecijanske komisije i odluke različitih evropskih, regionalnih sudova i šire, koje će biti izložene u daljem tekstu, predstavljaju dokumente koje preporučuju službenici za vezu Venecijanske komisije nakon zahteva Suda upućenog ovoj Komisiji. (Vidi: "Postupak pred Sudom" u kojem je prikazana komunikacija Suda sa Venecijanskom komisijom i njene preporuke Sudu, stav 12 i 15-19 ove presude). Sud je analizirao celokupnu predloženu dokumentaciju i u nastavku će predstaviti sva mišljenja i odluke koje su relevantne za konkretan slučaj.

Mišljenje CDL-AD (2010) 038, "Amicus curiae brief" za Ustavni sud Severne Makedonije u vezi sa izmenama i dopunama određenih zakona koji se odnose na sistem plata i naknada za izabrane i imenovane službenike, koji je Venecijanska komisija usvojila na 85. plenarnoj sednici, 17-18. decembra 2010. godine.

235. Gore pomenuto mišljenje izdala je Venecijanska komisija po pitanjima koja se odnose na sistem plata i naknada za izabrane i imenovane službenike u Makedoniji, kao i pravosudne službenike (sudije redovnih sudova, javni tužioci, članovi Sudskog saveta i Saveta tužilaca). Od Venecijanske komisije je zatraženo da odgovori na dva pitanja, i to: (i) da li pravilo ili zabrana za smanjenje plata sudija važi u vreme krize, i (ii) ako je odgovor da, da li ta zabrana važi i za sudije Ustavnog suda.

236. Na prvo pitanje Venecijanska komisija je odgovorila: *"11. Preporuka (94) 12. Komiteta ministara Saveta Evrope kaže da bi nadoknade sudija trebalo da budu garantovane zakonom (princip I. 2b. ii) i da budu "u srazmeri sa dostojanstvom njihove profesije i teretom odgovornosti" (princip II. 1. b) Slično tome, prema Venecijanskoj komisiji, "sudijske nadoknade trebaju da odgovaraju dostojanstvu profesije i da je adekvatna nagrada neophodna kako bi se sudije zaštitile od nepravednih spoljnih uplitanja. [...] Nivo nadoknade treba da se određuje u svetlu socijalnih uslova u zemlji i da se upoređuje sa nivoom plata najviših državnih službenika. Naknada bi trebala da se zasniva na opštem standardu i treba da se zasniva na objektivnim i transparentnim kriterijumima. [...] 14. Isto tako, Komitet UN-a za ljudska prava pokazao je da države članice moraju preduzeti konkretne mere kako bi osigurale nezavisnost sudija i zaštitu sudija od bilo kojeg oblika političkog uticaja na njihovo odlučivanje postavljajući, između ostalog, nadoknade za sudije (Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, član 14., Opšti komentar br. 32, stav 19.). 15. Međutim, kao i kod svake garancije za nezavisnost pravosuđa, navedena garancija sama po sebi nije cilj; ona ima za cilj obezbeđivanje ispravnog, kvalifikovanog i nepristrasnog iznošenja i primenu prava na pravično suđenje".*

237. Na drugo pitanje, Venecijanska komisija je odgovorila: *"24. Prema Venecijanskoj komisiji, jasno je da se načelo nezavisnosti pravosuđa primenjuje i na Ustavni sud [...] Član 108. Ustava predviđa da je "Ustavni sud Republike Makedonije telo Republike koje štiti ustavnost i zakonitost". [...] Kao što tvrdi Ustavni sud Litvanije: činjenica da "Ustavni sud ima ustavnu vlast da tumači Ustav i donosi odluke koje su obavezujuće za sve zakonodavne institucije i za institucije koje sprovode zakone ne ostavlja nikakvu sumnju da je Ustavni sud institucija koja vrši državnu vlast. [...] Iz gore iznetog: nezavisnost pravosuđa je svojstven element ustavnih sudova [...] 27. Stoga nije u skladu sa pozicijom Ustavnog suda da se smatra nečim drugim osim suda protiv kojeg važi načelo nezavisnosti pravosuđa. Stoga bi trebalo zaključiti da je zakonodavac sklon principu*

nezavisnosti pravosuđa, što znači da ni u kriznoj situaciji plate sudija ne mogu biti smanjene, a zato se moraju primeniti i na članove Ustavnog suda".

Mišljenje CDL-AD(2002)008 o statusu i rangu Ombudsmana u Bosni i Hercegovini, 17. maj 2002. godine

238. Venecijanska komisija je primila zahtev od Ombudsmana Federacije Bosne i Hercegovine za mišljenje, koji je, između ostalog, postavio pitanje: *"Da li se rang i status Ombudsmana Federacije Bosne i Hercegovine izjednačavaju sa rangom i statusom viših državnih službenika ili nezavisnih sudija redovnih sudova?"*.

239. Nakon pregleda pravnog okvira zemalja kao što su Norveška, Švedska, Malta, Hrvatska, Holandija, Francuska, Estonija, Belgija i druge, u vezi sa statusom i rangom Ombudsmana, Venecijanska komisija je u relevantnom delu odgovora utvrdila: *"16. Odgovori pokazuju da postoji više načina da se utvrdi status Ombudsmana. Različite države ili regionalni subjekti izjednačavaju status Ombudsmana sa državnim službenicima, sudijama, ministrima ili članovima parlamenta. 17. Međutim, bez obzira na status u kome se asimilira Ombudsman, u zemljama i regionalnim subjektima koji su odgovarali, Ombudsmanu je s pravom dat visoki rang, što se ogleda u visini plate. [...] 18. Rang i visina plate je od presudnog značaja za garantovanje nezavisnosti Ombudsmana i za njegovo omogućavanje da pravilno obavlja njemu poverene funkcije. [...] 28. Iz gore iznetog, uzimajući u obzir analizu Ustava Federacije Bosne i Hercegovine i relevantnog zakonodavstva, jasno je da je u Federaciji Bosne i Hercegovine biran izbor u korist jednakog statusa Ombudsmana sa statusom redovnih sudija, sa rangom i platom predsednika Vrhovnog suda. 29. Ovaj je izbor u potpunosti u skladu sa evropskim standardima, a kao što pokazuju odgovori Ombudsmana iz različitih zemalja i regionalnih subjekata, to je stav mnogih drugih evropskih zemalja. U stvari, to je izbor koji jasno garantuje nezavisnost Ombudsmana. 30. Stoga, Venecijanska komisija smatra, da u trenutnom pravnom kontekstu Bosne i Hercegovine, Ombudsman Federacije Bosne i Hercegovine treba biti izjednačen sa sudijama redovnih sudova"*.

Venecijanska načela zaštite i unapređenja institucije ombudsmana, CDL-AD(2019)005-e, koja je Venecijanska komisija usvojila na 118. plenarnoj sednici, Venecija, 15-16. mart 2019. godine

240. Takozvana "Venecijanska načela" zaštite i unapređenja institucije ombudsmana, Venecijanska komisija je usvojila 2019. godine. Deo ovih načela, koji je relevantan za okolnosti konkretnog slučaja, predviđa sledeće:

"21. Instituciji Ombudsmana moraju se osigurati dovoljna i nezavisna budžetska sredstva. Zakon bi trebalo propisati da budžetska alokacija sredstava za Instituciju Ombudsmana treba da bude dovoljna naspram potrebama da se osigura potpuno, nezavisno i efikasno izvršavanje njenih odgovornosti i funkcija. Treba voditi konsultacije sa Ombudsmanom i tražiti da predstavi nacrt budžeta za narednu finansijsku godinu. Odobreni budžet za ovu instituciju ne bi se trebalo smanjivati tokom finansijske godine, osim ako se generalno smanjenje ne odnosi i na druge državne institucije. Nezavisna finansijska kontrola budžeta Ombudsmana uzimaće u obzir samo zakonitost finansijskih procedura, a ne izbor prioriteta u vršenju mandata".

22. Institucija Ombudsmana mora imati dovoljno osoblja i odgovarajuću strukturnu fleksibilnost. Ova institucija može imati jednog ili više zamenika, koje imenuje Ombudsman. Ombudsman mora biti u stanju da zaposli svoje osoblje".

Kontrolna lista za vladavinu prava ("Rule of Law Checklist"), CDL-AD(2016)007-e, koju je Venecijanska komisija usvojila na 106. plenarnoj sednici, Venecija, 11-12. mart 2016. godine

241. Kontrolna lista vladavine prava, odobrena od Venecijanske komisije u 2016. godini, za okolnosti konkretnog slučaja, sadrži sledeće:

"74. Pravosuđe mora biti nezavisno. Nezavisnost pravosuđa podrazumeva da je pravosuđe oslobođeno spoljnog pritiska i da nije podložno političkom uticaju ili manipulaciji, posebno od strane izvršne vlasti. Ovaj kriterijum je sastavni deo osnovnog demokratskog načela podele vlasti. Sudije ne smeju biti podložne političkom uticaju ili manipulaciji.
75. Evropski sud za ljudska prava sažeo je četiri elementa nezavisnosti pravosuđa: način imenovanja, trajanje mandata, postojanje garancija protiv spoljnog pritiska - uključujući budžetska pitanja - i da li izgleda da je sudstvo nezavisno i nepristrasno.
[...]
83. Dovoljni resursi su neophodni za garantovanje nezavisnosti pravosuđa od državnih institucija i privatnih stranaka, kako bi pravosuđe bilo u stanju da obavlja svoje dužnosti sa integritetom i efikasno, vodeći računa o poverenju javnosti u pravdu i vladavinu

zakona. Izvršna vlast je primer kako se resursi pravosuđa mogu staviti pod preteran pritisak smanjenjem budžeta za pravosuđe.
85. Konačno, fer i dovoljne plate su konkretan aspekt finansijske autonomije pravosuđa. One su alati za sprečavanje korupcije, koji mogu ugroziti nezavisnost pravosuđa, ne samo od grana državne vlasti, već i od pojedinaca".

Presuda Evropskog suda pravde Evropske unije (ESP) u predmetu sa referentnim brojem ECJ-2018-1-003

242. U ovom predmetu ESP-a, portugalski zakonodavac je doneo zakon o "upravljanju platama" u javnom sektoru, u kom slučaju je plata sudija Suda finansijske kontrole (*Tribunal de Contas/Court of Auditors*) smanjena. S obzirom na ove okolnosti, referišući sud je pokrenuo slučaj pred ESP-om da li je domaće zakonodavstvo Portugala bilo u skladu sa načelom nezavisnosti sudstva, koji, prema njenim rečima, proizilazi iz drugog podstava člana 19.1 Ugovora o Evropskoj uniji (u nastavku kao: UEU) i člana 47. Povelje o osnovnim pravima EU i sudske prakse ESP-a. ESP je odgovorio obrazlažući: *"Evropski sud pravde je utvrdio da je garancija nezavisnosti, koja je svojstvena zadatku presuđivanja, kriterijum ne samo na nivou EU-a kada je reč o sudijama i Generalnim advokatima Evropskog suda. pravde [...] ali i na nivou država članica u pogledu lokalnih sudova. [...] Koncept nezavisnosti pretpostavlja naročito da dotično telo obavlja svoje pravosudne funkcije potpuno autonomno, ne podvrgavajući bilo kakvim hijerarhijskim ili podređenim ograničenjima bilo kog drugog tela i bez prihvatanja naredbi ili uputstava iz bilo kojeg izvora, i da je nezavisno od spoljnog uplitanja ili pritiska koji može umanjiti nezavisno suđenje svojih članova i uticati na njihove odluke".*

Presuda Ustavnog suda Portugala u predmetu sa referentnim brojem POR-2015-3-018

243. U ovom predmetu, Ustavni sud Portugala se bavio ustavnošću normi zakona kojim se normalno radno vreme zaposlenih u javnom sektoru postavlja na osam (8) sati dnevno i četrdeset (40) sati nedeljno, u kom slučaju je promenjena norma koja je bila na snazi, prema kojoj radni dan ne može biti duži od sedam (7) sati, a radna nedelja trideset pet (35) sati. Podnosioci zahteva su zatražili ocenu ustavnosti tvrdeći da je to povećanje normalnog broja radnih sati bilo neustavno. Ustavni sud Portugala je obrazložio sledeće: *[...] Ustav ne sadrži nijedno pravilo koje garantuje da se plate ne mogu smanjiti per se. Sud je naveo da je svestan da povećanje normalnog broja radnih sati može stvoriti dodatne troškove radnicima (prevoz, briga za starije i maloletnike,*

itd.), Ali veća šteta koju oni pretrpe kao rezultat pomenutih normi, tiču se vremena koji imaju na raspolaganju za sebe, svoje porodice kao i ostvarivanjem niza drugih osnovnih prava [...]. Sud je smatrao da je stvarni gubitak plate ograničen na zarađenu platu radeći prekovremeno. Sud je uvažio ovu činjenicu, imajući u vidu efektivno smanjenje plata koje je poslednjih godina pretrpeo sektor radnika u javnom sektoru. Međutim, Sud je utvrdio da plata prekovremenog rada nije uključena u koncept kvaliteta plata, tako da ustavna garancija da se plate ne mogu smanjiti nije validna. Iz gore navedenog, Sud je utvrdio da smanjenje iznosa novca koji se efektivno prihvata kao plata za prekovremeni rad nije presudan element koji bi ga učinio neustavnom normom". U ovom predmetu, Ustavni sud Portugala nije utvrdio povredu na osnovu gore navedenih razloga.

Presuda Ustavnog suda Portugala u predmetu sa referentnim brojem POR-2013-1-006

244. U ovom predmetu, Ustavni sud Portugala bavio se ustavnošću različitih normi sadržanih u Zakonu o državnom budžetu za 2013. godinu. Tvrdnja je bila da se drugačiji tretman zaposlenih u javnom sektoru ne može dalje opravdavati idejom da su mere smanjenja plata efikasnije od ostalih mogućih alternativa održavanja troškova. Ustavni sud Portugala je obrazložio sledeće: *"Ovo je treća godina zaredom da je ovo smanjenje isplaćenih dodataka u oblasti pravnog odnosa rada u javnošću na snazi, a u vezi s tim, Zakon o budžetu za 2013. godinu je jednostavno očuvao norme i određena smanjenja na njegove prethodnike. Sud je podsetio na svoju prethodnu nadležnost, u kojoj je rekao da pravilo po kome se ne mogu smanjiti plate nije apsolutno pravilo, već infra-ustavno pravilo. Jedina apsolutna zabrana je da ni javni poslodavac, ni privatni poslodavac ne mogu proizvoljno da smanje plate, osim ako zakonska norma to dozvoljava".* Dalje, u obrazloženju je navedeno: *"[Ustavni] Sud [Portugala] podržao je svoj prethodni stav (Odluka br. 396/2011) o argumentu da je smanjenje plata zaposlenih u javnom sektoru suprotno načelu jednakosti, jer ono cilja samo ljude koji rade za državu i druga javna - pravna lica - i ne odnose se na radnike koji su plaćeni da obezbede podređeno zaposlenje u privatnom ili kooperativnom sektoru, nezavisne radnike ili bilo koga ko zarađuje prihode iz drugih izvora. Sud je zaključio da postoje legitimni razlozi za to razlikovanje, jer nisu predstavljeni dokazi koji bi opovrgli stav da je samo smanjenje plata u stanju da garantuje sigurno i momentalno smanjenje težine javne potrošnje i zato što tu gde se govori o ovom cilju, ljudi koji su plaćeni javnim sredstvima nisu u istom položaju kao ostali građani. Iz tih razloga,*

Sud je smatrao da dodatna tražena žrtva od ove kategorije ljudi, koja se zahteva za prelazni period, ne predstavlja neopravdano neravnopravan tretman". U ovom predmetu, Ustavni sud Portugala nije utvrdio povredu na osnovu gore navedenih razloga.

Presuda Ustavnog suda Portugala u predmetu sa referentnim brojem POR-2012-2-011

245. U ovom predmetu, portugalski zakonodavac predvideo je meru za obustavu isplata za Božić (13. plata) i praznike (14. plata) u periodu 2012-2014. godine, kako za osobe koje primaju platu od javnih subjekata, tako i za one koji primaju penziju kroz javni sistem socijalnog osiguranja. Navodi protiv ove mere bili su zasnovani na činjenici da treba postojati ograničenje u razlici između mere žrtve koju su učinile osobe pogođene ovom merom i žrtve onih koji nisu bili zahvaćeni ovom merom i da bi nejednakost prouzrokovana promenom situacija trebalo da bude podložna stepenu proporcionalnosti. Izuzetno teška ekonomska situacija i potreba da se usvoje mere kako bi se to rešilo nije značilo da zakonodavac više nije podložan obavezi poštovanja osnovnih prava i glavnih strukturalnih principa vladavine zakona, ili načela proporcionalne jednakosti.

246. Ustavni sud Portugala je obrazložio sledeće: *"[...] priroda ovih i bilo kojih drugih ekvivalentnih isplata 13. i 14. meseca ne razlikuje se od oblika plata koji su bili podložni smanjenju u 2011 godini - umanjenja koja je Sud odbio da proglasi neustavnim (Odluka br. 396/11 od 21. septembra 2011. godine). Zakon kaže da je priroda Božića i dodataka za praznike je za isplatu za obavljeni rad i da su oni deo godišnje nagrade zaposlenog, bez obzira da li se isplaćuju prema privatnom ili javnom zakonu"*. Dalje, navedeno je kao u nastavku: *"Sud podseća da je načelo jednakosti u pogledu pravične raspodele javnih troškova, kao specifična manifestacija načela jednakosti, neophodan zakonodavni parametar koji zakonodavac mora da uzme u obzir prilikom odlučivanja o smanjenju javnog deficita u cilju zaštite solventnosti države. Održivost javnih finansija je u interesu svih; svi bi trebali, u meri u kojoj su u mogućnosti da to učine, doprineti teretima regulacije koje je potrebno uložiti u očuvanju te održivosti. Činjenica da mere uključene u norme pred Sudom nisu bile univerzalne znači da žrtve nisu podeljene podjednako među svim građanima, srazmerno njihovim pojedinačnim finansijskim mogućnostima. Dodatni napori bili su traženi isključivo od strane određenih kategorija građana. Pravna jednakost je uvek proporcionalna jednakost; svaka nejednakost koja se opravdava promenom situacija ne može biti imuna na procenu*

proporcionalnosti. Sud je presudio da je promena u tretmanu u ovom slučaju bila toliko suštinska i značajna da razlozi koji se vežu sa naprednom efikasnošću za mere nisu dovoljno valjani da bi je opravdali, u posebnosti zato što su mogla da budu postavljena alternativna rešenja". U ovom predmetu, Ustavni sud Portugala nije utvrdio povredu na osnovu gore navedenih razloga.

Presuda Vrhovnog suda Kipra u slučaju sa referentnim brojem CYP-2014-2-001

247. Poreklo gore navedenog slučaja je bio Zakon koji je odredio smanjenje plata sudijama, kao deo mera štednje u zemlji. Žalioci, sudije u Republici Kipar, tražili su od Vrhovnog suda Kipra da preispita odredbe relevantnog zakona jer administrativne radnje koje smanjuju plate sudija su nevažeće. Žalioci su tvrdili da se nadoknada za sudije može smanjiti samo sa opštim poreskim zakonom koji utiče na sve poreske obveznike u zemlji bez diskriminacije. Vrhovni sud Kipra je obrazložio sledeće: "[...] *Zakonodavna vlast koja je usvojila osporeni Zakon se nije pozvala na takvu nužnost da se opravda njegovo proglašavanje. Međutim, da bi se uspešno pozvalo na Doktrinu o nužnosti, u skladu sa dobro utvrđenom pravnom praksom, mora postojati apsolutna nužnost da zaštiti nastavak efikasnog funkcionisanja države. Vrhovni sud se nije složio sa argumentom generalnog tužioca da postoji jedna takva potreba, što znači, da obuhvati jedan relativno mali broj ljudi (sudija) kako bi podelio teret prouzrokovan nepovoljnom financijskom situacijom u zemlji. Ova potreba nije važnija nego potreba da se zaštiti nezavisnost i nepristrasnost sudstva, što je jasan cilj odredbi člana 158.3 Ustava, i stvar od velikog značaja što se tiče javnog interesa. [...] Stoga, on [osporeni Zakon] dostiže nedopustivo smanjenje, nepovoljno smanjenje naknade sudija (plate), i u suprotnosti sa jasnim odredbama člana 158.3. Ustava".* U ovom predmetu, Vrhovni sud Kipra nije utvrdio povredu na osnovu gore navedenih razloga.

Presuda Ustavnog suda Slovenije u slučaju sa referentnim brojem SLO-2009-3-006

248. Predmet razmatranja pred Ustavnim sudom Slovenije su bile neke nepravilnosti koje su regulisale poziciju plata sudija. Suštinsko pitanje u ovom slučaju bilo je ono ustavnog položaja sudstva i sudija i unutar ovih okvira pitanje određivanja garancija koje su osigurane Ustavom što se tiče ostale dve grane vlasti. Ustavni sud Slovenije je obrazložio sledeće: *"Zaštita od smanjenja plate sudije pojedinca kao takva ima za cilj da obezbedi njenu stabilnost i shodno tome nezavisnost sudije, mora se shvatiti kao zaštita prema svakom mešanju koje može*

prouzrokovati smanjenje plate sudije, koju sudija na opravdan način očekuje primanjem dužnosti. Tako da, ne samo osnovne plate sudija su one koje se zaštićuju od smanjenja, već i sve isplate na koje sudije imaju pravo zbog obavljanja sudske dužnosti. Preispitivanje konzistentnosti propisa koji predviđaju dodatne isplate sudijama za radni učinak, po principu nezavisnosti sudija definisanog članom 125. Ustava, ne može se izvršiti jer sporne odredbe nisu dovoljno i jasno zakonski definisane". Shodno tome, Ustavni sud Slovenije je našao povredu, utvrdivši da je osporeni pravni propis u suprotnosti sa članom 2. slovenačkog Ustava.

Presuda Ustavnog suda Poljske u slučaju sa referentnim brojem POL-2001-H-001

249. Određeni zakon je postavio ograničenja na plate rukovodilaca nekih državnih jedinica kao i subjekata lokalne samouprave. Dotični zakon je takođe ograničio broj nadzornih odbora državnih preduzeća ili lokalne samouprave. Konfederacija Poljskih poslodavaca osporila je ustavnost pomenutih ograničenja pred Ustavnim sudom. Poslednji je u obrazloženju svoje odluke, naglasio: *"Princip minimalne nadoknade za rad [...] je od opštijeg karaktera. [...] Član 65.4. Ustava, određuje da je obaveza zakonodavca da određuje u statutu minimalnu nadoknadu za ispunjenje primarnih potreba života. Zakonodavac, ne samo da ima pravo da ispuni zadatke postavljene u njemu ustavnim odredbama, već takođe, zakonodavac može usvajati, uz dužno poštovanje zakona, pravila koja regulišu druga područja društvenog života, uključujući nivo nadoknade za rad. Međutim, diskreciono pravo zakonodavca ograničeno je članom 2. Ustava koji definiše princip socijalne pravde, koji zahteva da plata bude odgovarajuća i da zadovolji razumne potrebe pojedinca. Prema članu 2. Ustava, nove odredbe ne mogu iznenaditi osobe koje su pogođene. Odredbe o kojima je reč stupaju na snagu "prvog dana meseca posle jednog meseca od dana objavljivanja". Štaviše, dodatna tri meseca su data za prilagođavanje onima kojima su plate smanjene. Kao posledica, takve osobe nisu bile iznenađene promenama i nije povređen princip poverenja građana u državu i njene zakone"*. U ovom slučaju, Ustavni sud Poljske nije utvrdio povredu na osnovu gore navedenih razloga.

Presuda Vrhovnog suda Kanade u slučaju sa referentnim brojem – CAN-1997-3-005

250. Nekoliko pokrajina u Kanadi usvojilo je zakonodavstvo za smanjenje plata sudija svojih sudova i zaposlenih u javnom sektoru – smanjenje koje je osporeno na osnovu člana 11.d Kanadske povelje o pravima i slobodama.

251. Vrhovni sud Kanade je istakao: "[...] *smanjenje plata bilo je neustavno. Finansijska sigurnost, jedno od bitnih obeležja pravosudne nezavisnosti, ima individualnu i institucionalnu dimenziju. Institucionalna dimenzija finansijske sigurnosti ima tri komponente. Prvo, kao opšte načelo, član 11. Povelje, omogućava da se plate sudija pokrajinskih sudova smanje, povećaju ili podignu, ili kao deo jedne opšte ekonomske mere koja utiče na plate svih ili nekih osoba koje su nadoknađene iz javnih sredstava ili kao deo jedne mere koja se usmerava kod sudija pokrajinskih sudova kao jedna klasa. Međutim, da bi se izbegla mogućnost ili pojava političke umešanosti preko ekonomskog manipulisanja, organ poput komisije, treba da bude uključen u pravosuđe i druge grane vlade. Ustavna funkcija ovog tela bila bi depolitizacija procesa utvrđivanja promena ili zamrzavanja sudskih naknada. Ovaj cilj će se postići određujući ovom telu specifičan zadatak izdavanja izveštaja o platama i naknadama sudija za izvršnu vlast i zakonodavstvo. Stoga, pokrajine su pod ustavnom obavezom da stvore tela koja su nezavisna, delotvorna i objektivna. [...] Sveobuhvatne mere koje bitno utiču na bilo koju osobu koju plaća javni džep su prima facie racionalne dok za mere usmerene samo na sudije može se zahtevati potpunije objašnjenje. Drugo, ni u jednoj okolnosti nije dozvoljeno da se pravosuđe – ne samo kolektivno preko reprezentativnih organizacija, već i kao pojedinci – angažuju u pregovorima o platama sa izvršnom vlasti ili predstavnicima zakonodavne vlasti. Takvo pregovaranje bilo bi u osnovi u suprotnosti sa sudskom nezavisnošću. Treće, bilo kakvo smanjenje sudskih naknada, ne može primiti te plate ispod minimalnog osnovnog nivoa naknade potrebnog za funkciju sudije. Poverenje javnosti u nezavisnost pravosuđa bilo bi narušeno, ako bi sudije bile plaćene tako niskom stopom, toliko da bi se mogli smatrati osetljivim na politički pritisak ekonomskom manipulacijom. Da bi se zaštitili od mogućnosti da se nedelovanje vlade upotrebi kao sredstvo ekonomske manipulacije, dozvoljavajući da plate sudija padaju zbog inflacije i kako bi se zaštitili od mogućnosti da sudske plate padaju ispod potrebnog minimuma zatraženog od sudske nezavisnosti, to telo treba sa se sakupi ako je prošlo neko određeno vreme od njegovog poslednjeg izveštaja, kako bi razmotrilo podobnost sudija u svetlu troškova života i drugih važnih faktora. Komponente institucionalne dimenzije finansijske sigurnosti ne bi trebalo poštovati u slučajevima izvanredne finansijske hitnosti i odložene neobičnim okolnostima. Ovde, smanjenje plata je bilo neustavno jer su ih vršile vlade [pokrajina] bez pribegavanja nezavisnom, objektivnom i efektivnom procesu za određivanje sudske naknade i jer vlada [jedne druge pokrajine] nije uspela da poštuje nezavisan, efektivan i objektivan*

proces za određivanje sudske naknade koja je sada već delovala u toj provinciji".

Zaključak povodom mišljenja Venecijanske komisije i odluka drugih sudova

252. U svetlu mišljenja i odluka koje je predložila Kancelarija za vezu Venecijanske komisije, Sud zaključuje da se zajednički imenitelj dokumentacije za koju je predloženo da se istraži sastoji u sledećem: (i) nezavisnost suda, kao jedne od grana državne vlasti, podrazumeva da je pravosuđe oslobođeno od spoljnjeg pritiska i da nije podložno političkom uticaju ili manipulaciji, posebno od strane izvršne vlasti – ovaj kriterijum se smatra da je sastavni deo osnovnog demokratskog principa podele vlasti; (ii) dovoljni resursi su neophodni za garantovanje sudske nezavisnosti od ostalih državnih institucija i od privatnih stranaka – kako bi pravosuđe obavljalo svoje dužnosti sa integritetom i efikasnošću, brinući na taj način o poverenju javnosti u pravdu i vladavinu zakona; (iii) smanjenje budžeta od izvršne vlasti je primer kako se pravosudni resursi mogu staviti pod preterani i neželjeni pritisak; (iv) koncept nezavisnosti, na poseban način pretpostavlja da dotično telo obavlja svoje pravosudne funkcije potpuno autonomno, ne podvrgavajući se nikakvom hijerarhijskom ograničenju ili zavisnosti od nekog drugog organa i ne prihvatajući naređenja ili uputstva iz bilo kojeg izvora; (v) naknade sudija treba da budu zagarantovane zakonom i da budu srazmerne dostojanstvu njihove profesije i teretu odgovornosti, kao i da se sudijska plata ne može umanjiti tokom mandata (osim u vanrednim situacijama ekonomskih poteškoća); (vi) nivo naknade treba da se utvrdi u svetlu socijalnih uslova u zemlji i uporedi sa nivoom nadoknade visokih državnih službenika; (vii) ombudsmanu s pravom treba dati visoki rang što se takođe odražava na odgovarajuću naknadu; (viii) država mora obezbediti dovoljna nezavisna budžetska sredstva za Instituciju Ombudsmana, a ista mora biti dovoljna da bi se osiguralo potpuno, nezavisno i efikasno izvršavanje njegovih odgovornosti i funkcija; (ix) Institucija Ombudsmana mora imati dovoljnog osoblja i odgovarajuću strukturnu fleksibilnost i mora biti sposobna da zaposli svoje sopstveno osoblje; (x) ne postoji pravilo koje garantuje da se plate u javnom sektoru ne mogu smanjiti *per se* – ali da smanjenje plata mora biti opravdano; (xi) postoji jedinstvena apsolutna zabrana smanjenja plata prema kojoj ni javni poslodavac ni privatni poslodavac ne mogu proizvoljno smanjiti platu, osim ako zakonska norma to dopušta; (xii) smanjenje plata zaposlenih u javnom sektoru je u suprotnosti sa načelom jednakosti kada je usmereno samo na određena lica; (xiii) princip jednakosti u vezi sa pravednom raspodelom javnih troškova kao specifična manifestacija principa jednakosti, neophodan je

zakonodavni parametar koji zakonodavac mora da uzme u obzir prilikom odlučivanja o smanjenju javnog deficita kako bi se zaštitilo stanje solventnosti države; (xiv) održivost javnih finansija je u interesu svakoga i zato bi svi u meri u kojoj je to moguće da urade, doprineli teretom prilagođavanja koje je potrebno za održavanje te stabilnosti u vreme krize; (xv) žrtve u kriznom vremenu koje rezultiraju smanjenjem plata koje nisu univerzalne i nisu jednako raspodeljene među svim građanima, proporcionalno njihovim finansijskim mogućnostima – ne smatraju se kompatibilnim sa konceptima raspodele opterećenja među dobitnicima plata u državi; (xvi) zaštita od smanjenja plate sudije, kao takva, ima za cilj da osigura stabilnost a samim tim i nezavisnost sudije, što treba shvatiti kao zaštitu od bilo kakvih smetnji koje mogu izazvati smanjenje plate sudije, koju sudija opravdano očekuje po preuzimanju dužnosti; (xiii) Skupština je kao zakonodavno telo pozvana da reguliše različite društvene sfere, uključujući nivo nadoknade za rad; međutim, diskreciono pravo zakonodavca ograničeno je na to da plata bude odgovarajuća i da zadovoljava razumne potrebe pojedinca; (xii) nove odredbe koje izdaje zakonodavac ne mogu iznenaditi pogođene osobe, i u slučajevima kada oni tačno znaju šta ih čeka novim zakonodavstvom – određeni sudovi nisu utvrdili kršenje; (xviii) finansijska sigurnost jedna je od glavnih karakteristika nezavisnosti pravosuđa; (xix) sveobuhvatne mere koje bitno utiču na bilo koju osobu koja se plaća iz javnog budžeta su *prima facie* racionalne, dok mera usmerena samo na sudije [ili samo na određenu grupu] može zahtevati potpunije objašnjenje.

ODGOVOR SUDA – *što se tiče saglasnosti osporenog zakona sa načelom podele vlasti, odnosno sa članovima 4. i 7. u vezi sa članovima 102, 108.1, 109, 110, 115. Ustava i odnosnim članovima Poglavlja XII Ustava*

253. Sud podseća na činjenicu da je ombudsman osporio ustavnost Zakona o platama u celini, sa suštinskim navodom da isti povređuje načelo "podele vlasti" i načelo "pravne sigurnosti", kao dela načela vladavine prava. MJU je u svojstvu ministarstva predlagača u okviru Vlade, osporilo navode ombudsmana; dok je Ministarstvo finansija i transfera, kao ministarstvo koje bi izvršilo osporeni zakon opširno odgovorilo na pitanja Suda navodeći nekoliko potencijalnih nedostataka koje Sud treba da oceni i nekoliko važnih aspekata za težinu i nemogućnost trenutnog sprovođenja navedenog zakona u praksi (vidi suštinu navoda podnosioca zahteva; komentare MJU i Ministarstva finansija i transfera).

254. Kao što je i prethodno definisano, ustavno pitanje na koje Sud treba da odgovori je da li osporeni zakon (i) krši načelo podele vlasti zagarantovano Ustavom u odnosu na sudsku vlast; i da li osporeni

zakon (ii) narušava "institucionalnu, organizacionu i funkcionalnu" nezavisnost nezavisnih institucija navedenih u poglavljima VIII i XII Ustava.

255. Osnovna načela koja proizilaze iz Ustava, domaće i međunarodne sudske prakse, kao i mišljenja Venecijanske komisije u vezi sa "podelom vlasti" i značenje ovog načela za sudsku vlast, već su prethodno detaljno razrađena. Sud se poziva na sva ona načela u čijem duhu će oceniti osporeni zakon u smislu ustavnosti.

256. Stoga, i u skladu sa gore razrađenim načelima i kako bi ocenio navode o kršenju načela podele vlasti na štetu sudske vlasti i nezavisnih institucija, Sud će u nastavku: (i) analizirati posebne i relevantne odredbe spornog zakona; (ii) odrediti izuzetke koji su napravljeni za druge dve grane vlasti, a to su zakonodavna i izvršna vlast - analizirajući na taj način posebna ovlašćenja koja su dodeljena samo Vladi i Skupštini; (iii) istaći druge izuzetke izvršene osporenim zakonom, uključujući neuvrštavanje određenih institucija u pravno regulisanje osporenog zakona; i (iv) ispitati da li su poštovana načela na kojima se pretpostavlja da je izrađen osporeni zakon. Na samom kraju, Sud će predstaviti svoj zaključak.

257. Pre ove ocene, dve važne preliminarne paranteze. Jedna za Skupštinu; druga za Ustavni sud.

258. Prvo, Sud ističe glavnu ustavnu ingerenciju Skupštine za donošenje zakonodavstva na nivou zemlje. Skupština, kao zakonodavna vlast, *"osim Ustava i obaveze vršenja zakonodavne vlasti u skladu sa Ustavom, [...] ne podleže nijednoj drugoj vlasti"* (vidi presudu KO72/20, stav 352). U kontekstu okolnosti konkretnog slučaja, sledstveno je nesporno ovlašćenje Skupštine, da u vršenju svoje nadležnosti za "usvajanje zakona" (vidi član 65.1 Ustava), uređuje plate u javnom sektoru u skladu sa određenom politikom koju je sama Skupština izabrala. Ova poslednja ima punu nadležnost da odabere najbolji i najprikladniji modalitet za koji smatra da u pogledu javne politike odgovara sistemu plata u Republici Kosovo. Jedino ograničenje koje Skupština ima u zakonodavstvu je poštovanje procedura donošenja zakona i da glasa za zakone koji su u skladu sa Ustavom i proklamovanim vrednostima i načelima u njemu.

259. Drugo, Sud naglašava da u svim slučajevima kada se neki zakon Skupštine osporava pred Ustavnim sudom od ovlašćenih stranaka, fokus procene je uvek na poštovanju ustavnih normi i ljudskih prava i sloboda – a nikada na proceni izbora javne politike koja je dovela do usvajanja određenog zakona. Sud je već istakao u svojoj sudskoj praksi

da preispitujući ustavnost nekog zakona, on nikada ne procenjuje da li je zakon zasnovan na dobroj javnoj politici ili ne (vidi slučajeve Suda: presuda KO73/16, stav 52; presuda KO72/20, citirana u tekstu iznad, stav 357; KO12/18, podnosilac *Albulena Haxhiu i 30 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo,* presuda od 11. juna 2018. godine, stav 117). Takva procena nije u nadležnosti Ustavnog suda i sledstveno tome analiza ustavnosti zakona je uvek fokusirana samo na ustavni aspekt određenog zakona. Nadležnost Suda u ovom slučaju je da proceni *in abstracto,* da li je osporeni Zakon ustavan ili ne i da zavisno od odgovora - zapečati njegovu ustavnost ili da ukine isti ili neki njegov deo kao neustavan. Jasno je da Ustavni sud ne postupa *ex officio* u kontroli ustavnosti zakona. Pretpostavlja se da su svi važeći zakoni u Republici Kosovo ustavni, sve dok se isti ne ospore od ovlašćenih stranaka pred Ustavnim sudom. Smatra se da je Skupština usvojila ustavni zakon sve dok se takav zakon ili neki njegov deo ne bude smatrao neustavnim od strane Suda.

260. Rekavši to, Sud će se vratiti na procenu posebnih odredbi osporenog zakona.

261. Osporeni zakon sadrži ukupno 10 poglavlja, sa ukupno 34 člana i dva aneksa naslovljena kao "Aneks br. 1" i "Aneks br. 2". U nastavku će Sud razraditi neke od članova koji su važni za potpunu ocenu ustavnosti osporenog zakona – ne upuštajući se u članove koji nisu povezani sa ključnom analizom Suda. Za svaki od ovih članova, Sud će izneti svoje argumente i primedbe ustavnog aspekta.

262. Član 1. Zakona o platama utvrđuje svrhu i delokrug osporenog zakona. Prema ovom članu, Zakon o platama ima tri cilja. Prvi cilj je definisati: *"sistem plata i naknada za javne službenike i funkcionere koji su plaćeni iz državnog budžeta, izuzev OAK [Kosovska obaveštajna agencija] i BSK [Bezbednosne snage Kosova] "*. Drugi cilj osporenog zakona je da definiše *"pravila za određivanje plata zaposlenih u javnim preduzećima na Kosovu"*. Treći cilj je da odredi *"kriterijumi za prelaznu platu i ostale koristi nakon završetka funkcije javnog funkcionera i javnog funkcionera sa posebnim statusom, kao i za bivše visoke službenike koji realizuju prava prema dotičnom zakonu"*.

263. S tim u vezi, Sud primećuje da je u istom članu gde je zakonodavac kao osnovni cilj zakona predvideo harmonizaciju sistema plata i dodataka za sve one koji se plaćaju iz državnog budžeta – napravljeno izuzeće za OAK i BSK. Podsećamo da ove izuzetke nije predložila Vlada koja je bila predlagač zakona, nego su dodati kao amandmani u Skupštini. U stvari, Vlada je, čak i u pripremnim dokumentima osporenog zakona, stalno isticala cilj sveobuhvatne *"homogenizacije"* svih plata koje se

isplaćuju iz državnog budžeta. U međuvremenu, ovim amandamentiranjem predloženog Nacrta zakona, zakonodavac je utvrdio da iako se OAK i BSK isplaćuju iz državnog budžeta, njihove plate neće biti određene Zakonom o platama, nego drugim zakonodavstvom primenljivim na njih. Obrazloženje za ovaj izuzetak - ne proizilazi da je dato. Navedeni amandman je predložila Funkcionalna komisija Skupštine, ali Sud nije uspeo da primeti nijedan legitiman razlog na osnovu kojeg je objašnjena ova vrsta diferencijacije ili ovo potpuno izuzeće za ove dve institucije koje se finansiraju direktno iz državnog budžeta. Za neke druge izuzetke, zakonodavac je smatrao da treba da se na specifičan način naglasi opravdanost u Zakonu – kao što je na primer naglašena opravdanost za izuzeća koja su napravljena za zvaničnike Skupštine i poslanike.

264. Štaviše, ove dve institucije nisu jedini izuzeci koje je osporeni zakon učinio suprotno sa samim ciljem zakona. Ombudsman, na primer, ističe da se Centralna banka Kosova, kao jedna od nezavisnih institucija navedenih u Poglavlju XII Ustava, ne nalazi nigde u osporenom zakonu. Razlozi za to nisu poznati. Nije isključena mogućnost da postoje i drugi koji su isključeni, bilo u institucionalnom aspektu, ili u aspektu određenih pozicija. Sudu nije jasno kako su ovi izuzeci odobreni ovim zakonom, izričito ili prećutno, doprineli primarnom cilju zakona da reguliše sistem plata i dodataka za sve javne službenike i funkcionere koji se plaćaju iz državnog budžeta. To ne znači da Skupštini nije dozvoljeno da pravi izuzetke – međutim Skupština ne može praviti proizvoljne i neopravdane izuzetke koji mogu izazvati konfuziju, nezadovoljstvo i nejednakost u postupanju među onima koji se plaćaju iz državnog budžeta.

265. Pored toga, Sud je takođe primetio naglasak da je cilj Zakona da uskladi plate na nivou javnog sektora na osnovu takozvanog načela **"jednaka plata za jednak rad"**. Kada je reč o ovom "načelu", Sud se prvo poziva na odgovor koji je primljen od Venecijanske komisije na zahtev Suda, u kojem je navedeno da se "*zbog nepostojanja primenljivih međunarodnih standarda"* u vezi sa načelom *"jednaka plata za jednaki radi",* u oblasti koju pokriva predmetni Zakon, ne može pružiti *Amicus Curiae* brief (vidi stav 15 ove presude).

266. Sud naglašava da na opštem nivou nedostatak jasnog definisanja "jednake plate za jednak rad" i "jednakovrednog posla", uključujući i jasnu naznaku kriterijuma ocene za upoređivanje različitih poslova u različitim institucijama, predstavlja očigledan nedostatak koji je proizveo puno nezadovoljstva, konfuzije i žalbi. Da bi se procenilo da li određeni službenik u određenoj javnoj instituciji obavlja jednakovredan posao, mora se uzeti u obzir niz faktora, uključujući

prirodu posla, instituciju u kojoj se obavlja dužnost, potrebno relevantno obrazovanje i obuka, kao i drugi uslovi rada. Shodno tome, prilikom utvrđivanja i primene načela "jednaka plata za jednak rad" i "jednakovredan rad" u domećem kontekstu, zakonodavac mora uzeti u obzir karakteristike ustavnog sistema Republike Kosovo i voditi računa o tome da obezbedi i garantuje njihovo uključivanje u kontekst funkcionalne, organizacione i budžetske nezavisnosti klasičnih vlasti, kao i nezavisnih institucija definisanih Ustavom.

267. Shodno tome, Sud nalazi da se osporeni zakon očito protivi samom cilju za koji se navodi da je donesen. Sledstveno, napravljeni izuzeci idu protiv samog cilja Zakona i stvaraju neopravdane, nedokazane i proizvoljne razlike.

268. Član 3. Zakona o platama navodi svega šest načela na kojima se, kako se kaže, zasnivaju plate koje su određene osporenim zakonom. Prvo načelo je ono *"zakonitosti"* gde se naglašava da se: *"plate korisnika određuju u skladu sa ovim zakonom i podzakonskim aktima koji su ovlašćeni i usvojeni radi njegovog sprovođenja"*. Drugo načelo je načelo *"pravičnosti"* gde se naglašava da: *"da nivo plate treba da pravično nagrađuje složenost rada i doprinos pojedinca u poslu organizacije"*. Treće načelo je ono *"jednake plate"*, gde se naglašava da: *"svaki primalac plate prima jednaku platu za posao na istoj ili uporedivoj funkciji, poziciji ili stepenu"*. Četvrto načelo je ono *"transparentnosti"* gde se naglašava da: *"procedura za određivanje plate, njenog nivoa i upravljanje platnim sistemom treba da bude transparentan i otvoren za javnost, a da istovremeno ne dolazi u suprotnost sa zaštitom ličnih podataka u skladu sa važećim zakonodavstvom"*. Peto načelo je načelo *"nediskriminacije"*, gde se naglašava da: *"nijedan primalac plate nije diskriminisan u vezi sa platom, kako je definisano u Zakonu o zaštiti od diskriminacije"*. Šesto načelo je načelo *"predvidljivosti"*, gde se naglašava da: *"nivo plate utvrđen ovim zakonom ne može biti umanjen, osim u vanrednoj situaciji finansijskih poteškoća, i samo u skladu sa zakonom"*.

269. Sud posebno primećuje da je zakonodavac smatrao važnim načelo "**predvidljivosti"** propisujući da nivo plate utvrđen Zakonom o platama *"ne može biti umanjen, osim u vanrednoj situaciji finansijskih poteškoća, i samo u skladu sa zakonom"*. Tačnije, u primeni ovog načela, u članu 24. [Smanjenje nivoa plata] Zakona o platama, zakonodavac je predvideo da se visina plata utvrđena osporenim zakonom *"može smanjiti"* samo *"zakonom"* i to *"u vanrednim situacijama finansijskih poteškoća"*. Međutim, čini se da zakonodavac nije smatrao ovo načelo važnim za ona lica koja već primaju plate iz državnog budžeta na osnovu postojećeg "zakona". U

stvari, Sud primećuje da je Nacrt zakona koji je predložila Vlada imao poseban član u prelaznim odredbama koji je imao za cilj upravo zaštitu prava lica koja su već stekla pravo na sticanje određene plate ili nadoknade iz državnog budžeta. Član 27. Prelaznih odredbi osporenog Nacrta zakona koji je predložila Vlada predviđao je sledeće: *"1. Ako je službeno lice ili javni funkcioner koristio pre stupanja na snagu ovog zakona, punu platu (osnovnu platu sa svim vrstama redovnih naknada), koja je veća od pune zarade predviđene ovim zakonom, on će primati novu platu prema odredbama ovog zakona i poseban tranzitni dodatak jednak razlici između stare i nove plate".*

270. Međutim, Skupština je smatrala da takav predlog člana nije potreban i uklonila ga je iz konačnog nacrta Zakona o platama tokom zakonodavnog postupka u Skupštini. Iz pripremnih dokumenata, Sud nije primetio bilo kakvu raspravu ili obrazloženje zašto je tako nešto učinjeno. Nepoštovanje postojećih prava pojedinaca koji primaju određenu platu ili naknadu iz državnog budžeta izazvalo je značajan broj žalbi koje su upućene ombudsmanu. Ono što u ovom pogledu treba naglasiti jeste da je Skupština smatrala da je načelo "predvidljivosti" veoma važno načelo – ali samo za ubuduće, a ne za sadašnjost i za ljude koji su već negativno pogođeni Zakonom o platama. Prema novom zakonskom propisu Skupštine, ispada da zakonodavac za ubuduće smatra da se plate mogu smanjivati **samo** u izuzetnim situacijama i finansijskim poteškoćama; dok nijedno od smanjenja plata u javnom sektoru po osporenom zakonu nije opravdano na osnovu bilo kakve "izuzetne situacije" ili "finansijske poteškoće". One su jednostavno smanjene na ime tendencije sveobuhvatne "homogenizacije" i "harmonizacije" za koju se ispostavlja da nije postignuta. U stvari, ispada da je smanjenje plata znatnom broju primalaca plata iz državnog budžeta, kao što svedoče i podaci koji su primljeni od Ministarstva finansija i transfera, izvršeno proizvoljno i bez ikakvog obrazloženja. Za pojedine se čak ni ne zna za koliko i kako će im biti smanjena plata, što je potvrđeno i odgovorom Ministarstva finansija i transfera. Takav selektivan pristup načelu predvidljivosti, koje je sastavni deo načela vladavine prava i pravne sigurnosti - neprihvatljiv je i mora se otkloniti u svakom budućem zakonodavstvu Skupštine.

271. Razlog zbog kojeg je fokus analize u smislu predvidljivosti više usmeren na "smanjenje" plata, nego na "povećanje" plata koje je izvršeno osporenim zakonom je upravo činjenica da je zakonodavac tokom vršenja ustavne nadležnosti za donošenje zakona morao da vodi računa o pravima lica kojima se smanjuju plate. Zakonodavac ima pravo da odmah nakon ove presude preduzme bilo koji korak da poveća plate u javnom sektoru kako bi ispunio svaki cilj javne politike

za povećanje plata u određenim sektorima. Postoje mnogi modaliteti kako se to može učiniti, ali to ostaje u potpunosti u diskreciji Skupštine i Vlade, nakon odgovarajućih analiza koje oni vrše. Odmah nakon ove presude, zakonodavac takođe ima pravo da preduzme bilo kakav korak u smanjenju plata u javnom sektoru, jer ne postoji apsolutna zabrana smanjenja plata u javnom sektoru. Međutim, iako je to u diskreciji Vlade i Skupštine, treba imati na umu da se svako smanjenje plata, za svaku postojeću poziciju, mora snažno opravdati i da ne bude proizvoljno. Takođe, svako smanjenje plata treba da bude takvo da ne stavi teret smanjenja plata samo na određena lica ili određene sektore u javnom sektoru. Razlozi za smanjenje plata trebali bi biti mnogo puta održiviji od razloga povećanja plata. Što se tiče plata pravosuđa, to je već prethodno razrađeno. One nikada ne mogu biti smanjene tokom sudijskog mandata, osim ako smanjenje plata nije opravdano vanrednom situacijom dokazanih finansijskih poteškoća (vidi slučajeve raznih evropskih i svetskih sudova, kao i relevantna mišljenja Venecijanske komisije koja govore o platama pravosuđa, koja su citirana u tekstu iznad).

272. Dalje, što se tiče načela "transparentnosti" kao jednog od načela kojim se navodno rukovodilo uređenje osporenog zakona, trebalo bi da *"procedura za određivanje plate, njenog nivoa i upravljanje platnim sistemom treba da bude transparentan i otvoren za javnost"*. Sudu nije jasno kako je ovo načelo primenjeno kada oko 42% pozicija koje trenutno primaju plate iz državnog budžeta još uvek ne mogu da dešifruju koliku će zaradu imati prema novom Zakonu o platama. U stvari, za većinu njih poslednju reč o tome gde će oni biti klasifikovani i kakvu će platu oni imati – imaće Vlada, odnosno MJU i to tek nakon što budu usvojeni podzakonski akti koji bi trebalo da budu usvojeni do 1. decembra 2019. godine. I za pravosuđe kao treću vlast i za nezavisne institucije – Vlada, odnosno MJU, je taj koji će odlučiti o konačnoj plati svog zaposlenog. To dovodi do zaključka da načelo transparentnosti – iako primereno i pogođeno kao načelo, kroz osporeni zakon nije našlo primenu.

273. Shodno tome, Sud utvrđuje da se osporeni zakon nije pridržavao i poštovao najmanje dva osnovna načela kojima se navodno rukovodio osporeni zakon, načela predvidljivosti i transparentnosti. U ocenu drugih načela, Sud se neće upuštati.

274. Član 4. Zakona o platama govori o plati "civilnog službenika" gde se naglašava da se ista sastoji od *"osnovne plate i dodataka, u zavisnosti od slučaja"*. U istom ovom članu, u stavu 4. se predviđa izuzeće za službenike skupštinske administracije što se tiče dodataka i nadoknada. Dok se u stavu 3. navodi da: *"Plate službenika u upravi*

skupštine Republike Kosovo, regulišu se ovim zakonom, prema aneksu 1. ovog zakona", odmah u sledećem stavu sledi izuzeće po kojem: *"Dodatak i nadoknada službenika uprave Skupštine Republike Kosovo, regulišu se ovim zakonom i posebnim aktom, usvojenim od Predsedništva Skupštine Republike Kosovo".* Dalje, u stavu 5. člana 4. Zakona o platama se navodi da: *"Regulisanje posebnim aktom, prema stavu 4. ovog člana, vrši se na osnovu prirode i specifičnih uslova rada Skupštine Republike Kosovo".*

275. Pored toga, član 12. [Posebni dodaci za javne funkcionere] govori o posebnim dodacima poslanika na osnovnu platu; posebnim dodacima za poslaničku funkciju predsednika Skupštine, zamenika predsednika Skupštine, predsednika skupštinske komisije, zamenika predsednika skupštinske komisije i predsednika parlamentarne grupe; pravu na naknadu za učešće u skupštinskoj sednici, sednici skupštinske komisije i mesečnim troškovima. Prema stavu 4. ovog člana, sve nadležnosti za utvrđivanje kriterijuma i procedura za dodatke i naknade poslanika ostavljene su Predsedništvu Skupštine da samostalno odredi po unutrašnjim propisima. Dalje, članom 12. Zakona o platama propisano je da se dodaci i nadoknade za političko osoblje Skupštine regulišu *"posebnim aktom, usvojenim od strane Predsedništva Skupštine Republike Kosovo".*

276. Izuzeci predviđeni u članu 4. osporenog zakona, samo za administraciju Skupštine; i izuzeci predviđeni u članu 12. osporenog zakona, samo za poslanike i političko osoblje Skupštine – predstavljaju jedan od najozbiljnijih ustavnih problema predmetnog zakona. Kroz ovaj član, zakonodavac, odnosno Skupština je kao jedna od tri klasične vlasti u upravljanju Republikom Kosovo, predvidela da se sva pitanja koja se odnose na dodatke i naknade njenih zaposlenih, civilnog i političkog osoblja i samih poslanika regulišu "posebnim aktima" koje je usvojilo Predsedništvo Skupštine i da se takav izuzetak, prema zakonodavcu, *"čini zasnivajući se na prirodu i specifične uslove rada Skupštine Republike Kosovo".*

277. Ovakvi izuzeci i obrazloženje izneseno u osporenom zakonu možda bi i mogli biti ispravni ako bi zakonodavac posvetio istu pažnju i drugim vlastima i nezavisnim ustavnim institucijama. Kada bi se odnosio prema svim vlastima na jednak način i u skladu sa njihovim ustavnim specifičnostima – to bi i moglo rezultirati uređenjem koje je u saglasnosti sa Ustavom. Međutim, isključenje samo jedne vlasti i nepoštovanje ustavnih garancija drugih vlasti, uz potpuno zanemarivanje pravosuđa i nezavisnih institucija, zakonodavno je rešenje koje se ne podudara sa vrednostima i načelima Ustava, a posebno sa načelom podele vlasti. Ovome dodajte činjenicu da je,

pored Skupštine, odnosno zakonodavnog organa, jedini drugi organ vlasti koji je nadležan da uređuje određena pitanja podzakonskim aktima predstavlja Vlada, odnosno izvršna vlast. Jedina vlast koja je potpuno zaobiđena svakom vrstom specifičnog i prilagođenog uređenja koje bi uzelo u obzir *"prirodu i specifične uslove"* njegovog rada i nezavisnosti – jeste pravosudna vlast. Isto se može reći i za nezavisne institucije navedene u poglavljima VIII i XII Ustava.

278. Štaviše, Sud takođe primećuje da članovi 5, 6, 7, 8. i 9. osporenog zakona regulišu pitanja koja se odnose na osnovnu platu, dodatke za tržišne uslove, godišnje dodatke na osnovu rezultata i procene rada, posebne dodatke na osnovnu platu i dodatke za prekovremeni rad. Za sva ova pitanja zakonodavac je pripisao Vladi ovlašćenja da donosi podzakonske akte za sve institucije (sa izuzećem posebnih slučajeva gde su predviđeni izuzeci – kako za Skupštinu tako i za BSK, OAK i za druge koji su prećutno u potpunosti isključeni iz Zakona).

279. S tim u vezi, Sud primećuje da osporeni zakon dodeljuje šesnaest (16) posebnih nadležnosti Vladi da podzakonskim aktima i nakon konsultacije sa nadležnim ministarstvom uređuje određena pitanja (vidi članove 5.4; 5.5; 6.3; 6.4; 6.5; 8.3; 9.5; 14.4; 15.4; 17.4; 18.2; 19.4; 20.5; 21.6; 21.8; 22.5; 25.3; 26.2; 27.2. osporenog zakona – gde je u svim ovim članovima Vlada ovlašćena da donese podzakonski akt; vidi takođe i dve (2) posebne nadležnosti Skupštine za podzakonske akte, koje su izložene u tekstu iznad).

280. To podrazumeva da su sve nadležnosti za regulisanje putem podzakonskih akata ostavljene u rukama izvršne vlasti i zakonodavne vlasti – kao dve vlasti koje su u stvari sastavile, odnosno usvojile ovu pravnu inicijativu glasanjem u Skupštini. Sudstvo kao treća vlast nema ustavna ovlašćenja ni da predlaže a ni da donosi zakone. Ali, to ne znači da bi ga ostale dve sestrinske vlasti trebale u potpunosti ignorisati samo zato što nije bio aktivan učesnik u donošenju zakona. Naprotiv, upravo je zbog činjenice da treća vlast nije bila aktivni učesnik u donošenju zakona, posebnu pažnju trebalo posvetiti svakom zakonskom uređenju koje bi potencijalno moglo da proizvede neustavno "uplitanje" u institucionalnu, funkcionalnu i organizacionu nezavisnost. To bi se postiglo uzimajući u obzir "*specifičnu prirodu i uslove*" rada i nezavisnosti sudske vlasti.

281. Jasno je da osporeni zakon, osim nadležnosti koje je dodelio Vladi i Skupštini, ne dodeljuje nikakvu nadležnost sudstvu i nezavisnim ustavnim institucijama da regulišu određena pitanja. Po svim pitanjima zakonodavac je odredio Vladu i njena nadležna ministarstva kao odlučujuće organe koji donose odluke. Takvo zakonsko uređenje

je potpunim isključivanjem samoregulatornih nadležnosti sudske vlasti, nesumnjivo stvorilo neravnotežu u podeli vlasti kojoj nikako ne teži duh i slovo Ustava. Takvo pravno uređenje, ako bi se potvrdilo kao ustavno, imalo bi potencijal da stvori "mešanje" izvršne vlasti u odnosu na sudsku vlast i "zavisnost" i "podređenost" sudske vlasti u odnosu na izvršnu vlast, jer bi ova prva morala da zavisi od volje ove druge u smislu unutrašnjeg uređenja za osoblje i funkcionalni, organizacioni, budžetski i strukturni aspekat rada. Takvo zakonsko uređenje je u otvorenoj suprotnosti sa Ustavom.

282. Shodno tome, Sud utvrđuje da je osporeni zakon izuzecima koji su učinjeni samo za Skupštinu i Vladu, prekršio ustavne garancije nezavisnosti sudstva i nezavisnih institucija - stvarajući neravnotežu u podeli vlasti.

283. Član 31. [Podzakonski akti] propisuje da se svi podzakonski akti predviđeni ovim zakonom *"usvajaju* [...] *u* ***roku od devet (9) meseci*** *nakon objavljivanja u Službenom listu Republike Kosovo"*, dok član 34. [Stupanje na snagu] propisuje da osporeni zakon *"stupa na snagu devet (9) meseci nakon objavljivanja u Službenom listu Republike Kosovo"*.

284. U tom smislu, Sud primećuje da je Skupština osporeni zakon usvojila 2. februara 2019. godine; da je objavljen u Službenom listu 1. marta 2019. godine i stupio na snagu devet (9) meseci nakon objavljivanja, odnosno 1. decembra 2019. godine. Na veoma jasan način je član 31. osporenog zakona predvideo pripremnu meru za sprovođenje predmetnog Zakona zahtevajući da se svi podzakonski akti predviđeni Zakonom usvoje *"**u roku**"* od devet meseci nakon objavljivanja u Službenom listu, odnosno do 1. decembra 2019. godine. Sud primećuje da je u odgovoru Ministarstva finansija i transfera na veoma jasan način razjašnjeno da je usvojen samo jedan (1) od ukupno osamnaest (18) podzakonskih akata koji su trebali da budu usvojeni. Između ostalog, i iz ovog razloga, Ministarstvo finansija i transfera je naglasilo da se Zakon o platama, čak i ako bi danas stupio na snagu, ne bi mogao u potpunosti primeniti u praksi dok se ne usvoje svi predviđeni podzakonski akti (još preostalih sedamnaest (17)). Činjenica da je osporeni zakon suspendovan odlukom o uvođenju privremene mere od strane Suda i da je to jedan od "razloga" zbog kojeg podzakonski akti nisu usvojeni ne stoji. To stoga što su podzakonski akti morali biti usvojeni upravo u roku od 9 meseci *vacatio legis* koji je ostavio osporeni zakon. Neusvajanje podzakonskih akata onemogućilo je Sudu da tačno razume za koje se pozicije za koliko povećava plata i za koje se pozicije tačno smanjuje plata. U odgovorima dostavljenim Sudu, Ministarstvo finansija i transfera je priznalo i objasnilo da ne

može dati odgovor za oko 42% pozicija koje se plaćaju iz državnog budžeta, jer se bez usvajanja podzakonskih akata ne zna koliku će platu imati čitav niz pozicija koje se trenutno plaćaju iz državnog budžeta. Čitav ovaj neoprezni zakonodavni proces, bez sumnje, dovodi do neprihvatljive situacije pravne nesigurnosti koja ni na koji način ne može biti saglasna sa Ustavom i njegovim vrednostima i načelima.

285. Sledstveno, Sud zaključuje da činjenica da se osporeni zakon čak i ako bi stupio na snagu ne bi mogao odmah sprovesti u celini, ide protiv načela predvidljivosti i pravne sigurnosti.

286. Član 32. [Zabrane i utvrđivanje jednakosti] predviđa da se prilikom stupanja na snagu ovog zakona zabranjuje svaka promena strukture plata, komponenti ili koeficijenata. Stav 2. ovog člana predviđa da u slučaju stvaranja novih funkcija, pozicija ili titula poslova, institucija u kojoj se stiče takva pozicija ***"traži"*** od ministarstva nadležnog za poslove javne uprave i ministarstva nadležnog za finansije da odredi klasu plata koja se primenjuje za tu funkciju, položaj ili titulu posla na bazi ekvivalentnosti. Stav 3. ovog člana predviđa da po prijemu zahteva od određene institucije, nadležno ministarstvo za državnu upravu i nadležno ministarstvo finansija ***"procenjuju ekvivalentnu funkciju, položaj ili titulu"*** na osnovu principa ovog Zakona i dostavljaju predlog ***"na usvajanje Vladi"*** za klasu plata koja se primenjuje za takvu funkciju, položaj ili titulu.

287. Ovaj član takođe predstavlja ozbiljan konceptualni i praktični problem, posebno za pravosuđe i nezavisne institucije. Ako bi se ta odredba proglasila ustavnom, to bi značilo da kad god je pravosuđu, Ustavnom sudu, ombudsmanu i drugim nezavisnim institucijama potrebno da oforme neku novu poziciju u okviru svog organograma ili da promene unutrašnju organizacionu strukturu, u zavisnosti od potreba koje se mogu pojaviti u budućnosti – oni moraju obratiti Vladi radi traženja dozvole i odobrenja za formiranje nove pozicije i da traže dozvolu i odobrenje za promenu unutrašnje organizacione strukture. Osporeni zakon u tom pogledu kaže da je MJU taj koji *"procenjuje funkciju, položaj ili titulu"* i podnosi *"predlog za usvajanje u Vladi za klasu plata koja se primenjuje za takvu funkciju, položaj ili titulu"*. Inače, u odlučujućem i konačnom lancu odlučivanja je Vlada ta koja treba da *"**usvoji**"* svaki predlog pravosuđa. Drugim praktičnim rečima, to znači da se svaka nova pozicija, svako novo imenovanje, svaka nova funkcija za koju pravosuđe smatra da je potrebna – mora odobriti od strane izvršne vlasti, to jest Vlade.

288. Sud utvrđuje da je ovo zakonsko uređenje u flagrantnoj suprotnosti sa pojmom "institucionalne, funkcionalne i organizacione" nezavisnosti

pravosuđa i nezavisnih institucija. Kao takvo, neprihvatljivo je i u suprotnosti sa Ustavom i ključnim načelom podele vlasti kao ustavnim modelom za upravljanje Republikom Kosovo.

289. Član 33. [Stavljanje van snage] izričito propisuje da osporeni zakon stavlja van snage sledeće zakone ili odredbe:

"1.1. Zakon br. 03/L-147 o platama civilnih službenika;
1.2. Zakon br. 03/L-001 o prinadležnostima visokih službenika, izmenjen i dopunjen Zakonom br. 04/L-038;
1.3. Član 11. stav 2. Zakona br. 03/L-094 o predsedniku Republike Kosovo;
1.4. Član 15. Zakona br. 03/L-121 o Ustavnom sudu Republike Kosovo;
1.5. Član 9. Zakona br. 03/L-159 o Agenciji protiv korupcije,
1.6. Član 35. stav 1. i 2. Zakona br. 06/L-054 o sudovima;
1.7. Član 21. stav 1. podstav 1.1. do 1.10. Zakona br. 03/L-225 o Državnom tužiocu;
1.8. Član 18. stav 1. Zakona br. 06/L-055 o Sudskom savetu Kosova, i svaka odredba zakona i podzakonskog akta koji reguliše pitanje plate, nadoknada, dodataka i nagrada".

290. Članom 33. osporenog zakona su, *inter alia,* izričito stavljeni van snage neki od specifičnih članova organskih zakona pravosuđa koji su prethodno uređivali pitanje plata pravosuđa uopšte, Ustavnog suda i predsedavajućih oba saveta, Sudskog i Tužilačkog. Međutim, članom 28. [Prelazne odredbe] osporenog zakona je predviđeno da se sistem plata, dodataka, nagrada i Aneks 1. osporenog zakona ne primenjuju na javne funkcionere sa posebnim statusom, odnosno za sudiju Ustavnog suda, sudiju, tužioca, predsedavajućeg Sudskog saveta i predsedavajućeg Tužilačkog saveta do 31. decembra 2022. godine. Inače, za Kosovsku agenciju za privatizaciju, zakonodavac je predvideo isti izuzetak do 31. decembra 2022. godine. u članu 29. Zakona - ali nije ukinuo postojeće zakone kojima se uređuju plate Kosovske agencije za privatizaciju. Ova razlika je bitna.

291. Sud primećuje dva očigledna i osnovna problema u ovom pogledu. Prvi se odnosi na zakonski vakuum i kontradikciju koji su stvoreni osporenim zakonom. To stoga što bi u pravnom trenutku kada bi osporeni zakon stupio na snagu, član 33. osporenog zakona stavio van snage sve odnosne norme koje trenutno uređuju plate pravosuđa, Ustavnog suda, predsedavajućih Sudskog i Tužilačkog saveta (vidi tačke 1.4; 1.6; 1.7 i 1.8 gore citiranog člana 33.). To znači da bi se stupanjem na snagu osporenog zakona, ukoliko bi isti bio na snazi i ne

bi bio ukinut, ispostavilo da ove zakonske odredbe više ne bi bile na snazi jer bi bile ukinute osporenim zakonom.

292. S druge strane, Sud primećuje da je na dan glasanja u Skupštini dodat još jedan novi član, koji kaže sledeće: *"Odredbe ovog zakona za sistem plata, dodataka, nagrada i aneks 1 ovog zakona ne primenjuju se na javne funkcionere sa posebnim statusom: Sudija Ustavnog suda, sudija, tužilac, predsedavajući Sudskog saveta i predsedavajući Tužilačkog saveta do 31. decembra 2022. godine* (vidi član 28. osporenog zakona). Postavlja se pitanje da li su prilikom stupanja na snagu osporenog zakona bili ukinuti određeni članovi organskih zakona navedeni u tačkama 1.4; 1.6; 1.7 i 1.8 gore citiranog člana 33. – na osnovu kojeg zakona bi ovi posebni funkcioneri primali platu. Koja bi im plata bila sačuvana kada bi se ukinule odredbe koje uređuju njihovu platu. Ovim neopreznim zakonskim uređenjem proizilazi da bi zakonodavac, ako bi osporeni zakon stupio na snagu, ostavio gore pomenute posebne funkcionere bez ikakvog zakonskog uređenja, poništavajući upravo te norme po kojima je njihova plata regulisana. Nejasno je kako bi se njihova stara plata mogla primeniti kada bi se ukinuli posebni članovi na kojima se zasniva njihova stara plata.

293. Sledeći ogroman problem u načinu uređenja plata pravosuđa je pristup odlaganja smanjenja plata za pravosuđe za oko 2 godine i nekoliko meseci, odnosno do kraja 2022. godine. Posle 2022. godine, odnosno 1. januara 2023. godine, sve sudije koje su u službi pretrpele bi drastično smanjenje svojih plata. Kao što je izričito navedeno u svim mišljenjima Venecijanske komisije i u mnogim sudskim praksama evropskog i svetskog nivoa, plata individualnog sudije može se smanjiti samo kao posledica evidentirane ekonomske krize koja bi predstavljala vanrednu okolnost za državu i da se takva mera definitivno morala preduzeti. Takođe, teret smanjenja plata, ako se već smatra potrebnim zbog ekonomske krize, treba da bude proporcionalan i da uključi sve na ravnopravan način, tako da nijedan poseban sektor ne preuzme na sebe glavni teret. Osporeni zakon nije uzeo u obzir nijedno od ovih načela.

294. Sledstveno tome, koncept zadržavanja plata pravosuđa samo do 2022. godine, a zatim prepolovljenje plata nakon tog datuma, ni na koji način ne može doprineti garantovanju nezavisnog sudstva. Takva stvar bi zapravo dovela pod nepreporučljivi pritisak sudstvo u odnosu na zakonodavnu i izvršnu vlast. U međuvremenu, neusklađenim pravnim uređenjem koje se tiče pravnih dejstava člana 28. osporenog zakona u odnosu na član 33. osporenog zakona - osporeni zakon bi, ukoliko bi se njegova primena dozvolila, prouzrokovao zakonski vakuum po kojem bi pravosuđe i svi javni funkcioneri sa posebnim statusom

navedenim u članu 28. ostali bez primenjivog "zakona" koji određuje njihove plate (stare ili nove) do 31. decembra 2022. godine.

ZAKLJUČAK – *što se tiče saglasnosti osporenog zakona sa načelom podele vlasti, odnosno sa članovima 4. i 7. u vezi sa članovima 102, 103.1, 108, 109, 110, 115. Ustava i članovima 132, 136, 139, 141. Poglavlja XII Ustava*

295. U svetlu napred navedenog, Sud utvrđuje da osporeni zakon nije u saglasnosti sa članovima 4. i 7. u vezi sa članovima 102, 103.1, 108, 109, 110, 115. Ustava i članovima 132, 136, 139, 141. Poglavlja XII Ustava.

296. U slučaju nove izrade zakona u ovoj oblasti, Vlada u svojstvu predlagača zakona i Skupština u svojstvu onoga ko usvaja zakone, dužne su da u uzmu u obzir načela navedena u ovoj presudi i sudsku praksu Ustavnog suda u tumačenju odgovarajućih članova Ustava. Moraju se priznati "institucionalna, funkcionalna, organizaciona i budžetska" nezavisnost pravosuđa i nezavisnih institucija, a svaka zakonska inicijativa mora poštovati tu nezavisnost.

297. Utvrđivanje gore navedenih povreda čini osporeni zakon u celosti neustavnim.

298. Sud je vrlo pažljivo analizirao mogućnost delimičnog poništavanja osporenog zakona. Međutim, u okolnostima konkretnog slučaja, takvo rešenje, za razliku od okolnosti Zakona o javnim službenicima koji je delimično poništen, nije bilo moguće iz dva razloga. Prvo, jer su ustavne povrede evidentirane u osporenom zakonu toliko ozbiljne težine da utiču na srž funkcionisanja vlasti u Republici Kosovo - izazivajući neravnotežu u podeli vlasti na štetu pravosuđa i nezavisnih institucija. Drugo, zato što osporeni zakon ne pruža mogućnost da se ponište samo nekoliko odredbi i samo nekoliko tačaka Aneksa br. 1. i 2. jer bi svaka vrsta poništenja dovela do toga da zakon bude neprimenljiv u praksi. A u slučajevima kada analiza dovodi do zaključka da Zakon delimičnim ukidanjem postaje neprimenljiv sa preostalim članovima koji su ostali na snazi kao ustavni, Sud je u obavezi da poništi zakon u celini.

III. Ostali navodi o povredama Ustava koje je izneo ombudsman

299. Sud podseća da je osim tvrdnje o povredi načela "podele vlasti" i "vladavine prava/pravne sigurnosti", podnosilac zahteva tražio od Suda da utvrdi da je osporeni zakon takođe u suprotnosti sa

"jednakošću pred zakonom"; "zaštitom imovine" i nekoliko drugih članova Ustava, EKLJP i UDLJP.

300. S obzirom na to da je Sud već utvrdio povredu članova 4, 7, 102, 103.1, 108, 109, 110, 115; poglavlja VIII i poglavlja XII Ustava, u pogledu "podele vlasti" i da je utvrđivanje ovih povreda dovoljno za proglašavanje osporenog zakona u celini neustavnim, ne smatra neophodnim da nastavi dalje sa ispitivanjem drugih navoda koje je predočio podnosilac zahteva, odnosno članova 3.2, 10, 21, 22.1, 23, 24, 46, 55, 58.3, 58.7, 119.1, 119.2, 130 Ustava u vezi sa članom 1. Protokola br. 1 EKLJP i članom 23.2. UDLJP. (vidi, *mutatis mutandis*, slučajeve Suda u kojima je u slučaju utvrđivanja određene povrede utvrđeno da nije potrebno ispitivanje ostalih navoda: KO01/17, podnosilac Aida Dërguti i 23 druga poslanika Skupštine Republike Kosovo, *"Ocena ustavnosti Zakona o izmeni i dopuni Zakona br. 04/L-261 o veteranima rata Oslobodilačke Vojske Kosova"*, presuda od 27. marta 2017. godine, stavovi 101-103; KI65/15, podnosilac *Tatjana Davila, Ljubiša Marić, Zorica Kršenković, Zlatoj Jevtić,* presuda od 14. septembra 2016. godine, stav 137; KI193/18, podnosilac *Agron Vula,* presuda od 22. aprila 2020. godine, stav 145).

301. Uz to, Sud svakako smatra potrebnim da naglasi dva važna aspekta u vezi sa dodatnim navodima podnosioca zahteva.

302. Prvo se odnosi na obavezu Vlade kao predlagača zakona i Skupštine kao zakonodavca koji konačno usvaja zakone predložene od strane Vlade, da prilikom izrade zakonodavstva koje se odnosi na plate u javnom sektoru, bilo putem opšteg zakona ili nekoliko posebnih zakona ili i izmenama i dopunama postojećih zakona, imaju na umu načela jednakosti pred zakonom i jednakog tretiranja svih lica čija prava se dotiču bilo kojom vrstom zakonske dopune ili izmene. Vlada i Skupština moraju osigurati da se ustavne vrednosti jednakosti pred zakonom i nediskriminacije poštuju u svakoj okolnosti i da svako zakonsko uređenje bude u saglasnosti sa članovima 3. i 24. Ustava u vezi sa članom 14. EKLJP, kao i u saglasnosti sa sudskom praksom Ustavnog suda i Evropskog suda za ljudska prava.

303. Drugo se odnosi na obavezu Vlade, kao predlagača zakona, i Skupštinu, kao zakonodavca, koji konačno usvaja zakone predložene od strane Vlade, da prilikom izrade zakonodavstva koje se odnosi na plate u javnom sektoru, bilo putem opšteg zakona ili putem nekoliko posebnih zakona ili i izmenama i dopunama postojećih zakona, imaju na umu relevantne aspekte prava na imovinu i legitimnih očekivanja svih lica čija prava se dotiču svakom vrstom podnošenja zakonskih amandmana, izmena ili dopuna. Svako eventualno smanjenje

postojećih plata, iako moguće i u konačnoj diskreciji izvršne i zakonodavne vlasti, mora biti obrazloženo i poštovati ljudska prava i slobode i biti u skladu sa načelom predvidljivosti, pravne sigurnosti i vladavine prava. Vlada i Skupština moraju osigurati da se imovinsko pravo poštuje u svakoj okolnosti i da svako zakonsko uređenje bude u saglasnosti sa članom 46. Ustava u vezi sa članom 1. Protokola br. 1. EKLJP, kao i u saglasnosti sa sudskom praksom Ustavnog suda i Evropskog suda za ljudska prava.

IV. Zahtev za privremenu meru

304. Dana 5. decembra 2019. godine, podnosilac zahteva je dostavio zahtev Sudu, u kojem je, između ostalog, tražio uvođenje privremene mere kojom bi se suspendovao osporeni zakon u celini.

305. Dana 12. decembra 2019. godine, Sud je usvojio kao osnovan zahtev za privremenu meru i suspendovao primenu osporenog zakona, *"ne prejudicirajući prihvatljivost ili meritum zahteva"*. Privremena mera je bila uvedena do 30. marta 2020. godine (vidi odluku o privremenoj meri u slučaju KO219/19 od 12. decembra 2019. godine, pod tačkom I izreke).

306. Dana 30. marta 2020. godine, Sud je odlučio da produži privremenu meru, odnosno suspenziju primene osporenog zakona do 30. juna 2020. godine (vidi odluku o produženju privremene mere u slučaju KO219/19 od 30. marta 2020. godine, pod tačkom I izreke).

307. Dana 30. juna 2020. godine, Sud je proglasio zahtev prihvatljivim i odlučio o njegovom meritumu. Istog dana, Sud je takođe odlučio da ukine privremenu meru.

V. ZAKLJUČCI

308. Prilikom ocene ustavnosti Zakona br. 06/L-111 o platama u javnom sektoru, Sud je odlučio: (i) jednoglasno, da je zahtev prihvatljiv za razmatranje u meritumu; (ii) većinom glasova, da osporeni zakon, u celini, nije u saglasnosti sa članovima 4, 7, 102, 103, 108, 109, 110 Poglavlja VII, članom 115. Poglavlja VIII Ustava; kao i sa članovima 132, 136, 139 i 141 Poglavlja XII Ustava; (iii) da utvrdi da, nije potrebno razmatrati ostale navode podnosioca zahteva nakon što je osporeni zakon u celini proglašen neustavnim u pogledu povrede načela "podele vlasti" i "pravne sigurnosti"; (iv) da se ukine privremena mera.

309. Ustavno pitanje koje je sadržano u ovoj presudi bila je saglasnost sa Ustavom osporenog zakona koji je izglasala Skupština Republike Kosovo, odnosno ocena da li je isti u saglasnosti sa načelom „podele vlasti“ i načelom „pravne sigurnosti“, zagarantovanim gore navedenim članovima Ustava.

310. Sud je došao do zaključka da osporeni zakon sadrži čitav niz ozbiljnih problema ustavnog nivoa, koji bi se mogli sažeti na sledeći način: (i) osporeni zakon je u suprotnosti sa svojim ciljem za “usklađivanjem” plata na nivou celokupnog javnog sektora – čineći proizvoljne i nerazumne izuzetke za nekoliko institucija, između ostalog za Bezbednosne snage Kosova, Obaveštajnu agenciju Kosova, Kosovsku agenciju za privatizaciju, Centralnu banku Kosova i samu Skupštinu; (ii) osporeni zakon potpuno isključuje nezavisnost sudske vlasti, ne ostavljajući joj nijednu samoregulatornu nadležnost za pitanja koje se tiču ostvarivanja “funkcionalne, organizacione i budžetske” nezavisnosti; (iii) osporeni zakon, iako kaže da se plate uređuju ovim Zakonom, snizio je zakonsko uređenje za mnoga pitanja na nivo podzakonskih akata, pružajući mogućnost podzakonskog uređenja samo izvršnoj i zakonodavnoj vlasti; (iv) od ukupno osamnaest (18) nadležnosti za donošenje podzakonskih akata, šesnaest (16) su za Vladu i dve (2) za Skupštinu, a nijedna samoregulatorna nadležnost za sudsku vlast ili nezavisne institucije; (v) sudskoj vlasti i nezavisnim institucijama nije omogućena nijedna samoregulatorna nadležnost kojom bi mogle uživati svoju “institucionalnu, organizacionu, strukturnu i budžetsku” nezavisnost u odnosu na svoju unutrašnju organizaciju i osoblje; (vi) usvojen je samo jedan (1) od osamnaest (18) podzakonskih akata koji su morali biti usvojeni u periodu od devet (9) meseci vacatio legis, odnosno do 1. decembra 2019. godine; (vii) kao što potvrđuju podaci Ministarstva finansija i transfera, za oko 42% pozicija se nije mogla dešifrovati plata jer bi se ista konačno utvrdila odgovarajućim klasifikacijama podzakonskim aktima Vlade; (viii) kao što potvrđuju podaci Ministarstva finansija i transfera “dodatni budžetski trošak” osporenog zakona “nije deo budžetskih projekcija 2019-2021”; (ix) kao što potvrđuju podaci Ministarstva finansija i transfera, čak i kada bi osporeni zakon danas stupio na snagu, isti se ne bi mogao primeniti u celini u nedostatku podzakonskih akata.

311. Što se tiče člana 1. osporenog zakona, u kojem se predviđa cilj sveobuhvatnog usklađivanja plata čitavog javnog sektora, Sud je primetio da je zakonodavac bez bilo kakvog obrazloženja i proizvoljno isključio iz ovog Zakona, između ostalog, OAK, BSK, CBK i KAP. U ostalim delovima zakona, zakonodavac je odobrio i druge direktne ili uopšte nenaglašene izuzetke za službenike Skupštine, političko osoblje Skupštine, poslanike Skupštine. Sud je došao do zaključka da izuzeci

koji su odobreni osporenim zakonom očigledno protivreče samom cilju sveobuhvatnog "usklađivanja" radi kojeg je navodno donet. Shodno tome, smatralo se da su napravljeni izuzeci u suprotnosti sa samim ciljem Zakona i da stvaraju nerazumne, nedokazane i proizvoljne razlike.

312. Što se tiče člana 3. (u vezi sa članom 24.) osporenog zakona, Sud je utvrdio da se nisu sledila odnosno poštovala najmanje dva (2) od šest (6) osnovnih načela na kojima se navodno rukovodio osporeni zakon, odnosno ono "predvidljivosti" i "transparentnosti". Prvo je predviđalo da se plata "ne može smanjiti, osim u vanrednoj situaciji finansijskih poteškoća i samo na osnovu zakona"; dok je drugo predviđalo da će "postupak utvrđivanja plate [biti] transparentan za javnost". Konkretnije, što se tiče načela predvidljivosti, Sud je naglasio da je pristup zakonodavca da smatra načelo "predvidljivosti" važnim samo za ubuduće, a ne i za sadašnjicu doveo do previđanja prava lica koja su negativno pogođena Zakonom o platama. To stoga što prema novoj zakonskoj regulaciji Skupštine proizilazi da za ubuduće, zakonodavac smatra da se platu mogu smanjivati **samo** u izuzetnim situacijama i situacijama finansijskih teškoća; dok nijedna od plata koje su skraćene u javnom sektoru na osnovu osporenog zakona nisu opravdane na osnovu bilo kakve "izuzetne situacije" ili "finansijske teškoće". Vlada je u Nacrtu zakona predvidela takvu garanciju neskraćivanja plata (član 27. početnog Nacrta zakona), ali je Skupština amandmanima eliminisala tu garanciju. Dalje, Sud ne smatra da je primenjeno načelo "transparentnosti" kada se za oko 42% pozicija koje trenutno primaju platu iz državnog budžeta još uvek ne može dešifrovati gde su pozicionirane i kolika će im biti plata prema novom Zakonu o platama.

313. Što se tiče članova 4, 5. i 12. osporenog zakona, Sud je primetio da je Skupština, kao jedna od tri klasične vlasti koje upravljaju Republikom Kosovo, predvidela da se sva pitanja koja se odnose na dodatke i nadoknade njenih zaposlenih, redovnog i političkog osoblja i samih poslanika, uređuju „posebnim aktima" usvojenim od Predsedništva Skupštine i da se takav izuzetak, prema zakonodavcu, „zasniva na prirodi i specifičnim uslovima rada Skupštine Republike Kosovo". Sud je smatrao da takvi izuzeci, predviđeni samo za jednu vlast, predstavljaju jedan od najozbiljnijih ustavnih problema predmetnog zakona. Samo selektivno isključenje samo jedne vlasti i nepoštovanje ustavnih garancija drugih vlasti, zanemarujući u potpunosti pravosuđe i nezavisne institucije predstavlja zakonodavno rešenje koje se ne podudara sa vrednostima i načelima Ustava, a posebno sa načelom podele vlasti.

314. Sud je takođe zabeležio činjenicu da osporeni zakon dodeljuje šesnaest (16) posebnih nadležnosti Vladi da podzakonskim aktima i nakon konsultacije sa nadležnim ministarstvima uređuje određena pitanja, uključujući i pitanja koja se tiču pravosuđa i nezavisnih institucija u pogledu njihove funkcionalne, organizacione, strukturne i budžetske nezavisnosti (vidi članove 5.4; 5.5; 6.3; 6.4; 7.5; 8.3; 9.5; 14.4; 15.4; 17.4; 18.2; 19.4; 20.5; 21.6; 21.8; 22.5; 25.3; 26.2; 27.2 osporenog zakona). S tim u vezi, Sud je primetio da pored Skupštine, odnosno zakonodavnog tela, jedini drugi organ vlasti koji je ovlašćen da uređuje određena pitanja podzakonskim aktima predstavlja Vlada, odnosno izvršna vlast. Jedina vlast čija je nezavisnost potpuno zaobiđena svakom vrstom specifičnog uređenja koje bi uzelo u obzir „prirodu i specifične uslove“ njegovog rada i nezavisnosti – jeste pravosudna vlast. Isto se može reći i za nezavisne institucije iz poglavlja VIII i XII Ustava. To znači da su sva regulatorna ovlašćenja putem podzakonskih akata ostavljena u rukama izvršne i zakonodavne vlasti – kao dveju vlasti koje su u stvari izradile, odnosno usvojile ovu zakonsku inicijativu glasanjem u Skupštini.

315. Sud je naglasio da je zakonsko uređenje, potpunim isključivanjem samoregulatornih nadležnosti sudske vlasti, nesumnjivo stvorilo neravnotežu u podeli vlasti kojoj ne teži duh i slovo Ustava. Takvo pravno uređenje, ako bi se potvrdilo kao ustavno, imalo bi potencijal da stvori „mešanje“ Izvršne vlasti u Sudsku vlast i „zavisnost“ i „podređenost“ Sudske vlasti Izvršnoj vlasti, jer bi ova prva morala da zavisi od volje druge, u smislu unutrašnjih uređenja za osoblje i funkcionalni, organizacioni, budžetski i strukturni aspekat rada. Takvo zakonsko uređenje je u otvorenoj suprotnosti sa Ustavom.

316. Što se tiče člana 31. (u vezi sa članom 34.) osporenog zakona gde je predviđeno da svi podzakonski akti predviđeni ovim zakonom moraju biti „usvojeni u roku od 9 meseci od objavljivanja u Službenom listu“ i da osporeni zakon „stupa na snagu 9 meseci nakon objavljivanja u Službenom listu“, Sud je primetio da je samo jedan (1) od osamnaest (18) podzakonskih akata koji su trebali da budu usvojeni do 1. decembra 2019. godine, odnosno u roku koji je zakonodavac ostavio kao vacatio legis da se pripremi za sprovođenje osporenog zakona. U odgovorima dostavljenim Sudu, Ministarstvo finansija i transfera priznalo je da bi osporeni zakon, čak i ako bi danas stupio na snagu, ne bi mogao da se primeni u celini zbog nepostojanja podzakonskih akata. Nedostatak istih, prema objašnjenju Ministarstva finansija i transfera, onemogućilo mu je da pruži odgovor za oko 42% pozicija koje se plaćaju iz državnog budžeta, jer bez usvajanja podzakonskih akata nije poznato koliku će platu imati čitav niz pozicija koje se trenutno plaćaju iz državnog budžeta. Čitav ovaj neoprezni

zakonodavni proces, bez ikakve sumnje, dovodi do neprihvatljive situacije pravne nesigurnosti koja ni na koji način ne može biti saglasna sa Ustavom i njegovim vrednostima i načelima predvidljivosti, pravne sigurnosti i vladavine prava.

317. U vezi sa članom 32. osporenog zakona, u kojem se predviđa da je po stupanju na snagu osporenog zakona, svaka promena u strukturi, komponentama ili nivoima koeficijenata plata zabranjena, Sud je uočio neke ozbiljne konceptualne i praktične probleme na štetu pravosuđa i nezavisnih institucija. To stoga što, ako bi se ova odredba proglasila ustavnom, to značilo da kad god je pravosuđu i drugim nezavisnim institucijama potrebno da stvore novu poziciju u okviru svog organograma ili da promene unutrašnju organizacionu strukturu, u zavisnosti od potrebe koja se može pojaviti u budućnosti – oni moraju obratiti Vladi radi traženja dozvole i odobrenja za stvaranje nove pozicije i da traže dozvolu i odobrenje za promenu unutrašnje organizacione strukture. Osporeni zakon u lancu konačnog odlučivanja je ostavio Vladu kao vlast koja treba da „usvoji“ svaki predlog sudske vlasti. Sud je utvrdio da je ovo zakonsko uređenje bez ikakve sumnje u flagrantnoj suprotnosti sa pojmom „institucionalne, funkcionalne i organizacione“ nezavisnosti pravosuđa i nezavisnih institucija. Kao takvo, ovo uređenje je neprihvatljivo i protivno Ustavu i ključnom načelu podele vlasti kao izabranom ustavnom modelu za upravljanje Republikom Kosovo.

318. Što se tiče člana 33. osporenog zakona, Sud je primetio da su, inter alia, izričito ukinuti neki od specifičnih članova organskih zakona pravosuđa koji su prethodno uređivali pitanje plata pravosuđa uopšte, Ustavnog suda i predsedništva oba saveta, Sudskog i Tužilačkog saveta. Međutim, članom 28. osporenog zakona je predviđeno da se isti neće primenjivati na gore navedene funkcionere do 31. decembra 2022. godine. Sud je primetio dva očigledna i fundamentalna problema u tom aspektu.

319. Prvi se odnosio na zakonski vakuum i zakonsku kontradikciju koji je stvoren osporenim zakonom. To stoga što bi u pravnom trenutku kada bi osporen zakon stupio na snagu, član 33. ovog zakona stavio van snage sve odnosne norme koje trenutno uređuju plate pravosuđa, Ustavnog suda, predsedavajućih Sudskog i Tužilačkog saveta (vidi tačke 1.4; 1.6; 1.7; 1.8 člana 33. osporenog zakona) a za čije plate Zakon istovremeno navodi da će biti sačuvane u odgovarajućem periodu. Postavlja se pitanje da li bi se prilikom stupanja na snagu osporenog zakona stavili van snage članovi organskih zakona koji uređuju trenutne plate – na osnovu kojeg zakona bi ispalo da primaju plate ovi posebni funkcioneri. Koja bi im plata bila sačuvana kada bi odredbe

koje uređuju njihovu "staru" platu – za koju se pretpostavlja da bi bila "sačuvana" – bile stavljene van snage. Ovim neopreznim zakonskim uređenjem proizilazi da bi zakonodavac ostavio dotične funkcionere bez ikakvog zakonskog uređenja. Drugo se odnosilo na koncept zadržavanja plata pravosuđa samo do kraja 2022. godine i potom drastično smanjenje plata posle tog datuma. Za takav scenario se nije smatralo da može doprineti garantovanju nezavisnog sudstva. Naprotiv, takvo zakonodavno rešenje bi stavilo pod nepreporučljivi pritisak sudsku vlast u odnosu na zakonodavnu i izvršnu vlast.

320. Da bi došao do ovih zaključaka, Sud je uzeo u obzir sledeće aspekte.

321. Kada je u pitanju Skupština, Sud je naglasio da zakonodavna vlast ima glavnu ustavnu ingerenciju za donošenje zakona na nivou zemlje. U aspektu okolnosti konkretnog slučaja, ispostavlja se da je nesporno ovlašćenje Skupštine da vršeći svoju nadležnost da "usvaja zakone" uređuje plate u javnom sektoru u skladu sa određenom javnom politikom koju je izglasala sama Skupština. Skupština ima puno ovlašćenje da izabere najbolji i najprikladniji modalitet za koji smatra da u pogledu javnih politika odgovara sistemu plata u Republici Kosovo. Jedino ograničenje koje Skupština ima u donošenju zakona je to da poštuje procedure donošenja zakona i da izglasava zakone koji su u saglasnosti sa Ustavom i tu proklamovanim vrednostima i načelima.

322. Prilikom analize osporenog zakona, Sud se s namerom fokusirao na proizvoljna „smanjenja" plate, a ne na „povećanje" plate zbog činjenice da je Skupština prilikom donošenja zakona morala da vodi računa o pravima lica kojima se plata skraćuje. Razlozi za smanjenje plata moraju biti mnogostruko održiviji od razloga za povećanje plata jer prvo umanjuje postojeće pravo, dok drugo doprinosi postojećem pravu. Po ovom pitanju, Sud naglašava da je zakonodavac ima pravo da posle ove presude preduzme svaku vrstu koraka da poveća plate u javnom sektoru tako da ispuni svaki cilj javne politike povećanja plata u određenom sektoru. Nije dužnost Suda da se izjašnjava o tome gde i kako treba izvršiti povećanje plata. Mogući modaliteti za ovo pitanje ostaju u potpunosti u diskreciji Skupštine i Vlade.

323. Kada je reč o ulozi Ustavnog suda u apstraktnoj oceni ustavnosti osporenog zakona, razjašnjeno je da je u svim slučajevima kada ovlašćene strane osporavaju određeni zakon Skupštine pred Ustavnim sudom, fokus ocene uvek na poštovanju ustavnih normi i ljudskih prava i sloboda – a nikada na oceni izbora javne politike koja je dovela do usvajanja određenog zakona. Nadležnost Suda u konkretnom slučaju je bila da oceni, in abstracto, da li je osporeni zakon ustavan ili

ne i da u zavisnosti od odgovora – zapečati njegovu ustavnost ili da isti stavi van snage kao neustavan. Drugo je u ovom slučaju nužno.

324. Na nivou načela koja su utvrđena Ustavom, Sud je istakao da se među osnovnim vrednostima ugrađenim u Ustav, na kojima se zasniva ustavni poredak Republike Kosovo, između ostalog, nalaze i "podela vlasti" i "vladavina prava". Funkcionisanje demokratske države Republike Kosovo zasniva se na ustavnom načelu podele vlasti i kontrole balansa između njih. Na osnovu člana 4. Ustava koji se odnosi na oblik vladanja i podelu vlasti: (i) Skupština sprovodi zakonodavnu vlast; (ii) Vlada je odgovorna za sprovođenje zakona i državne politike; i (iii) sudska vlast je jedinstvena i nezavisna i sprovode je sudovi. Ove tri vlasti čine klasični trougao podele vlasti. Odnos između "triju vlasti" zasnovan je na načelu podele vlasti i kontrole balansa između njih. Podela vlasti kao suštinsko načelo najvišeg ustavnog nivoa oličena je u duhu Ustava zemlje i kao o takvoj, o njoj se ne može pregovarati.

325. Svakoj od tri klasične grane podele vlasti, Ustav je posvetio posebno poglavlje. U sva tri navedena poglavlja [o zakonodavnoj, izvršnoj i sudskoj vlasti] predviđena su opšta načela kao i dužnosti i odgovornosti svake vlasti. Pored toga, tu su predviđeni i mehanizmi kontrole i balansiranja između njih koji čine suštinu načina na koji bi ove vlasti trebalo da kontrolišu i balansiraju jedna drugu bez stvaranja bilo kakvog neustavnog međusobnog "mešanja", "zavisnosti" ili "podređenosti", koja bi potencijalno mogla uticati na nezavisnost jedne ili druge vlasti. Logika načela podele vlasti je da uticaj jedne vlasti na drugu nikako ne bi smeo da uspostavi odnos mešanja ili zavisnosti ili podređenosti koji bi mogao dovesti do gubitka nezavisnosti da postupa kao vlast koja je slobodna i nije pod uticajem. Ovo predstavlja suštinu ustavne ravnoteže koju je Ustav utvrdio i koju treba održavati na svakoj interaktivnoj instanci između nezavisnih vlasti.

326. Pored toga, Sud je naglasio da je Ustav priznao poseban i važan status i ulogu u pravilnom obavljanju javnih državnih dužnosti i nezavisnim institucijama navedenim u Poglavlju XII Ustava, koje su kao takve ne bez razloga izdvojene. U ovo poglavlje spadaju: (i) ombudsman; (ii) stalni revizor Kosova; (iii) Centralna izborna komisija; (iv) Centralna banka Kosova; (v) Nezavisna komisija za medije; i (vi) nezavisne agencije.

327. Za razliku od drugih institucija navedenih u Poglavlju XII Ustava, "nezavisne agencije" koje su predviđene članom 142. Ustava su "one institucije koje je osnovala Skupština, na osnovu relevantnih zakona, koji regulišu osnivanje, funkcionisanje i njihova ovlašćenja". Ovu

razliku je potrebno evidentirati kao takvu iz razloga što su pet nezavisnih institucija koje su navedene pod tačkama (i), (ii), (iii), (iv) i (v) uspostavljene kao takve prilikom izglasavanja i stupanja na snagu postojećeg Ustava od strane zakonodavca, odnosno Skupštine; dok nezavisne agencije nisu uspostavljene kao takve prilikom izglasavanja postojećeg Ustava – već su agencije za čije uspostavljanje Ustav dodeljuje zakonom pravo Skupštini da ih uspostavlja i gasi, u zavisnosti od potreba koje se mogu javiti u javnom i društvenom životu. Za razliku od činjenice da Skupština može uspostavljati i gasiti nezavisne agencije "po zakonu"; Skupština ne može nikada "po zakonu" ugasiti bilo koju od gore navedenih nezavisnih institucija. Ovo predstavlja glavnu razliku između nezavisnih institucija navedenih u Poglavlju XII Ustava – koja se kao takva mora uzeti u obzir svaki put kada se preduzimaju radnje koje se dotiču nezavisnih agencija – koje se razlikuju od drugih nezavisnih institucija.

328. Ključni zaključci koje je Sud izveo i primenio nakon analize odgovora Foruma Venecijanske komisije i mišljenja Venecijanske komisije i sudske prakse raznih ustavnih i vrhovnih sudova, bili su sledeći: (i) ne postoji eventualni jedinstveni sistem za uređenje plata u javnom sektoru i ne postoji međunarodno priznato načelo koje utvrđuje uređenje "jednaka plata za jednaki rad";; (ii) većina zemalja reguliše plate različitim zakonima i istovremeno primenjuje različite metode regulišući to pitanje bilo posebnim zakonima za pojedine sektore ili nekom koncentrisanijom zakonskom regulacijom; (iii) Skupština, kao zakonodavni organ, ima ovlašćenje i organsko pravo da donese bilo kakvu vrstu zakonodavstva o regulisanju plata u javnom sektoru pod uslovom da isto bude u skladu sa Ustavom; (iv) načelo podele vlasti i ravnoteže između zakonodavne, izvršne i sudske vlasti ne podrazumeva izolovanje vlasti i odsustvo međuzavisnosti; međutim, isto podrazumeva izbegavanje situacija kojima se može stvoriti nezakonito "mešanje", "zavisnost" ili "podređenost" između nezavisnih vlasti; (v) nezavisnost sudstva, kao jedne od grana vlasti, podrazumeva da je sudstvo oslobođeno spoljnog pritiska i da nije podložno uticaju izvršne grane; (vi) dovoljni resursi su od suštinskog značaja za garantovanje sudske nezavisnosti od drugih državnih institucija i privatnih stranaka – kako bi sudstvo moglo da obavlja svoje dužnosti sa integritetom i delotvorno; (vii) smanjenje budžeta od strane izvršne vlasti predstavlja primer kako se resursi za sudstvo mogu staviti pod prekomerni i neželjeni pritisak; (viii) ne postoji pravilo koje uspostavlja apsolutnu garanciju da se plate u plate u javnom sektoru ne mogu smanjivati per se – već smanjenje plata mora biti opravdano i nikada proizvoljno; (ix) do smanjenja plata pravosuđa može doći samo pod uslovima značajne ekonomske i finansijske krize, koja pored toga mora biti i zvanično priznata kao takva; (x) žrtvovanja

u vreme krize [budući da je naglasak na smanjenju uvek kada postoje krize] koja imaju za rezultat smanjenje plata i koja nisu univerzalna i nisu ravnomerno raspoređena među svim građanima, srazmerno njihovoj individualnoj finansijskoj sposobnosti – ne smatra se da su u saglasnosti sa konceptima raspodele opterećenja između primalaca plata u državi.

329. Na samom kraju, Sud je naglasio još nekoliko važnih pitanja.

330. U slučaju nove izrade zakona u ovoj oblasti, Vlada u svojstvu predlagača zakona i Skupština u svojstvu onoga ko izglasava zakone, dužne su da uzmu u obzir načela navedena u ovoj presudi i ostale presude iz sudske prakse Ustavnog suda, u tumačenju odgovarajućih članova Ustava. Moraju se priznati „institucionalna, funkcionalna, organizaciona i budžetska“ nezavisnost pravosuđa i nezavisnih institucija, a svaka zakonska inicijativa mora poštovati tu nezavisnost (*vidi presude KO73/16 i KO171/18*).

331. Utvrđivanje gore navedenih povreda učinilo je osporeni zakon u celosti neustavnim. Sud je vrlo pažljivo analizirao mogućnost delimičnog poništavanja osporenog zakona. Međutim, u okolnostima konkretnog slučaja, takvo rešenje, za razliku od okolnosti Zakona br. 06/L-114 o javnim službenicima koji je delimično poništen, nije bilo moguće iz dva razloga. Prvo, jer su ustavne povrede evidentirane u osporenom zakonu toliko ozbiljne težine da utiču na srž funkcionisanja vlasti u Republici Kosovo – izazivajući neravnotežu u podeli vlasti na štetu pravosuđa i nezavisnih institucija. Drugo, zato što osporeni zakon ne pruža mogućnost da se ponište samo nekoliko odredbi i samo nekoliko tačaka Aneksa br. 1. i 2. jer bi svaka vrsta poništenja dovela do toga da zakon bude neprimenljiv u praksi. A u slučajevima kada analiza dovodi do zaključka da Zakon delimičnim ukidanjem postaje neprimenljiv sa preostalim članovima koji su ostali na snazi kao ustavni, Sud je u obavezi da poništi zakon u celini.

332. Sud je takođe naglasio da sve vlasti, bez izuzetka, imaju ustavnu obavezu da međusobno sarađuju i obavljaju javne dužnosti radi opšteg javnog dobra i u najboljem interesu svih državljana Republike Kosovo. U ove javne dužnosti spada i obaveza svake vlasti da tokom vršenja ustavnih dužnosti vodi računa o poštovanju nezavisnosti vlasti kod koje stvara “mešanje”. Na primer, Vlada i Skupština, iako imaju ovlašćenje da predlažu odnosno izglasavaju zakone, koji bi mogli uticati i na sferu sudstva, kao treće vlasti; one [Vlada i Skupština] moraju osigurati da se prilikom izrade njihovih predloga pa do njihove finalizacije glasanjem Skupštine sačuva ustavna nezavisnost sestrinske vlasti, odnosno sudstva. Istu brigu i osetljivost, Vlada i

Skupština moraju pokazati i prema ostalim državnim akterima kojima je Ustav dodelio ustavnu garanciju funkcionalne, organizacione, strukturne i budžetske nezavisnosti. Garantovanje i preliminarno osiguranje ustavnosti inicijativa Vlade i Skupštine mora biti stalni i nerazdvojni aspekt zakonskog stvaralaštva ove dve vlasti.

IZ TIH RAZLOGA

Ustavni sud, u skladu sa članovima 113.1 i 2 i 116.2 Ustava, članovima 22, 27, 29. i 30. Zakona o Ustavnom sudu i na osnovu pravila 59 (1) Poslovnika, dana 30. juna 2020. godine,

ODLUČUJE

I. DA PROGLASI, jednoglasno, zahtev prihvatljivim;

II. DA PROGLASI, većinom glasova, da Zakon br. 06/L-111 o platama u javnom sektoru, u celini, **nije u saglasnosti** sa članovima 4. [Oblik vladanja i podela vlasti]; 7. [Vrednosti]; 102. [Opšta načela sudskog sistema]; 103. [Organizacija i jurisdikcija sudova] stav 1; 108. [Sudski savet Kosova]; 109. [Državno tužilaštvo]; 110. [Tužilački savet Kosova], 115. [Organizacija Ustavnog suda] i članovima 132. [Uloga i nadležnosti ombudsmana]; 136. [Stalni revizor Kosova]; 139. [Centralna izborna komisija]; i 141. [Nezavisna komisija za medije] Poglavlja XII [Nezavisne agencije] Ustava;

III. DA PROGLASI nevažećim, u celini, Zakon br. 06/L-111 o platama u javnom sektoru;

IV. DA UKINE odluku o određivanju privremene mere od 12. decembra 2019. godine, kao i odluku o produženju privremene mere od 30. marta 2020. godine;

V. DA DOSTAVI ovu presudu stranama;

VI. DA OBJAVI ovu Presudu u Službenom Listu, u skladu sa članom 20.4 Zakona;

VII. Ova Presuda stupa na snagu odmah;

Sudija izvestilac	**Predsednica Ustavnog Suda**
Remzije Istrefi-Peci	Arta Rama-Hajrizi

KO139/18, Podnosilac: Opština Srbica, ocena ustavnosti Sektorskog kolektivnog ugovora br. 05-3815 od 12. juna 2018. godine

KO139/18, rešenje doneto 30. septembra 2020. godine i objavljeno 12 novembar 2020. godine

Ključne reči: *institucionalni zahtev, opštinski budžet, jubilarne plate, kolektivni ugovor, neprihvatljiv zahtev*

U okolnostima konkretnog slučaja, opština Srbica osporava Sektorski kolektivni ugovor (SKK) koji su Ministarstvo zdravlja i Federacija sindikata zdravstva potpisali dana 12. juna 2018. godine. Ovim ugovorom je u njegovom članu 17. utvrđena isplata jubilarnih nagrada zdravstvenim radnicima, a takođe je utvrđeno da pripadajuće iznose isplaćuje poslednji poslodavac. Podnosilac zahteva pred Sudom osporava ovu odredbu, navodeći da je ista u suprotnosti sa stavom 3. člana 124. [Organizovanje i funkcionisanje lokalne samouprave] Ustava i stavom 3. člana 18. (Poverene nadležnosti) Zakona br. 03/L-040 o lokalnoj samoupravi. Podnosilac zahteva navodi da obavezivanje opštine da isplaćuje jubilarne nagrade predstavlja dodatni finansijski teret za opštinu suprotno ustavnim i zakonskim garancijama, na osnovu kojih, između ostalog, organ koji delegira nadležnost preuzima i obavezu pokrivanja finansijskih troškova.

U vezi sa navodima podnosioca zahteva, Sud je takođe razmotrio i stanovišta (i) Ministarstva zdravlja; (ii) Federacije sindikata zdravstva i (iii) Ministarstva finansija. Prvo, odnosno Ministarstvo zdravlja je pre svega argumentovalo (i) da SKK proističe iz Opšteg kolektivnog ugovora Kosova od 18. marta 2014. godine; (ii) da obaveze isplate jubilarnih nagrada proističu iz Opšteg kolektivnog ugovora a ne iz osporenog SKK-a; i (iii) da na osnovu Zakona o lokalnoj samoupravi okolnosti konkretnog slučaja nisu povezane sa nadležnostima delegiranim na opštinski nivo, već sa sprovođenjem Zakona br. 03/L-212 o radu i Opšteg kolektivnog ugovora Kosova.

Prilikom ocene navoda podnosioca zahteva, Sud je prvo naglasio da zahtevi koji su podneti Sudu na osnovu stava 4. člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava, moraju ispunjavati sledeće ustavne kriterijume: (i) opština mora da ospori ustavnost zakona Skupštine ili akta Vlade; i (ii) opština mora da argumentuje da osporeni zakon ili akt povređuje opštinske odgovornosti ili umanjuje njene prihode. Shodno tome, Sud je naglasio da prilikom ocene prihvatljivosti predmetnog zahteva, najbitnije pitanje predstavlja ocena da li se u okolnostima konkretnog slučaja pred Sudom osporava “akt Vlade”.

Sud je u tom kontekstu naglasio (i) da se u okolnostima konkretnog slučaja osporava ugovor koji su potpisale dve strane, i to, s jedne strane, Ministarstvo zdravlja i, s druge strane, Federacija sindikata zdravstva, odnosno Kolektivni ugovor koji je potpisan na nivou ogranka, kao što je utvrđeno Zakonom o radu; (ii) da je Ministarstvo zdravlja samo jedna od strana u Ugovoru, odnosno osporenom aktu, i samim tim, isti ne proističe iz odlučivanja Vlade, već je rezultat bilateralnog sporazuma zasnovanog na Zakonu o radu i Opštem kolektivnom ugovoru Kosova; i (iii) da na osnovu uporedne analize ustava u regionu i sudske prakse odgovarajućih ustavnih sudova, ustavni sudovi ne mogu razmatrati takve sporazume pre nego što se pravna sredstva iscrpe u redovnom postupku, osim ako dotični ustavi izričito utvrđuju nadležnost ustavnih sudova za ocenu ustavnosti kolektivnih ugovora ili ako isti omogućavaju odgovarajućim ustavnim sudovima da ocenjuju "druge akte" koji nisu nužno kvalifikovani kao akti Vlade. Na osnovu napred navedenih zapažanja, Sud je utvrdio da podnosilac zahteva ne osporava "*akt Vlade*", kao što se zahteva stavom 4. člana 113. Ustava i da sledstveno tome nije potrebno oceniti da li je Kolektivni ugovor možda ugrozio opštinske odgovornosti ili umanjio njene prihode, pošto prvi kriterijum kumulativnog testa definisanog gore navedenim članom nije ispunjen.

Na kraju, na osnovu svoje sudske prakse u vezi sa slučajevima podnetim na osnovu stava 4. člana 113. Ustava, Sud je takođe naglasio da bi čak i u slučaju da je opština Srbica podnela zahtev za ocenu ustavnosti SKK-a u svom svojstvu pravnog lica i na osnovu stava 7. člana 113. Ustava, zahtev bio neprihvatljiv zbog neiscprljivanja pravnih sredstava, iz razloga što je (i) na osnovu stava 9. člana 90. Zakona o radu, za rešavanje različitih sporova od strane predstavnika poslodavaca, zaposlenih i Vlade u svojstvu socijalnih partnera, nadležan Ekonomsko-socijalni savet; i (ii) na osnovu stavova 1. i 2. člana 32. SKK-a, sporovi između stranaka se prvobitno rešavaju putem "*konsultacije i međusobnog dijaloga*" a u suprotnom putem "*nadležnog suda u Prištini*".

Shodno tome i zaključno, na osnovu stavova 1. i 4. člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava, člana 40. (Tačnost podneska) Zakona i stava 1. pravila 73. (Podnesak u skladu sa članom 113.4 Ustava i članovima 40. i 41. Zakona) Poslovnika, zahtev podnosioca je proglašen neprihvatljivim za razmatranje u meritumu.

REŠENJE O NEPRIHVATLJIVOSTI

u

slučaju br. KO139/18

Podnosilac

Opština Srbica

Ocena ustavnosti Sektorskog kolektivnog ugovora br. 05-3185 od 12. juna 2018. godine

USTAVNI SUD REPUBLIKE KOSOVO

u sastavu:

Arta Rama-Hajrizi, predsednica
Bajram Ljatifi, zamenik predsednika
Bekim Sejdiu, sudija
Selvete Gerxhaliu-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 opština Srbica (u daljem tekstu: podnosilac zahteva), koju zastupa zakonski zastupnik g. Enver Çerkini.

Osporeni akt

2. Podnosilac zahteva osporava Sektorski kolektivni ugovor [br. 05-3815] (u daljem tekstu: SKU) od 12. juna 2018. godine, koji je zaključen između Ministarstva zdravlja Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ministarstvo zdravlja) i Federacije sindikata zdravstva Kosova (u daljem tekstu: Federacija sindikata).

Predmetna stvar

3. Predmetna stvar ovog zahteva je ocena ustavnosti člana 17. (Plate) SKU-a, koji je navodno u suprotnosti sa stavovima 3. i 5. člana 124. [Organizovanje i funkcionisanje lokalne samouprave] Ustava

Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ustav) i članom 18. [Poverene nadležnosti] Zakona o lokalnoj samoupravi br. 03/L-040 (u daljem tekstu: ZLS).

4. Podnosilac zahteva takođe traži (i) da se uvede privremena mera zbog "*činjenice da se radi o javnim interesima*"; i (ii) da se održi rasprava, što je obrazložio navodeći sledeće: "*kako bismo došli do objektivne istine, smatramo da je potrebno održati javnu raspravu*".

Pravni osnov

5. Zahtev je zasnovan na stavu 4. člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava, članovima 40. (Tačnost podneska) i 41. (Rokovi) Zakona o Ustavnom sudu Republike Kosovo br. 03/L-121 (u daljem tekstu: Zakon) i pravilu 32. (Podnošenje podnesaka i odgovora) Poslovnika o radu Ustavnog suda Republike Kosovo (u daljem tekstu: Poslovnik).

Postupak pred Sudom

6. Dana 14. septembra 2018. godine, podnosilac je podneo zahtev Ustavnom sudu Republike Kosovo (u daljem tekstu: Sud).

7. Dana 18. septembra 2018. godine, predsednica Suda je imenovala sudiju Selvetu Gërxhaliu-Krasniqi za sudiju izvestioca i Veće za razmatranje, sastavljeno od sudija: Gresa Caka-Nimani (predsedavajuća), Bajram Ljatifi i Safet Hoxha.

8. Dana 21. septembra 2018. godine, Sud je obavestio podnosioca o registraciji zahteva. Istog dana, Sud je obavestio Ministarstvo zdravlja i Federaciju sindikata o registraciji zahteva i tražio od njih da svoje komentare u vezi sa zahtevom koji se razmatra, ako ih imaju, dostave do 11. oktobra 2018. godine.

9. Dana 11. oktobra 2018. godine, Ministarstvo zdravlja i Federacija sindikata su dostavili svoje komentare u odnosu na navode koji su izneti u zahtevu podnosioca zahteva.

10. Dana 15. oktobra 2018. godine, Sud je obavestio (i) podnosioca zahteva o prijemu komentara od Ministarstva zdravlja i Federacije sindikata i pružio mu mogućnost da dostavi svoj odgovor na njihove komentare; i (ii) Ministarstvo finansija i premijera Republike Kosovo (u daljem tekstu: premijer) o registraciji zahteva i tražio od njih da, ako ih imaju, dostave svoje komentare. U oba slučaja, kao rok za dostavljanje komentara određen je 1. novembar 2018. godine.

11. Dana 1. odnosno 5. novembra 2018. godine, Ministarstvo zdravlja i Ministarstvo finansija dostavili su svoje komentare Sudu.

12. Dana 8. novembra 2018. godine, podnosilac zahteva je dostavio Sudu još jedan dopis kojim je tražio od Suda da se održi rasprava.

13. Dana 12. novembra 2018. godine, Sud je obavestio Ministarstvo zdravlja o prijemu komentara od Ministarstva finansija i tražio od njih da svoj odgovor na komentare, ako ga imaju, dostave do 20. novembra 2018. godine.

14. Dana 12. novembra 2018. godine, Sud je takođe obavestio podnosioca zahteva o komentarima Ministarstva zdravlja i Ministarstva finansija i tražio od njih da svoj odgovor na komentare, ako ga imaju, dostave do 20. novembra 2018. godine.

15. Dana 16. novembra 2018. godine, Sud je obavestio Ministarstvo rada i socijalne zaštite (u daljem tekstu: MRSZ) o registraciji zahteva i takođe uputio dotičnom Ministarstvu pitanja koja su se odnosila na (i) pravosnažnost Opšteg kolektivnog sporazuma Kosova (u daljem tekstu: OKSK); (ii) pravni status SKU-a, kao i (iii) budžet koji je određen za sprovođenje OKSK-a. MRSZ nije dostavio komentare na zahtev koji se razmatra, niti je odgovorio na gore navedena pitanja.

16. Dana 20. novembra 2018. godine, Sudu su dostavljeni komentari podnosioca zahteva i Ministarstva zdravlja koji su se odnosili na komentare Ministarstva finansija.

17. Dana 25. marta 2019. godine, 30. aprila 2019. godine i 10. januara 2020. godine, respektivno, podnosilac zahteva je dostavio Sudu još tri dodatna dokumenta. Prvim dokumentom je tražio da se odredi privremena mera zbog *"činjenice da se radi o javnim interesima*", pri čemu je u prilog ovom zahtevu priložio presudu Osnovnog suda u Mitrovici kojom je opština Srbica obavezana da snosi troškove u vezi sa jubilarnim nagradama koje proističu iz SKU-a. Drugim dokumentom je podneo zahtev za hitno postupanje, stavljajući naglasak i na važnost privremene mere. Trećim dokumentom je pak tražio da se ispravi greška u njihovom prvobitnom zahtevu, navodeći sledeće: "*primetili smo da nam se potkrala tehnička greška iako je sadržaj ispravan, međutim, umesto da piše član 124. Ustava, pozvali smo se na član 123., dakle, stav 3. člana 124. je pomešan sa njegovim članom 123.*".

18. Dana 18. decembra 2019. godine, Veće za razmatranje je razmotrilo izveštaj sudije izvestioca sa predlogom da se zahtev proglasi prihvatljivim i za razmatranje predmeta u meritumu. Zapisnik ovog datuma odražava pojedinačno izjašnjavanje članova Veća za razmatranje, koji su se većinom izjasnili protiv prihvatljivosti zahteva. Takođe, zapisnik odražava izjašnjavanje drugih sudija o ovome, i isti zapisnik odražava da je Sud u punom sastavu konačno odlučio da se odlučivanje u vezi sa predmetom odloži za jedno od narednih sednica.

19. Dana 9. jula 2020. godine, sudija izvestilac je podnela Veću za razmatranje isti predlog sa dopunama. Veće za razmatranje je, većinom glasova, glasalo podržavajući predlog da se zahtev proglasi prihvatljivim i predmet razmotri u meritumu. Međutim, istog dana, Sud je u punom sastavu, većinom glasova, odlučio protiv predloga sudije izvestioca i shodno tome, odlučio da proglasi zahtev neprihvatljivim. Sudija izvestilac je na osnovu stava (4) pravila 58. (Razmatranje i glasanje) Poslovnika, tražila od predsednice Suda da se drugi sudija iz većine zaduži da pripremi rešenje o neprihvatljivosti. Predsednica Suda je za ovaj zadatak zadužila sudiju Gresu Caka-Nimani.

20. Dana 30. septembra 2020. godine, u ime većine, sudija Gresa Caka-Nimani je predstavila rešenje o neprihvatljivosti pred Sudom. Tokom diskutovanja sudija pokrenuto je pitanje tehničkih grešaka u vezi sa zapisnikom od 18. decembra 2019. godine.

21. Dana 30. oktobra 2020. godine, uzimajući u obzir da je Sud tokom diskutovanja od 30. septembra 2020. godine primetio da zapisnik od 18. decembra 2019. godine odražava protivrečnosti kao rezultat tehničkih grešaka, u okviru Administrativne sednice sudije su diskutovale o sadržaju ovog zapisnika i utvrdile da je jedina konstatacija sa te sednice odluka sudija u punom sastavu da se odloži odlučivanja za jednu od narednih sednica.

Pregled činjenica

22. Dana 18. marta 2014. godine, Vlada Republike Kosovo (u daljem tekstu: Vlada) i Savez nezavisnih sindikata Kosova i predstavnici poslodavaca, Privredna komora Kosova i Poslovni savez Kosova sklopili su OKSK. OKSK je, između ostalog, utvrdio: (i) u svom članu 2. (Oblast primene) da odredbe OKSK-a obavezuju stranke u sporazumu u privatnom, javnom i državnom sektoru, na opštem, nivou, na nivou ogranka i na nivou preduzeća; (ii) u svom članu 4. [bez naslova] da se kolektivni ugovor može sklopiti i na nivou ogranka i preduzeća; (iii) u svom članu 6. [bez naslova] da su odredbe i

kvantifikacija OKSK-a standardni, jedinstveni i obavezujući i na nivou ogranka i preduzeća; (iv) u svojim članovima 52. (Jubilarne nagrade) i 53. (Nadoknada u slučaju penzionisanja) da zdravstveni radnici ostvaruju jubilarnu nagradu u vrednosti od jedne (1), dve (2) ili tri (3) plate za deset (10), dvadeset (20) i trideset (30) godina radnog iskustva, a takođe, povodom penzionisanja, jubilarnu nagradu u vrednosti od tri (3) plate, i da te iznose isplaćuje poslednji poslodavac; (v) u svom članu 81. [bez naslova] da ako se iz OKSK-a, nakon što prođe određeni rok trajanja, ne povuče nijedna od stranaka, njegovo sprovođenje se nastavlja za još jednu godinu; i na kraju (vi) u svom članu 82. [bez naslova] da OKSK stupa na snagu 1. januara 2015. godine.

23. Dana 12. juna 2018. godine, Ministarstvo zdravlja i Federacija sindikata zdravstva, sklopili su SKU. SKU je, između ostalog, utvrdio (i) u svom članu 4. (Obim primene) da se predmetni ugovor primenjuje u uređenju pravnih odnosa za sve zaposlene u zdravstvenim ustanovama; (ii) u svom članu 32. (Rešavanje spora) da se sporovi između strana potpisnica rešavaju putem konsultacija i međusobnog dijaloga, a u slučaju neuspeha, spor rešava nadležni sud u Prištini; i (iii) u svom članu 17. da zdravstveni radnici ostvaruju jubilarnu nagradu u vrednosti od jedne (1), dve (2) ili tri (3) plate za deset (10), dvadeset (20) i trideset (30) godina radnog staža, i takođe, povodom penzionisanja, jubilarnu nagradu u vrednosti od tri (3) plate, koje iznose isplaćuje poslednji poslodavac.

Navodi podnosioca zahteva

24. Podnosilac zahteva tvrdi da je član 17. SKU-a u suprotnosti sa stavovima 3. i 5. člana 124. Ustava i članom 18. ZLS-a.

25. Podnosilac zahteva tačnije navodi da je suprotno ustavnim i zakonskim garancijama utvrđenim u stavu 3. člana 124. Ustava i stavu 3. člana 18. ZLS-a, odnosno obavezi državnog organa da snosi troškove prilikom delegiranja nadležnosti na opštinski nivo, Ministarstvo zdravlja, na osnovu člana 17. SKU-a, obavezalo samu opštinu da snosi troškove u vezi sa jubilarnim platama zdravstvenih radnika.

26. Podnosilac zahteva pred Sudom navodi: "*Opština Srbica traži od Ustavnog suda Republike Kosovo da oceni ustavnost ovog kolektivnog ugovora uopšteno, a posebno člana 17. stav 3 podstav 3.1, 3.2 i 3.3 i stav 4 i 5 istog člana Sektorskog kolektivnog ugovora od 12.06.2018. godine, kojim zakonskim odredbama je opštini nametnut dodatni teret iako imamo mali i siromašan budžet u odnosu na zahteve građana, a takvo preopterećenje je nepravično i*

nezakonito i u suprotnosti sa Ustavom i zakonom zbog toga što je Ministarstvo zdravlja pre nego što je potpisalo ovaj ugovor moralo da predvidi budžet i finansijska sredstva, odnosno da kreira budžetsku stavku jer ima spiskove za sve zaposlene u zdravstvenom sektoru koji odlaze u penziju i da te otpremnine i jubilarne plate predvidi budžetom, a ne da ih nepravično nametne opštini".

27. Podnosilac zahteva traži od Suda da (i) proglasi zahtev prihvatljivim, i (ii) stavi van snage član 17. SKU-a od 12. juna 2018. godine.

Komentari zainteresovanih subjekata

28. Sud će u nastavku predstaviti komentare (i) Ministarstva zdravlja na zahtev podnosioca zahteva; (ii) Federacije sindikata zdravstva na zahtev podnosioca zahteva; (iii) Ministarstva finansija; (iv) podnosioca zahteva na odgovor Ministarstva zdravstva i Ministarstva finansija i (v) Ministarstva zdravlja na dopis Ministarstva finansija.

(i) Komentari Ministarstva zdravlja

29. U odgovoru na mogućnost koju je Sud, dana 21. septembra 2018. godine, pružio za dostavljanje komentara Ministarstva zdravlja u vezi sa navodima podnosioca zahteva, Ministarstvo zdravlja je dostavilo komentare pozivajući se na član 124. Ustava; član 4. (Odnos između zakona, kolektivnog ugovora, internog pravilnika poslodavca i ugovora o radu) i član 90. (Kolektivni ugovor) Zakona br. 03/L-212 o radu (u daljem tekstu: Zakon o radu); i članove 2, 3. (Primena i sveobuhvatnost), 4, 5, 6, 52. i 53. OKSK-a od 18. marta 2014. godine.

30. Ministarstvo zdravlja je, između ostalog, navelo (i) da se na osnovu člana 90. Zakona o radu, kolektivni ugovor primenjuje direktno između poslodavca i zaposlenog i da se takav ugovor može zaključiti na nivou zemlje, kao što je OKSK od 18. marta 2014. godine ili na nivou ogranka, kao što je SKU od 12. juna 2018. godine; (ii) OKSK u svom članu 2. utvrđuje da su njegove odredbe obavezujuće za privatni, javni i državni sektor, na opštem nivou, nivou ogranaka i preduzeća, i da su samim tim, jubilarne nagrade za godine radnog staža i povodom penzionisanja, utvrđene OKSK-om i bile obavezujuće na nivou Kosova i pre potpisivanja SKU-a; (iii) kao posledica toga, Ministarstvo zdravlja, potpisivanjem SKU-a, nije utvrdilo nikakve dodatne obaveze, već je samo primenilo Zakon o radu i članove 52. i 53. OKSK-a, uvrštavajući ova dva poslednja člana u njegov član 17; i (iv) Ministarstvo zdravlja nije "*delegiralo*" nadležnosti na nivo opština jer nije prenelo nijednu odgovornost koja je pripadala Ministarstvu zdravlja na nivo dotične opštine, već štaviše, ZLS u svom članu 3.

(Definicije) i 18, precizno određuje način delegiranja nadležnosti sa centralnog na opštinski nivo i da se takvo delegiranje vrši samo zakonom, što nije slučaj u okolnostima konkretnog slučaja.

(ii) Komentari Federacije sindikata zdravstva

31. U odgovoru na mogućnost koju je Sud, 21. septembra 2018. godine, pružio za dostavljanje komentara Federacije sindikata u vezi sa navodima podnosioca zahteva, Federacija sindikata je dostavila svoje komentare, navodeći, između ostalog (i) da podnosilac zahteva nije iscrpeo pravna sredstva jer je na osnovu člana 32. SKU-a, isti dužan da prvo pokuša da ispita njegove navode putem socijalnog dijaloga i "*nadležnog suda u Prištini*"; (ii) da član 17. SKU-a proističe iz članova 52. i 53. OKSK-a od 18. marta 2014. godine i samim tim ne predstavlja nikakvu dodatnu obavezu; i (iii) da je finansijsku analizu SKU-a "*obračunala druga strana potpisnica, u ovom slučaju Ministarstvo zdravlja*".

(iii) Komentari Ministarstva finansija

32. U odgovoru na mogućnost koju je Sud, dana 15. oktobra 2018. godine, pružio za dostavljanje komentara na zahtev podnosioca zahteva, kao i na odgovarajuće dopise Ministarstva zdravlja i Federacije sindikata, Ministarstvo finansija je dostavilo relevantne komentare Sudu, navodeći da SKU "*nije podvrgnut procedurama obračuna troškova, a Ministarstvo finansija nije dalo nikakvo mišljenje o eventualnim troškovima koje ovaj dokument može imati. Prema tome, primena odredaba ovog sporazuma mora se vršiti u okviru postojećih budžetskih izdvajanja*".

(iv) Komentari podnosioca zahteva na odgovor Ministarstva finansija i Ministarstva zdravlja

33. U odgovoru na mogućnost koju je Sud, dana 12. novembra 2018. godine, pružio za dostavljanje komentara podnosioca zahteva na komentare Ministarstva zdravlja i finansija, podnosilac zahteva je u vezi sa prvim naveo da su njihovi komentari "*neosnovani i neutemeljeni*", dodajući takođe da je SKU u suprotnosti i sa Zakonom br. 03/L-048 o upravljanju javnim finansijama i odgovornostima (u daljem tekstu: Zakon o upravljanju finansijama i odgovornostima), dok je u vezi sa drugim naglasio da dopis Ministarstva finansija potvrđuje njihove tvrdnje da nisu poštovane procedure koje su predviđene Zakonom o upravljanju finansijama i odgovornostima.

(v) Komentari Ministarstva zdravlja na dopis Ministarstva finansija

34. U odgovoru na mogućnost koju je Sud, dana 12. novembra 2018. godine, pružio za dostavljanje komentara Ministarstva zdravlja na dopis Ministarstva finansija, Ministarstvo zdravlja je naglasilo (i) da je OKSK od 18. marta 2014. godine i dalje na snazi jer se na osnovu njegovog člana 81, ako se nakon isteka određenog roka ne povuče nijedna od strana potpisnica, njegova primena produžava za još jednu godinu, odnosno do januara 2019. godine; i (ii) da s obzirom na činjenicu da je OKSK na snazi, on "*kao takav ne predstavlja dodatni trošak i iz tog razloga nije bilo potrebe da se konsultuje Ministarstvo finansija*".

Relevantne ustavne i zakonske odredbe

USTAV REPUBLIKE KOSOVO

Član 113.
[Jurisdikcija i ovlašćene strane]

1. Ustavni sud odlučuje samo u slučajevima koje su ovlašćene strane podnele sudu na zakonit način.
[...]
4. Opština može da ospori ustavnost zakona ili akata Vlade koji povređuju njihove opštinske odgovornosti ili umanjuju njihove prihode, ako taj zakon ili akt utiče na tu Opštinu.
[...]

Član 124.
[Organizovanje i funkcionisanje lokalne samouprave]

1. Osnovna teritorijalna jedinica lokalne samouprave u Republici Kosovo je opština. Opštine uživaju visok stepen lokalne samouprave i podstiču i obezbeđuju aktivno učešće građana u procesu donošenja odluka opštinskih organa.
[...]
3. Opštine imaju svoje, proširene i poverene nadležnosti, sve u saglasnosti sa zakonom. Državna vlast koja poverava nadležnosti pokriva troškove za sprovođenje poverenih obaveza.
[...]
5. Opštine imaju pravo da odlučuju, određuju, prikupljaju i troše sopstvene resurse kao i uzimaju finansijska sredstva od centralne vlasti, u skladu sa zakonom.

ZAKON BR. 03/L-212 O RADU

Član 4.
Odnos između zakona, kolektivnog ugovora, internog pravilnika poslodavca i ugovora o radu

1. Odredbe kolektivnog ugovora, internog pravilnika poslodavca i ugovora o radu treba da budu u skladu sa odredbama ovog zakona.
[...]

Član 90.
Kolektivni ugovor

1. Kolektivni ugovor može da bude zaključen između:
1.1. organizacije poslodavaca ili njegovih predstavnika; i
1.2. organizacija posloprimalaca ili u slučaju da organizacije (sindikati) ne postoje, nekog drugog predstavnika zaposlenih;
2. Kolektivni ugovor može da bude zaključen:
2.1. na nivou zemlje;
2.2. na nivou struke;
2.3. na nivou preduzeća.
[...]
3. Kolektivni ugovor treba biti sačinjen na pismenom načinu na zvaničnim jezicima Republike Kosovo.
4. Kolektivni ugovor može da bude sklopljen za vremenski određeni period ne duži od tri (3) godine;
[...]
9. Za rešavanje raznih sporova na pomirljiv način i razvijanju konsultacija iz oblasti zapošlenja, socijalne zaštite i radnih ekonomskih politika od strane predstavnika poslodavaoca, posloprimalaca i Vlade, u svojstvo socijalnih partnera, sa posebnim zakonskim-podzakonskim aktom osniva se Ekonomski-Socijalni Savet.
[...]

ZAKON BR. 03/L-040 O LOKALNOJ SAMOUPRAVI

Član 3.
Definicije

-"Poverena nadležnost"- označava nadležnost Centralne vlasti i ostalih centralnih institucija čije je izvršenje privremeno preneto na opštine na osnovu zakona.

Član 18.
Poverene nadležnosti

18.1 Centralna vlast u Republici Kosova će u skladu sa zakonom na opštine preneti odgovornost u pogledu sledećih poslova:
a) vođenje katastarskih knjiga;
b) vođenje matičnih knjiga;
c) registracija glasača;
d) registracija firmi, poslovnih subjekata i izdavanje licenci;
e) raspodela naknada u pogledu socijalne pomoći (osim penzija) i
f) zaštita šuma na teritoriji opštine u skladu sa ovlašćenjima poverenim od strane Centralne vlasti, uključujući izdavanje dozvola za seču šume na osnovu propisa koje je usvojila Vlada;
18.2 Centralni autoritet Republike Kosova može po potrebi i u skladu sa zakonom poveriti dodatna ovlašćenja opštinama.
18.3 Poverene nadležnosti u svim slučajevima moraju biti propraćene neophodnim finansiranjem o skladu sa ciljevima, standardima i zahtevima određene od strane Vlade Republike Kosova.

OPŠTI KOLEKTIVNI SPORAZUM KOSOVA
(potpisan 18.03.2014. godine i stupio na snagu dana 01.01.2015. godine)

Član 1.
Cilj

1. Sklapanje Opšteg Kolektivnog Sporazuma Kosova (u daljem tekstu OKSK), ima za cilj određivanje i jasnije i detaljnije regulisanje prava, odgovornosti i obaveza stranaka potpisnica ovog Sporazuma.
2. Stranke koje su potpisnice ovog OKSK-a su: predstavnici poslodavaca, predstavnici zaposlenih i Vlada Republike Kosova.
3. Vlada Kosova je garant za sprovođenje ovog OKSK-a, koji je postignut voljom stranaka potpisnica iz stava 2. ovog člana.

Član 2.
Oblast primene

1. Odredbe OKSK-a, obavezuju stranke u ovom Sporazumu u privatnom, javnom i državnom sektoru (na opštem nivou, na nivou ogranka i na nivou preduzeća).
[...]

Član 3.
Primena i sveobuhvatnost

Odredbe OKSK-a se primenjuju na celoj teritoriji Republike Kosova.

Član 4.
[Bez naslova]

1. Odredbe OKSK-a obavezuju poslodavce koji, na bilo kakav način, vrše ekonomske, neekonomske delatnosti i civilne usluge. Kolektivni sporazum se može sklopiti i na nivou Ogranka i Preduzeća.
[...]

Član 5.
[Bez naslova]

OKSK važi za sve zaposlene koji rade kod poslodavca čije je sedište na teritoriji Kosova.

Član 6.
[Bez naslova]

Odredbe i kvantifikacija OKSK-a su standardni, jedinstveni i obavezujući i na nivou Ogranka i Preduzeća.

Član 52.
Jubilarne nagrade

1. Zaposleni ima pravo na jubilarnu nagradu i to za:
1.1. za 10 godina neprekidnog radnog iskustva kod zadnjeg poslodavca, u iznosu od jedne njegove mesečne plate;
1.2. za 20 godina neprekidnog radnog iskustva kod zadnjeg poslodavca, u iznosu od dve njegove mesečne plate;
1.3. za 30 godina neprekidnog radnog iskustva kod zadnjeg poslodavca, u iznosu od tri njegove mesečne plate;
2. Poslednji poslodavac je taj koji plaća jubilarne poklone.;
3. Jubilarni poklon se plaća u roku od mesec dana, nakon ispunjivanja uslova iz ovog stava.

Član 53.
Nadoknada u slučaju penzionisanja

Zaposleni u trenutku penzionisanja uživa pravo na prateću isplatu u visini od tri (3) mesečnih plata koje je dobio u tri (3) zadnja meseca.

SEKTORSKI KOLEKTIVNI UGOVOR
(potpisan 12.06.2018. godine)

Član 1.
Cilj

1. Sektorski kolektivni ugovor (u daljem tekstu: SKU) zaključuju strane u ovom ugovoru radi unapređenja prava iz radnog odnosa i poštovanja prava i obaveza strana potpisnica.
2. Putem SKU proširuju se prava iz radnog odnosa u skladu sa važećim zakonodavstvom.
3. SKU uređuje:
[...]
3.12. Rešavanje sporova.

Član 17.
Plata

1. *Plata zaposlenog povećava se za svaku punu godinu radnog staža u visini od 0,5% na osnovnu platu u skladu sa opštim kolektivnim ugovorom na Kosovu.*
2. *Zaposleni ima pravo na naknadu od 13 (trinaeste) plate za svaku kalendarsku godinu, u vrednosti osnovne plate, prema budžetskim mogućnostima poslodavca.*
3. *Zdravstveni radnici, u jubilarnim godinama zapošljavanja, dobijaju jubilarnu nagradu od poslednjeg poslodavca u vrednosti:*
   - *3.1 Za 10 godina iskustva u zdravstvenim ustanovama u vrednosti od jedne mesečne zarade;*
   - *3.2 Za 20 godina radnog iskustva u zdravstvenim ustanovama, u vrednosti od dvije mesečne zarade;*
   - *3.3 Za 30 godina radnog iskustva u zdravstvenim ustanovama, kod poslednjeg poslodavca u vrednosti od tri mesečne zarade.*
4. *Poslednji poslodavac je onaj koji plaća jubilarne nagrade. Naknada za jubilej se plaća u roku od mesec dana nakon ispunjenja uslova iz ovog stava.*
5. *Naknada u slučaju penzionisanja, zaposleni nakon penzionisanja, ima pravo na dodatnu platu u iznosu od tri (3) mesečne zarade koja je dobijena u poslednji tri (3) meseca.*

Član 32.
Rešavanje spora

1. *Stranke u ovom ugovoru, rešavaju sve sporove između njih putem konsultacije i međusobnog dijaloga.*
2. *Ako spor između stranaka ne može biti rešen prema stavu 1 ovog člana, za rešavanje spora stranke se upućuju nadležnom sudu u Prištini.*
3. *Zdravstveni radnici koji su i članovi sindikata uživaju pravnu zaštitu od sindikata.*

Ocena prihvatljivosti zahteva

35. Sud prvo razmatra da li je podnosilac zahteva ispunio uslove prihvatljivosti, koji su utvrđeni u Ustavu i dalje precizirani u Zakonu i Poslovniku.

36. Sud se u tom smislu prvo poziva na stavove 1. i 4. člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava, koji propisuju:

> *"1. Ustavni sud odlučuje samo u slučajevima koje su ovlašćene strane podnele sudu na zakonit način".*
> *[...]*
> *"4. Opština može da ospori ustavnost zakona ili akata Vlade koji povređuju njihove opštinske odgovornosti ili umanjuju njihove prihode, ako taj zakon ili akt utiče na tu Opštinu".*

37. Sud se takođe poziva i na članove 40. (Tačnost podneska) i 41. (Rokovi) Zakona, koji propisuju:

Član 40.
(Tačnost podneska)

> *"Opština sa podneskom podnetim u skladu sa članom 113, stav 4 Ustava, između ostalog, podnosi relevantne informacije koje se tiču spornog zakona ili akta Vlade, koja odredba je navodno prekršena ili na koje odgovornosti ili opštinske prihode utiče neki zakon ili akt".*

Član 41.
(Rokovi)

"Podnesak se podnosi u roku od jedne (1) godine nakon stupanja na snagu zakonske odredbe ili akta Vlade, protiv kojeg opština pokreće spor".

38. Takođe, na kraju, Sud se poziva i na pravilo 73. (Podnesak u skladu sa članom 113.4 Ustava i članovima 40. i 41. Zakona) Poslovnika, koje precizira:

"(1) Podnesak podnet prema ovom pravilu mora ispuniti uslove utvrđene u članu 113. (4) Ustava i članovima 40. i 41. Zakona.

(2) U podnesku podnetim prema ovom pravilu, opština mora, inter alia, podneti sledeće informacije:

(a) relevantne informacije koje se tiču spornog zakona ili akta Vlade;

(b) posebnu odredbu Ustava koja je navodno prekršena; i

(c) odgovornosti ili opštinski prihodi koje se utiču od zakona ili akta.

(3) Podnesak prema ovom pravilu mora da se podnese unutar 1. (jedne) godine nakon stupanja na snagu odredbe zakona ili akta Vlade koji se osporava".

39. Na osnovu gore navedenih odredbi Ustava, Sud naglašava da zahtevi koji su podneti Sudu na osnovu stava 4. člana 113. Ustava, moraju ispunjavati sledeće ustavne kriterijume: (i) opština mora da ospori ustavnost zakona ili akta Vlade; i (ii) opština mora da argumentuje da osporeni zakon ili akt povređuje opštinske odgovornosti ili umanjuje njene prihode. Ova dva uslova su kumulativna. Shodno tome, opština o kojoj je reč mora osporiti zakon Skupštine ili akt Vlade i argumentovati da je isti povredio ili umanjio opštinske odgovornosti ili njene prihode, respektivno. Na osnovu Zakona i Poslovnika, ovaj zakon ili akt se mora osporiti pred Sudom u roku od jedne (1) godine od dana njegovog stupanja na snagu.

40. Shodno tome i u nastavku, a u cilju ocene prihvatljivosti zahteva, Sud mora prvo oceniti da li se pred njim osporava zakon Skupštine ili akt Vlade, i ako je odgovor potvrdan, tada se mora oceniti da li zakon/akt u pitanju umanjuje opštinske odgovornosti ili ugrožava njene prihode.

41. U okolnostima konkretnog slučaja, jasno je da ugovor koji osporava podnosilac zahteva, odnosno SKU, nije zakon Skupštine. Prema tome, mora se oceniti da li se isti može okvalifikovati kao akt Vlade.

42. Sud u ovom kontekstu naglašava da u delokrug primene "akata" Vlade, odnosno premijera, zamenika premijera i ministara, spada njihovo donošenje, kao što je utvrđeno u članu 92. [Osnovne odredbe] Ustava. Sud je kroz svoju sudsku praksu utvrdio da bez obzira na formalni naziv ovih donetih odluka, iste podležu ustavnoj kontroli ako pokreću "*važna ustavna pitanja*" i imajući u vidu pravna dejstava koja one proizvode, uvek u onoj meri u kojoj su pokrenuta pred Sudom na način propisan Ustavom i Zakonom (vidi slučajeve Suda KO61/20, sa podnosiocem *Uran Ismaili i 29 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo,* ocena ustavnosti odluke [br. 214/IV/2020] Ministarstva zdravstva od 12. aprila 2020. godine o proglašenju opštine Prizren *"zonom karantina"*; i odluka [br. 229/IV/2020], [br. 238/IV/2020], [br. 239/IV/2020] Ministarstva zdravlja od 14. aprila 2020. godine *o sprečavanju, suzbijanju i eliminisanju zarazne bolesti COVID-19 na teritoriji opština Prizren, Dragaš i Istok,* presuda od 5. maja 2020. godine*,* stavovi 92 do 98 i tu ostale korišćene reference).

43. U okolnostima konkretnog slučaja, pred Sudom se osporava ugovor koji su potpisale dve strane, i to, s jedne strane, Ministarstvo zdravlja i, s druge strane, Federacija sindikata, odnosno Kolektivni ugovor potpisan na nivou ogranka, kao što je utvrđeno stavom 2.2 člana 90. Zakona o radu. Sud naglašava da se na osnovu poslednje pomenutog, odnosno stava 1.8 njegovog člana 3. (Definicije), kolektivni ugovor definiše kao sporazum između organizacija poslodavaca i organizacija zaposlenih kojim se uređuju prava, obaveze i odgovornosti koje proizilaze iz radnog odnosa prema postignutom sporazumu. Pored toga, na osnovu člana 90. Zakona o radu, kolektivni ugovor može biti zaključen između organizacije poslodavaca ili njegovih predstavnika i organizacije zaposlenih, ili kada organizacije ne postoje, ugovor mogu zaključiti i predstavnici zaposlenih.

44. Shodno tome, Ministarstvo zdravlja je samo jedna od strana u Sporazumu, odnosno u osporenom aktu. Ovaj poslednje navedeni ne proističe iz odlučivanja Vlade, već je rezultat bilateralnog sporazuma zasnovanog na Zakonu o radu i OKSK-u od 18. marta 2014. godine. Kao rezultat toga, isti se ne može okvalifikovati kao "*akt Vlade*" u smislu stava 4. člana 113. Ustava. Ovaj ugovor zapravo odražava obostranu volju između Ministarstva zdravlja i Federacije sindikata zdravstva, kao strana potpisnica, koje su se, osim toga, sporazumele istim da eventualne sporove rešavaju putem socijalnog dijaloga ili pak

putem "*nadležnog suda u Prištini*". Rešavanje spora u tom pogledu pripada redovnim sudovima.

45. Prema tome, i uzimajući u obzir da se pred Sudom ne osporava „*akt Vlade*", on dalje ne ocenjuje da li je Kolektivni ugovor mogao da povredi opštinske odgovornosti ili umanjuje njene prihode, kao što je određeno stavom 4. člana 113. Ustava, jer nije ispunjen prvi kriterijum prihvatljivosti, odnosno osporavanje zakona Skupštine ili „*akta Vlade*", kao što je određeno kroz isti stav člana 113. Ustava.

46. Sud naglašava da su isti pristup u ovom pogledu imali i ustavni sudovi u regionu. Tačnije, za razliku od Ustava Kosova, jedan deo ustava država u regionu, izričito utvrđuje nadležnost dotičnih ustavnih sudova za ocenu ustavnosti kolektivnih ugovora. U ovu kategoriju spadaju Republika Severna Makedonija i Republika Srbija. Prva, u članu 110. Ustava utvrđuje nadležnost Ustavnog suda, na osnovu koje ovaj poslednje pomenuti, između ostalog, odlučuje i o saglasnosti zakona sa Ustavom i drugih propisa i kolektivnih ugovora sa Ustavom i zakonima. Druga pak, u članu 167. Ustava, utvrđuje nadležnost Ustavnog suda, na osnovu koje, ovaj poslednje pomenuti, između ostalog, odlučuje o saglasnosti zakona i drugih opštih akata sa Ustavom; opštih akata sa zakonom i opštih akata organizacija kojima su poverena javna ovlašćenja, političkih stranaka, sindikata, udruženja građana i opštih kolektivnih ugovora sa Ustavom i zakonom.

47. Ostali ustavi se, isto kao i onaj Republike Kosovo, ne pozivaju na nadležnost ustavnih sudova da ocenjuju ustavnost kolektivnog ugovora. Isti se, između ostalog, osim na ocenu ustavnosti zakona, pozivaju i na ocenu ustavnosti "*akata*" centralnih i lokalnih organa ili na one koji su doneti u vršenju javnog ovlašćenja. Tačnije, (i) Albanija, u članu 131. svog Ustava, utvrđuje nadležnost Ustavnog suda, na osnovu koje, između ostalog, određuje da ovaj poslednje pomenuti ocenjuje saglasnost normativnih akata centralnih i lokalnih organa sa Ustavom i međunarodnim sporazumima; (ii) Slovenija, u članu 160. svog Ustava, utvrđuje nadležnost Ustavnog suda, na osnovu koje, između ostalog, određuje da ovaj poslednje pomenuti ocenjuje saglasnost zakona sa Ustavom, propisa sa Ustavom i zakonima, i opštih akata donetih u vršenju javnih ovlašćenja sa Ustavom, zakonima i propisima; (iii) Hrvatska, u članu 129. svog Ustava, utvrđuje nadležnost Ustavnog suda, na osnovu koje, između ostalog, određuje da ovaj poslednje pomenuti ocenjuje saglasnost zakona sa Ustavom i drugih propisa sa Ustavom i zakonima; dok (iv) Crna Gora, u članu 149. svog Ustava, utvrđuje nadležnost Ustavnog suda, na osnovu koje, između ostalog, određuje da ovaj poslednje pomenuti

ocenjuje saglasnost zakona sa Ustavom i drugih propisa i opštih akata sa Ustavom i zakonom. U okviru nadležnosti za ocenu i „*drugih opštih akata*“, Ustavni sud Crne Gore je ocenio i Opšti kolektivni ugovor (vidi, odluku U-II br. 3/15 Ustavnog suda Crne Gore od 21. aprila 2017. godine).

48. Za razliku od toga, ustavni sudovi Slovenije i Hrvatske su odbili da ocenjuju ustavnost kolektivnih ugovora. Ustavni sud Slovenije je prilikom razmatranja predmeta br. UI-220/94 od 6. februara 1997. godine i UI-75/97 od 14. maja 1997. godine, bio stava da nema nadležnost da razmatra odredbe Opšteg kolektivnog ugovora, naglašavajući da je to nadležnost redovnih sudova. Isto tako, Ustavni sud Hrvatske je prilikom razmatranja predmeta, rešenjem br. U-II-75/2018 od 30. januara 2018. godine i rešenjima U-II-363/2015 od 4. februara 2015. godine, U-II-318/2003 od 9. aprila 2003. godine i U-II-4380/2004 od 14. juna 2006. godine, takođe naglasio da nije nadležan za ocenu odredbi opštih kolektivnih sporazuma, jer je to nadležnost redovnih sudova.

49. Ustavni sud Hrvatske se između ostalog izjasnio kao u nastavku: “*U tim predmetima* [je] *utvrdio da o ne/saglasnosti kolektivnog ugovora sa Ustavom, prinudnim propisima i moralom društva odlučuju sudovi, primenom propisa obaveznog prava o ništavosti ugovora. Ustavni sud tek povodom eventualne ustavne tužbe odlučuje da li su sudskom presudom, donetom u takvom sporu, povređena ljudska prava i osnovne slobode zagarantovane Ustavom. Iz navedenog proizilazi da Ustavni sud nije nadležan da odlučuje o pravnoj valjanosti kolektivnih ugovora u postupku ocene saglasnosti zakona sa Ustavom i drugih propisa sa Ustavom i zakonom*” (vidi, Ustavni sud Hrvatske, rešenje br. U-II-75/2018 od 30. januara 2018. godine i, *mutatis mutandis*, rešenja broj: U-II-363/2015 od 4. februara 2015. godine, U-II-318/2003 od 9. aprila 2003. godine i U-II-4380/2004 od 14. juna 2006. godine).

50. Sud naglašava je on sledio isti pristup i u prethodnim slučajevima koje je razmatrao, a koji su podneti Sudu na osnovu stava 4. člana 113. Ustava. Jedan od slučajeva, odnosno slučaj KO89/16 (vidi, slučaj Suda KO89/16, sa podnosiocem *Opština Priština,* rešenje o neprihvatljivosti od 5. decembra 2016. godine), Sud je proglasio neprihvatljivim kao neblagovremen. Druga tri slučaja, odnosno slučajeve KO08/13, KI07/10 i KO 123/10 je proglasio neprihvatljivim zbog toga što nije osporen “*akt Vlade*“, kako se zahteva stavom 4. člana 113. Ustava.

51. Konkretnije, u slučaju KO08/13 (vidi slučaj Suda KO08/13, sa podnosiocem *Opština Klina*, rešenje o neprihvatljivosti od 14. novembra 2013. godine), pozivajući se na stav 4. člana 113. Ustava, opština Klina je osporila odluku [A. br. 811/2006] od 14. marta 2007. godine i petnaest (15) drugih odluka Upravnog veća Vrhovnog suda, navodeći da su iste, između ostalog, u suprotnosti sa članovima 123. [Opšta načela] i 124. Ustava. Sud je proglasio zahtev neprihvatljivim, navodeći da nisu ispunjeni uslovi prihvatljivosti koji su propisani stavom 4. člana 113. Ustava, zbog toga što akti koje je osporio podnosilac zahteva nisu bili "*akti Vlade*" u smislu ovog člana. Pored toga, Sud je naglasio da bi čak i u slučaju da je zahtev bio podnet na osnovu stava 7. člana 113. Ustava, u svojstvu dotične opštine kao pravnog lica, zahtev bio neprihvatljiv kao neblagovremen.

52. U slučaju KI07/10 (vidi slučaj Suda KI07/10, sa podnosiocem *Opština Klina*, rešenje o neprihvatljivosti od 16. decembra 2010. godine), pozivajući se na stav 4. člana 113. Ustava, opština Klina je osporila odluku [br. 112/08] Nezavisnog nadzornog odbora Kosova od 5. juna 2009. godine. Sud je proglasio zahtev neprihvatljivim, naglašavajući da nisu ispunjeni uslovi prihvatljivosti koji su propisani stavom 4. člana 113. Ustava, zbog toga što akti koje je osporio podnosilac zahteva nisu "*akti Vlade*" u smislu ovog člana, već nezavisnog organa na osnovu važećeg zakonodavstva. Pored toga, Sud je naglasio da bi čak i u slučaju da je zahtev bio podnet na osnovu stava 7. člana 113. Ustava, u svojstvu dotične opštine kao pravnog lica, zahtev bio neprihvatljiv kao rezultat neiscrpljenja pravnih sredstava.

53. U slučaju KO123/10 (vidi slučaj Suda KO123/10, sa podnosiocem *Opština Đakovica,* rešenje o neprihvatljivosti od 13. maja 2011. godine), pozivajući se na stav 4. člana 113. Ustava, opština Đakovica je osporila presudu [br. C. br. 183/2009] Okružnog privrednog suda u Prištini od 17. juna 2009. godine. Sud je proglasio zahtev neprihvatljivim naglašavajući da nisu ispunjeni uslovi prihvatljivosti koji su propisani stavom 4. člana 113. Ustava, zbog toga što akti koje osporava podnosilac zahteva nisu bili "*akti Vlade*" u smislu ovog člana. Pored toga, Sud je naglasio da bi čak i u slučaju da je zahtev bio podnet na osnovu stava 7. člana 113. Ustava, u svojstvu dotične opštine kao pravnog lica, zahtev bio neprihvatljiv kao neblagovremen.

54. Shodno tome, na osnovu gore navedene sudske prakse koja se odnosi na slučajeve podnete na osnovu stava 4. člana 113. Ustava, Sud takođe naglašava da bi čak i u slučaju da je opština Srbica podnela zahtev za ocenu ustavnosti SKU-a, u svom svojstvu pravnog lica i na osnovu stava 7. člana 113. Ustava, isto kao i u slučaju Suda KI07/10, zahtev bio neprihvatljiv zbog neiscrpljivanja pravnih sredstava. To stoga što je (i)

na osnovu stava 9. člana 90. Zakona o radu, za rešavanje različitih sporova od strane predstavnika poslodavaca, zaposlenih i Vlade u svojstvu socijalnih partnera, nadležan Ekonomsko-socijalni savet; i (ii) na osnovu stavova 1. i 2. člana 32. SKU-a, sporovi između stranaka se prvobitno rešavaju putem "*konsultacije i međusobnog dijaloga*" a u suprotnom putem "*nadležnog suda u Prištini*".

55. Sud je dosledno naglašavao da svrha i obrazloženje obaveze iscrpljivanja pravnih sredstava ili pravilo iscrpljivanja, utvrđeno stavom 7. člana 113. Ustava, jeste da se relevantnim organima, a pre svega redovnim sudovima, pruži mogućnost da spreče ili isprave navodne povrede Ustava. Ono se zasniva na pretpostavci koja se ogleda u članu 32. [Pravo na pravno sredstvo] Ustava i članu 13. (Pravo na delotvorni pravni lek) Evropske konvencije o ljudskim pravima, da pravni poredak Republike Kosovo obezbeđuje delotvorno sredstvo za zaštitu ustavnih prava. Ovo je važan aspekt supsidijarnog karaktera ustavne pravde (vidi, u ovom kontekstu, predmete Evropskog suda za ljudska prava: *Selmouni protiv Francuske*, citiran u tekstu iznad, stav 74; *Kudła protiv Poljske,* presuda od 26. oktobra 2000. godine, stav 52; i, između ostalog, vidi i slučajeve Suda: KI07/15, podnosilac *Shefki Zogiani*, rešenje o neprihvatljivosti od 8. decembra 2016. godine, stav 61; KI30/17, podnosilac *Muharrem Nuredini*, rešenje o neprihvatljivosti od 7. avgusta 2017. godine, stav 35; KI41/09, podnosilac *Univerzitet AAB-RIINVEST D.O.O.*, rešenje o neprihvatljivosti od 3. februara 2010. godine, stav 16; i KI94/14, podnosilac *Sadat Ademi*, rešenje o neprihvatljivosti od 17. decembra 2014. godine, stav 24).

56. Shodno tome i zaključno, na osnovu stavova 1. i 4. člana 113. Ustava, člana 40. Zakona i stava 1. pravila 73. Poslovnika, zahtev podnosioca se mora proglasiti neprihvatljivim.

Zahtev za uvođenje privremene mere

57. Podnosilac zahteva je tražio uvođenje privremene mere zbog "*činjenice da se radi o javnim interesima* ".

58. Sud je sada već utvrdio da se zahtev podnosioca zahteva mora proglasiti neprihvatljivim.

59. Shodno tome, u skladu sa stavom 1. člana 27. (Privremene mere) Zakona i tačkom (a) stava (4) pravila 57. (Donošenje odluke o privremenim merama) Poslovnika o radu, zahtev podnosioca za uvođenje privremene mere se mora odbiti jer isti ne može biti predmet razmatranja nakon što je zahtev proglašen neprihvatljivim (vidi, u

ovom kontekstu, slučajeve Suda KI159/18, sa podnosiocem *Azem Duraku*, rešenje o neprihvatljivosti od 10. maja 2019. godine, stavovi 89-91; i KI19/19 i KI20/19, podnosilac *Muhamed Thaqi i Egzon Keka*, rešenje o neprihvatljivosti od 28. avgusta 2019. godine, stavovi 53-55).

Zahtev za održavanje rasprave

60. Sud podseća da je podnosilac takođe tražio od Suda da zakaže raspravu sa sledećim obrazloženjem: "*kako bismo došli do objektivne istine, smatramo da je potrebno održati javnu raspravu*".

61. U tom smislu, Sud podseća da na osnovu stava (2) pravila 42. (Pravo na raspravu i odustajanje) Poslovnika, *"Sud može zakazati raspravu ukoliko veruje da je ista neophodna radi razjašnjavanja dokaza ili zakona"*.

62. Sud primećuje da je gore navedeno pravilo Poslovnika diskrecionog karaktera. Kao takvo, ovo pravilo samo predviđa mogućnost da Sud naloži održavanje rasprave u slučajevima u kojima veruje da je neophodno razjasniti pitanja dokaza ili zakona. Prema tome, Sud nije obavezan da naloži održavanje rasprave ako smatra da su postojeći podaci u spisu predmeta dovoljni, van svake sumnje, da donese meritornu odluku u predmetu koji se razmatra (vidi, između ostalog, slučaj Suda KI48/18, podnosilac *Arban Abrashi i Lidhja Demokratike e Kosovës*, presuda od 23. januara 2019. godine, stav 272 i tu navedene reference).

63. U konkretnom slučaju, Sud ne smatra da postoje bilo kakve nejasnoće u pogledu *"dokaza ili zakona"* i iz tog razloga ne smatra da je potrebno da se održi rasprava. Dokumenti koji su sadržani u zahtevu su dovoljni da se odluči o neprihvatljivosti ovog slučaja.

64. Shodno tome, Sud zaključuje da se zahtev podnosioca za zakazivanje rasprave mora odbiti kao neprihvatljiv.

IZ TIH RAZLOGA

Ustavni sud, u skladu sa članom 113.1 i 4. Ustava, članovima 20. i 40. Zakona i pravilima 57 (4), 59 (2) i 73 (1) Poslovnika, dana 30. septembra 2020. godine, većinom glasova

ODLUČUJE

I. DA PROGLASI zahtev neprihvatljivim;

II. DA ODBIJE zahtev za uvođenje privremene mere;

III. DA ODBIJE zahtev za održavanje rasprave;

IV. DA DOSTAVI ovo rešenje stranama;

V. DA OBJAVI ovo rešenje u Službenom listu u skladu sa članom 20.4 Zakona;

VI. Ovo rešenje stupa na snagu odmah.

Sudija **Predsednica Ustavnog suda**

Gresa Caka-Nimani Arta Rama-Hajrizi

Slučaj br. KO98/20, Podnosilac: Hajrulla Çeko i 29 drugih poslanika, ocena ustavnosti odluke br. 52/2020 predsednika Republike Kosovo od 14. marta 2020. godine

Ključne reči: *institucionalni zahtev, raspisivanje izbora, odlaganje izbora, zahtev bez predmeta razmatranja*

Predmetna stvar zahteva bila je ocena ustavnosti odluke [br. 52/20] predsednika Republike Kosovo od 14. marta 2020. godine o odgađanju održavanja vanrednih izbora za predsednika u opštini Podujevo. Podnosioci zahteva su tvrdili da osporena odluka nije u saglasnosti sa: stavom 4. člana 84. [Nadležnosti predsednika], članom 7. [Vrednosti], članom 123. [Osnovna načela], članom 45. [Pravo na izbor i učešće] i stavom 1. člana 124. [Organizovanje i funkcionisanje lokalne samouprave] Ustava Republike Kosovo, članom 21. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima i članom 3. Protokola br. 1 Evropske konvencije o ljudskim pravima.
Zahtev je zasnovan na podstavu 1. stava 2. člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava, članovima 22. [Procesuiranje podnesaka], 29. [Tačnost podneska] i 30. [Rokovi] Zakona o Ustavnom sudu br. 03/L-121, kao i na pravilima 32. [Podnošenje podnesaka i odgovora] i 67. [Podnesak u skladu sa članom 113.2 (1) i (2) Ustava i članovima 29. i 30. Zakona] Poslovnika o radu Ustavnog suda.

Zaključci

#

1. U vezi sa okolnostima konkretnog slučaja, Sud uzima u obzir stav (4) pravila 35. Poslovnika, kao i član 37. EKLJP, i tom prilikom, u odnosu na slučajeve pred njim, odgovara redom na dva pitanja: *(i) prvo*, da li i dalje postoje okolnosti na koje su se podnosioci zahteva direktno žalili, i *(ii) drugo*, da li je efekat eventualne povrede Konvencije zbog tih okolnosti takođe ispravljen. Sud je takođe ocenio i da li je i dalje potreban nastavak razmatranja konkretnog slučaja u kontekstu poštovanja ljudskih prava zagarantovanih Ustavom i Konvencijom.

2. U kontekstu ove analize, Sud je u nastavku zaključio da u konkretnom slučaju (i) s obzirom na to da razlog zbog kojeg je osporena odluka predsednika, tj. *odlaganje izbora na neodređeni rok,* više ne postoji*;* i (ii) budući da je efekat eventualne povrede člana 45. Ustava i člana 3. Protokola br. 1 EKLJP zbog ovih okolnosti razrešen određivanjem novog datuma izbora (tj. 29. novembar 2020. godine), Sud smatra da ovaj slučaj ne sadrži bilo koju posebnu okolnost u pogledu poštovanja ljudskih prava ustanovljenih Ustavom i Konvencijom.

3. Sledstveno, Sud utvrđuje da je odlukom [br. 157/2020] predsednika, predmet zahteva podnosilaca zahteva promenjen u znatnoj meri. Sadašnje stanje, odnosno *određivanje datuma izbora* je okolnost koja se svodi na to da navedeni zahtev sada nema opravdanje i da je cilj koji je trebalo da bude postignut, već potpuno postignut. U svetlu toga, Sud smatra da nema više merituma za dalje razmatranje ovog pitanja, a takvo obrazloženje Sud je već jasno izložio i u svojoj sudskoj praksi (vidi slučajeve Suda: KO63/12, podnosilac *zahtev Alme Lame i 10 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo za ocenu ustavnosti članova 37, 38. i 39. Krivičnog zakona br. 04/L-82 Republike Kosovo*, odluka o skidanju zahteva za liste od 10. decembra 2012. godine, stav 19; KO107/10, podnosilac *Gani Geci i drugi poslanici,* ocena ustavnosti odluke Skupštine od 14. oktobra 2010. godine o Nacrtu strategije i o odluci Vlade o privatizaciji Pošte i telekomunikacije Kosova, odluka o skidanju zahteva sa liste od 17. avgusta 2011. godine, stavovi 24-26; KI58, KI66 i KI94/12, podnosilac *Selatin Gashi, Halit Azemi i grupa opštinskih savetnika SO Vitina, zahtev za ocenu ustavnosti odluka opštine Mitrovica, Gnjilane i Vitine o uslovljavanju građana na pristup opštinskim uslugama plaćanjem obaveza prema javnim preduzećima,* odluka o skidanju zahteva sa liste od 5. jula 2013. godine, stav 45).

4. Dakle, kao opšti proceduralni princip, Sud ne donosi odluke o slučajevima u kojima stvar više ne postoji i kada slučaj ostane bez predmeta razmatranja. Ovo je svetski prihvaćen princip o ponašanju sudova i analogan je principu sudske uzdržanosti (vidi slučaj KO63/12, gore citiran, stav 23; KI11/09, *Tomë Krasniqi, ocena ustavnosti člana 2. stava 1. Administrativnog naređenja Misije Ujedinjenih nacija na Kosovu (UNMIK) br. 2003/12 i člana 20. stava 1. Zakona o Radioteleviziji Kosova, Zakon br. 02/L-47*, odluka o skidanju zahteva sa liste od 30. maja 2011. godine, stav 46).

5. Prilikom ocene ustavnosti odluke predsednika Republike Kosovo br. 52/20 od 14. marta 2020. godine, Sud je većinom glasova odlučio da je stvar ostala bez predmeta razmatranja i shodno tome odlučio:

   (i) DA BRIŠE zahtev sa liste u skladu sa pravilom 35 (4) Poslovnika;
   (ii) DA DOSTAVI ovu odluku stranama;

ODLUKA O BRISANJU ZAHTEVA SA LISTE

u

slučaju br. KO98/20

Podnosilac

Hajrulla Çeko i 29 drugih poslanika

Ocena ustavnosti odluke br. 52/2020 predsednika Republike Kosovo od 14. marta 2020. godine

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 podnelo 30 poslanika Skupštine Republike Kosovo (u daljem tekstu: Skupština), odnosno:Hajrulla Çeko, Rexhep Selimi, Yllza Hoti, Liburn Aliu, Fatmire Mulhaxha Kollçaku, Arbërie Nagavci, Hekuran Murati, Fitore Pacolli, Saranda Bogujevci, Jahja Koka, Mefail Bajçinovci, Valon Ramadani, Mimoza Kusari Lila, Fitim Uka, Shpejtim Bulliqi, Artan Abrashi, Arbër Rexhaj, Arbëresha Kryeziu Hyseni, Labinotë Demi Murtezi, Alban Hyseni, Gazmend Gjyshinca, Arta Bajraliu, Enver Haliti, Agon Batusha, Dimal Basha, Fjolla Ujkani, Fitim Haziri, Elbert Krasniqi, Eman Rrahmani i Salih Zyba (u daljem tekstu: podnosioci zahteva ili poslanici podnosioci zahteva).

2. Podnosioce zahteva je u postupcima pred Ustavnim sudom Republike Kosovo (u daljem tekstu: Sud) zastupao poslanik Hajrulla Çeko.

Osporeni akt

3. Podnosioci zahteva osporavaju odluku predsednika Republike Kosovo br. 52/20 od 14. marta 2020. godine (u daljem tekstu: osporena odluka) o odgađanju održavanja vanrednih izbora za predsednika u opštini Podujevo.

Predmetna stvar

4. Predmetna stvar zahteva je ocena ustavnosti osporene odluke za koju podnosioci zahteva tvrde da nije u saglasnosti sa stavom 4. člana 84. [Nadležnosti predsednika], članom 7. [Vrednosti], članom 123. [Osnovna načela], članom 45. [Pravo na izbor i učešće] i stavom 1. člana 124. [Organizovanje i funkcionisanje lokalne samouprave] Ustava Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ustav), članom 21. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima (u daljem tekstu: UDLJP) i članom 3. Protokola br. 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu: EKLJP).

Pravni osnov

5. Zahtev je zasnovan na podstavu (1) stava 2. člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava, članovima 22. [Procesuiranje podnesaka], 29. [Tačnost podneska] i 30. [Rok] Zakona o Ustavnom sudu Republike Kosovo br. 03/L-121 (u daljem tekstu: Zakon) i pravilima32. [Podnošenje podnesaka i odgovora] i 67. [Podnesak u skladu sa članom 113.2 (1) i (2) Ustava i članovima 29. i 30. Zakona] Poslovnika o radu Ustavnog suda Republike Kosovo (u daljem tekstu: Poslovnik).

Postupak pred Sudom

6. Dana 22. juna 2020. godine, podnosioci su dostavili zahtev Sudu u kojem osporavaju odluku predsednika o odgađanju održavanja vanrednih izbora za predsednika u opštini Podujevo.

7. Dana 22. juna 2020. godine, predsednica Suda je imenovala sudiju Selvetu Gërxhaliu-Krasniqi za sudiju izvestioca i Veće za razmatranje sastavljeno od sudija: Bekim Sejdiu (predsedavajući), Remzije Istrefi-Peci i Nexhmi Rexhepi.

8. Dana 23. juna 2020. godine, podnosilac zahteva je obavešten o registraciji zahteva. Istog dana, Sud je o registraciji zahteva obavestio: predsednika Republike Kosovo (u daljem tekstu: predsednik); predsednicu Skupštine Republike Kosovo (u daljem tekstu:

predsednica Skupštine), od koje je traženo da se po jedna kopija zahteva dostavi svim poslanicima Skupštine; premijera Republike Kosovo (u daljem tekstu: premijer); ombudsmana i predsednicu Centralne izborne komisije (u daljem tekstu: CIK).

9. Sud je sve gore navedene zainteresovane strane obavestio da svoje komentare, ako ih imaju, dostave Sudu u roku od 15 dana, odnosno do 8. jula 2020. godine na elektronsku adresu Suda ili ličnom dostavom.

10. Dana 8. jula 2020. godine, predsednik je dostavio svoje komentare u vezi sa slučajem KO98/20 Ustavnog suda.

11. Dana 10. jula 2020. godine, Sud je obavestio podnosioce zahteva o komentarima koje je primio 8. jula 2020. godine. Sud je takođe tražio od podnosioca zahteva da do 17. jula 2020. godine, razjasni sledeće pitanje:*„osim činjenice da osporavate odluku o odgađanju održavanja vanrednih izbora za predsednika u opštini Podujevo (odluka br. 52/20 od 14. marta 2020. godine), molimo vas da razjasnite da li osporavate i odluku o odgađanju održavanja vanrednih izbora za predsednika u opštini Severna Mitrovica (br. 63/20 od 11. juna 2020. godine)“*.

12. Istog dana, Sud je o komentarima predsednika koje je primio 8. maja 2020. godine, obavestio: predsednicu Skupštine od koje je traženo da se po jedna kopija zahteva dostavi svim poslanicima Skupštine; premijera; ombudsmana i predsednicu CIK-a.

13. Dana 28. jula 2020. godine, Sud je obavestio podnosioce zahteva da u propisanom roku, odnosno do 17. jula 2020. godine, nije primio bilo kakav odgovor od njih. Shodno tome, Sud je obavestio podnosioce zahteva da će se *“postupci za razmatranje slučaja KO98/20 nastaviti na osnovu postojeće dokumentacije”*.

14. Dana 29. jula 2020. godine, ovlašćeni zastupnik podnosilaca zahteva je e-mail porukom upućenom sekretaru Suda, naveo da je primio dopis od 28. jula 2020. godine, ali da nije primio dopis od 10. jula 2020. godine, za koji je naveo sledeće: *“Ako je ranije bilo zahteva, želeo bih da vas obavestim da nisam primio ništa od Suda. Iz tog razloga vas molim da me konkretno obavestite o kakvom zahtevu se radi, ostavljajući mi i razuman rok za odgovor”*.

15. Dana 5. avgusta 2020. godine, Sud se obratio zastupniku podnosilaca zahteva – poslaniku Çeko i potvrdio da je Sud poslao Skupštini Kosova dopis Suda [Ref. br.:1230/20/rl] od 10. jula 2020. godine i da je isti primila Administracija Skupštine (s tim u vezi, Sud je priložio potvrdu

o prijemu dopisa). Takođe, Sud mu se obratio sledećim navodom: *"Sud potvrđuje jednak tretman svih strana u postupku pred njim. Shodno tome, ako smatrate da niste primili dopis Suda [Ref. br.: 1230/20/rl] od 10. jula 2020. godine, molimo vas da dostavite potvrdu od Administracije Skupštine u kojoj je objašnjeno da vi niste primili predmetni dopis".*

16. Istog dana, Sud se obratio sekretaru Skupštine u vezi sa zahtevom za dostavljanje sledećih informacija:(i) potvrde o prijemu dopisa Suda [Ref. br.:1230/20/rl] od strane Administracije Skupštine i ujedno (ii) potvrde da li je dopis Suda dostavljen adresatu, odnosno poslaniku Hajrulla Çeko.
17. Dana 6. avgusta 2020. godine, zastupnik podnosilaca zahteva, poslanik Çeko, u e-mail poruci upućenoj sekretaru Suda, navodi: (i) da nije primio dopis Suda i da nema pojma o kakvom dopisu se radi, uprkos tome što je dopis možda dostavljen Skupštini i za šta postoje dokazi, i (ii) da moli da bude obavešten o kakvom zahtevu se radi i da mu se ostavi rok za odgovor.

18. Dana 7. avgusta 2020. godine, sekretar Skupštine obaveštava Sud (i) da je dopis Suda (Ref. br. 1230/20/rl) od 10. jula 2020. godine primljen od strane Administracije Skupštine i (ii) da je isti, dana 10. jula 2020. godine, Služba za pružanje podrške poslanicima dostavila poslaniku, g. Hajrulla Çeko, u njegovo poštansko sanduče namenjeno poslanicima.

19. Dana 13. avgusta 2020. godine, Sud se obraća zastupniku podnosilaca zahteva – poslaniku Çeko i obaveštava ga da se odbija zahtev za odlaganje roka u vezi sa dopisom Suda (Ref. br.:1230/20/rl) od 10. jula 2020. godine.

20. Dana 3. septembra 2020. godine, Sud se obraća CIK-u sa zahtevom za dostavljanje dodatnih informacija i to:

    (1) a. Da li postoje raniji slučajevi odlaganja izbora na Kosovu – bilo da je reč o opštim ili lokalnim izborima?
    b. Ako je odgovor da, koji izbori su odloženi (redovni ili prevremeni/vanredni)?
    (2) a. Koji su organi odlučivanja u slučajevima odlaganja izbora?
    b. Koji je pravni osnov koji je korišćen za odlaganje izbora?
    (3) Na osnovu mandata CIK-a da priprema, nadgleda, upravlja i verifikuje sve radnje koje se odnose na proces izbora, kao i na osnovu stava 4. člana 4. Zakona br. 03/L-072 o lokalnim izborima, koje radnje može da preduzme CIK u vezi sa

prevremenim izborima u kontekstu izmene vremenskih rokova ako je to potrebno zbog okolnosti?

(4) *Koji je osnov vašeg zahteva od 14. marta 2020. godine upućenog predsedniku za odlaganje izbora?*

(5) *Koje su radnje koje je preduzeo CIK od praćenja izbornih aktivnosti drugih država?*

21. Dana 10. septembra 2020. godine, CIK je vratio odgovor Sudu u vezi sa gore navedenim pitanjima.

22. Dana 15. septembra 2020. godine, Sud je o prijemu dodatnih informacija od CIK-a obavestio: predsednicu Skupštine od koje je traženo da se po jedna kopija zahteva dostavi svim poslanicima Skupštine; predsednika; premijera i ombudsmana.

23. Dana 5. novembra 2020. godine, predsednik Kosova je podneo ostavku na položaj predsednika Republike Kosovo.

24. Dana 5. novembra 2020. godine, predsednica Skupštine gđa Vjosa Osmani-Sadriu, počela je da vrši funkciju vršioca dužnosti predsednika Republike Kosovo.

25. Dana 18. novembra 2020. godine, Veće za razmatranje je razmotrilo izveštaj sudije izvestioca i većinom glasova iznelo preporuku Sudu o neprihvatljivosti zahteva.

Pregled činjenica

26. Dana 6. februara 2020. godine, Ministarstvo administracije lokalne samouprave (u daljem tekstu: MALS) je dopisom [Br. prot. 158] dostavilo predsedniku obaveštenje u kojem je navedeno da je Agim Veliu podneo ostavku na položaj predsednika opštine Podujevo.

27. Dana 7. februara 2020. godine, predsednik je odlukom 15/2020 o određivanju i objavljivanju datuma vanrednih izbora za predsednika u opštini Podujevo utvrdio (i) da će se vanredni izbori za predsednika u opštini Podujevo održati 15. marta 2020. godine; i (ii) da se nalaže Centralnoj izbornoj komisiji Republike Kosovo da preduzme sve mere koje su potrebne za organizovanje i održavanje izbora za predsednika opštine Podujevo u skladu sa ovom odlukom i važećim zakonom [...].

28. U vremenskom intervalu između 11. marta i 18. marta 2020. godine, Vlada Kosova je donela nekoliko odluka koje se odnose na prevenciju pandemije COVID-19 (vidi odluke Vlade: br. 01/07 od 11. marta 2020. godine; br. 01/08 od 12. marta 2020. godine; br. 01/09 od 13. marta

2020. godine; br. 02/09 od 13. marta 2020. godine; br. 01/10 od 14. marta 2020. godine; br. 01/11 od 15. marta 2020. godine; br. 01/12 od 17. marta 2020. godine; br. 01/13 od 18. marta 2020. godine).

29. Dana 11. marta 2020. godine, CIK se obratio Ministarstvu zdravlja kako bi dobio savete o tome da li treba da preduzme bilo kakve posebne hitne mere zdravstvene zaštite za dan izbora.

30. Dana 12. marta 2020. godine, Ministarstvo zdravlja je odgovorilo CIK-u i poslalo mu preporuke za izborna mesta tokom izbora, u vezi sa preventivnim higijenskim merama koje je izdao Nacionalni institut za javno zdravlje Kosova (u daljem tekstu: NIJZK).

31. Dana 14. marta 2020. godine, NIJZK se obratio predsednici Centralne izborne komisije (u daljem tekstu: CIK), sa preporukom *da se privremeno suspenduju izbori od 15. marta 2020. godine u Podujevu kako bi se sprečilo širenje COVID-19 u Republici Kosovo*.

32. U gore pomenutom dopisu NIJZK-a navedeno je da su im s obzirom na epidemiološku situaciju sa COVID-19 u poslednjih nekoliko dana, procenu SZO-a (1. mart 2020. godine) koji smatra da je epidemiološka situacija takva da postoji veoma visok rizik u celom svetu i ECDC-a (2. mart 2020. godine) koji smatra da je takva da postoji visok rizik, kao i proglašenje pandemije od strane SZO-a dana 11. marta 2020. godine, mere Vlade Republike Kosovo od 11. marta 2020. godine, mere Vlade Republike Kosovo od 11. marta 2020. godine, NIJZK-a i Odbora za praćenje zaraznih bolesti Ministarstva zdravlja, prethodno su 12. marta 2020. godine, poslali Priručnik za izbore. S obzirom na to da se situacija pogoršala prethodnog dana, odnosno 13. marta 2020. godine, otkrivanjem dva pozitivna slučaja na SARS CoV-2 i da je tog dana, odnosno 14. marta 2020. godine, rezultirao kao pozitivan i treći slučaj, NIJZK i Odbor za praćenje zaraznih bolesti preporučuju da se privremeno suspenduju izbori od 15. marta 2020. godine u Podujevu, kako bi se sprečilo širenje COVID-19 u Republici Kosovo.

33. Dana 14. marta 2020. godine, predsednica CIK-a se obratila predsedniku Republike Kosovo dopisom u kojem je traženo odlaganje datuma vanrednih izbora za predsednika opštine Podujevo do nekog drugog odgovarajućeg vremena u skladu sa preporukom NIJZK-a i Odbora za praćenje zaraznih bolesti.

34. Dana 14. marta 2020. godine, predsednik je doneo odluku br. 52/2020 o odlaganju vanrednih izbora za predsednika u opštini Podujevo na neodređeno vreme zbog prevencije širenja koronavirusa-COVID-19,

sprečavanja povećanja broja zaraženih osoba u Republici Kosovo i radi očuvanja javnog zdravlja.

35. Dana 14. avgusta 2020. godine, Skupština Kosova je usvojila Zakon br. 07/L-006 o sprečavanju i suzbijanju pandemije COVID-19 na teritoriji Republike Kosovo. Ovaj zakon utvrđuje odgovornosti i ulogu državnih institucija, javnih, privatnih i javno-privatnih zdravstvenih ustanova u preduzimanju mera za sprečavanje, kontrolu, lečenje, praćenje, obezbeđivanje finansiranja i podelu odgovornosti tokom pandemije COVID-19. Isti je stupio na snagu 25. avgusta 2020. godine.

36. Dana 20. oktobra 2020. godine, predsednik je odlukom 157/2020 o određivanju i objavljivanju datuma vanrednih izbora za predsednika u opštini Podujevo, utvrdio (i) da će se vanredni izbori za predsednika u opštini Podujevo održati 29. novembra 2020. godine; (ii) da se nalaže Centralnoj izbornoj komisiji Republike Kosovo da preduzme sve radnje koje su potrebne za organizovanje i održavanje izbora za predsednika opštine Podujevo, u skladu sa ovom odlukom i važećim zakonom; (iii) da se organizovanje i održavanje izbora za predsednika opštine Podujevo sprovede u koordinaciji i saradnji sa nadležnim institucijama u skladu sa Zakonom br. 07/L-006 o sprečavanju i suzbijanju pandemije Covid-19 na teritoriji Republike Kosovo (SL, br. 3, 25. avgust 2020. godine), [...].

Navodi podnosioca zahteva

37. Sud podseća da podnosioci zahteva osporavaju ustavnost osporene odluke, odnosno odluke predsednika br. 52/2020 od 14. marta 2020. godine. Prema navodima podnosilaca zahteva, osporena odluka je doneta u suprotnosti sa stavom 4. člana 84. [Nadležnosti predsednika], članom 7. [Vrednosti], članom 123. [Osnovna načela], članom 45. [Pravo na izbor i učešće] i stavom 1. člana 124. [Organizovanje i funkcionisanje lokalne samouprave] Ustava Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ustav), članom 21. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima (u daljem tekstu: UDLJP), članom 3. Protokola br. 1 Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu: EKLJP), stavom 2. člana 3. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi, kao i sa stavom 3. člana 56. Zakona o lokalnoj samoupravi i članom 4. Zakona o lokalnim izborima.

38. Što se tiče *prihvatljivosti zahteva i njegove tačnosti,* podnosioci zahteva navode da su oni kao parlamentarna grupa koja je sastavljena od 30 poslanika Pokreta SAMOOPREDELJENJE! ovlašćena strana za podnošenje zahteva za ocenu ustavnosti odluke predsednika br. 52/2020, u skladu sa članom 113.2 (1) Ustava. Pored toga, pitanje koje

su pokrenuli dotični poslanici predstavlja ustavno pitanje jer se osporava ustavnost odluke javnog organa u određenom zakonskom roku, a kojom se navodno krše gore navedeni ustavni članovi.

39. Takođe, podnosioci zahteva navode da je uprkos tome što je akt predsednika naslovljen kao odluka, taj akt po formi i sadržaju identičan sa *dekretom* koji je utvrđen gore navedenim članom Ustava. Pored toga, podnosioci zahteva naglašavaju praksu Suda u slučajevima KO54/20, KO12/18 i KO73/16, u kojima je Sud ocenio da*"[...] u njegovoj sudskoj praksi, u biti, samo je odlučeno da se ne treba fokusirati samo na naznačenje akta nego na njegov sadržaj i efekat. Sledstveno tome, osporena odluka ulazi u delokrug reči dekret [...]"* predsednika. Shodno tome, podnosioci zahteva zaključuju da su ispunjeni svi zakonski kriterijumi da budu ovlašćena strana pred Sudom.

40. Što se tiče sadržaja/suštine osporene odluke, podnosioci zahteva naglašavaju da osporena odluka nije u saglasnosti sa članovima 123. i 124. u vezi sa članom 45. Ustava, kao i sa stavom 2. člana 3. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi.

41. Prema navodima podnosilaca zahteva, stav 1. člana 123. Ustava jasno utvrđuje da se lokalna samouprava garantuje zakonom. Takođe, u drugom stavu ovog člana je navedeno da se *"Lokalna samouprava [...] sprovodi posredstvom organa koji su izabrani na opštim, jednakim, slobodnim i direktnim izborima, tajnim glasanjem"*. Takođe, u stavu 3. je navedeno da se *"Aktivnosti organa lokalne samouprave [...] zasnivaju na ovaj Ustav i zakone Republike Kosovo, i poštuju Evropsku povelju lokalne samouprave. Republika Kosovo ima u vidu i sprovodi Evropsku povelju lokalne samouprave do one mere do koje se to zahteva od strane zemlje potpisnice"*. U stavu 2. člana 3. Evropske povelje o lokalnoj samoupravi je utvrđeno sledeće: *"Ovo pravo će vršiti saveti ili skupštine, sastavljene od članova koji su slobodno izabrani tajnim glasanjem na osnovu neposrednog, ravnopravnog i opšteg prava glasa, koji mogu imati izvršne organe koji su njima odgovorni [...]"*.

42. Podnosioci zahteva navode da sudska praksa Suda u presudi u slučaju KO80/10, jasno utvrđuje da je koncept lokalne samouprave povezan sa stavom 1. člana 45. Ustava, koji propisuje da *"Svaki državljanin Republike Kosovo koji je napunio osamnaest godina, čak i na dan izbora, ima pravo da bira i bude biran, osim ako je to pravo ograničeno odlukom suda"*. Stavom2. ovog člana je propisano da je *"Glasanje [...] lično, jednako, slobodno i tajno"* i da iz tog razloga odluka predsednika o odgađanju održavanja vanrednih izbora na

neodređeno vreme, u suprotnosti sa gore navedenim članovima, uskraćuje građanima opštine Podujevo da nakon ostavke predsednika opštine Podujevo glasaju za novog predsednika u skladu sa važećim zakonodavstvom.

43. U nastavku, podnosioci zahteva navode da predsednik nema ustavno ovlašćenje da donosi odluke takve prirode o odlaganju opštinskih izbora na neodređeno vreme radi sprečavanja povećanja broja osoba zaraženih COVID-19. Takođe, predsednik nema ustavnu nadležnost da kreira politike i istovremeno preduzima odgovarajuće mere za zaštitu javnog zdravlja. S tim u vezi, podnosioci zahteva navode da je Sud u slučaju KO54/20 utvrdio da*"ovom presudom neće oceniti da li su adekvatne i potrebne, ili nisu mere preduzete od Vlade za sprečavanje i suzbijanje pandemije COVID-19. Ovo nije uloga Ustavnog suda. Politike i donošenje odluka za javno zdravlje ne spadaju i nisu deo nadležnosti i ovlašćenja ovog Suda[...]"*.Prema tome, odluka koja je zasnovana na ovim merama bez ikakvog ustavnog i zakonskog osnova predstavlja povredu Ustava i međunarodnih konvencija. Samim tim, donošenje odluka u vezi sa javnim zdravljem i sprečavanjem širenja koronavirusa nije u nadležnosti predsednika.

44. Prema navodima podnosilaca zahteva, predsednik odgađa održavanje izbora za predsednika u opštini Podujevo na neodređeno vreme samo na osnovu trenutne situacije koja nije pokrivena posebnim zakonom i Ustavom, kao što je ona koja se tiče sprečavanja širenja korona virusa i očuvanja javnog zdravlja. Ovom odlukom se građanima opštine Podujevo protivustavno uskraćuje ostvarivanje svog političkog prava da izaberu jednog od kandidata za predsednika opštine koji su već sertifikovani od strane CIK-a.

45. Podnosioci zahteva dalje navode da je osporena odluka proizvela pravno dejstvo koje je u suprotnosti sa načelom demokratije, poštovanjem ljudskih prava i vladavinom prava u okviru člana 7. Ustava. Shodno tome, takva odluka sprečava da demokratija materijalizuje svoju funkciju kroz učešće građana date opštine da glasanjem izaberu svog predstavnika za predsednika navedene opštine.

46. Prema tome, kako navode podnosioci zahteva, koncept demokratije koji je utvrđen u članu 7. treba posmatrati u vezi sa stavom 1. člana 45. Ustava Kosova, koji predstavlja opštu ustavnu normu koja važi kako za lokalne, tako i za centralne izbore. Kao rezultat toga, u konkretnom slučaju, demokratija koja je utvrđena u članu 7. otelotvoruje se kroz član 45. Ustava, koji omogućava određenim građanima date opštine

da izaberu predsednika svoje opštine nakon ostavke g. Agima Veliua kao predsednika opštine Podujevo.

47. Takođe, načelo vladavine prava u konkretnom slučaju podrazumeva da radnje predsednika koje su materijalizovane odlukom moraju biti u skladu sa zakonom i Ustavom zemlje. Na osnovu toga, suštinsku komponentu načela vladavine prava predstavlja i pravna sigurnost, prema kojoj odluke javnih organa moraju biti zasnovane na Ustavu i zakonu. Svaki akt mora imati svoju predvidljivost koju mu omogućava ustavna i zakonska norma. Međutim, u ovom slučaju je odluka predsednika ugrozila pravnu sigurnost zbog činjenice da su ustavne i zakonske norme tačne, koncizne, jasne i predvidljive u slučaju kada predsednik date opštine podnese ostavku. Dakle, u ovom slučaju, predsednik države mora otelotvoriti ustavnu i zakonsku normu, kao što je utvrđeno u Ustavu i izbornom zakonodavstvu.

48. Podnosioci zahteva navode da pravo na izbor i učešće koje je utvrđeno u članu 45. stavu 1. Ustava predstavlja političko pravo lica koje na osnovu ustavnih i zakonskih normi ima ustavno pravo da svojom voljom bira (aktivno biračko pravo) predsednika opštine Podujevo kao građanin sa prebivalištem na toj teritoriji.

49. Podnosioci zahteva dalje navode da je odluka o odgađanju održavanja vanrednih izbora za predsednika opštine Podujevo na neodređeno vreme diskriminatorna u smislu uskraćivanja političkog prava građana koji pripadaju toj opštini, u odnosu na ostale opštine.

50. Podnosioci zahteva u nastavku navode da je po njihovom mišljenju, premijer Kosova, g. Hoti, dozvolio da se izbori Srbije održe na Kosovu. Dakle, s jedne strane se građanima date opštine, bez ikakvog ustavnog i zakonskog osnova zabranjuje ostvarivanje političkog prava da izaberu predsednika svoje opštine, dok se s druge strane građanima Srbima dozvoljava da glasaju na Kosovu za parlamentarne izbore u Srbiji. Iako zasad nema naučnih podataka da pojedini građani mogu biti imuni na COVID 19 u ostvarivanju političkog biračkog prava, nekim drugim građanima se zbog ove pandemije na protivustavan način uskraćuje ostvarivanje ovog temeljnog političkog prava. S tim u vezi, prema podnosiocima zahteva, predsednik je *11. juna 2020. godine* doneo odluku br. *63/2020*o odgađanju održavanja vanrednih izbora za predsednika u opštini Severna Mitrovica. I ova odluka je iste prirode kao i odluka br. *52/2020*i ista je u suprotnosti sa svim ustavnim i zakonskim odredbama i međunarodnim konvencijama pomenutim u ovom zahtevu.

51. Podnosioci zahteva dalje navode da se neodržavanjem i odlaganjem izbora na neodređeno vreme bez ustavnog i zakonskog oslonca krše prava koja su zagarantovana članom 3. Protokola br. 1 EKLJP. Prema navodima podnosilaca zahteva, fokus ovog člana je na obavezi koju ima država ugovornica, a ne na pravima i slobodama fizičkih ili pravnih lica, iako ona nisu isključena, kao što pokazuje sudska praksa ESLJP-a. U nastavku, podnosioci zahteva navode da su svesni da je u slučaju Suda KI48/18 istaknuto da član 3. Protokola br. 1 EKLJP ne pokriva sve kategorije izbora i da se u principu njene garancije ne primenjuju na lokalne izbore. Međutim, isti se pozivaju na ovaj član u svetlu definicija i garancija koje poseduje država, a koje su povezane sa izbornim pravima koja su osim EKLJP, zaštićena i članom 45. Ustava.

52. Pored napred navedenog, podnosioci zahteva tvrde da UDLJP, koji je sastavni deo Ustava Kosova na osnovu njegovog člana 22, u svom članu 21. utvrđuje da se volja naroda izražava na povremenim i slobodnim izborima. Prema navodima podnosilaca zahteva, ova odredba UDLJP, u vidu načela ili pravne vrednosti, pokriva sve izbore na nivou državne vlasti u zavisnosti od nivoa državne vlasti uređene i utvrđene relevantnim zakonodavstvom država u pitanju.

53. Podnosioci zahteva u nastavku navode da odluka o odgađanju održavanja vanrednih izbora za predsednika u opštinama Podujevo i Severna Mitrovica uskraćuje građansko političko pravo da se bira i bude biran koje je utvrđeno u članu 45. Ustava. Shodno tome, prema podnosiocima zahteva, i Principi evropskog izbornog nasleđa koje je izradila Venecijanska komisija utvrđuju pet osnovnih principa evropskog izbornog nasleđa i to: opšte, jednako, slobodno, tajno i direktno glasanje.

54. Stoga, podnosioci ovog zahteva smatraju da odgađanje održavanja vanrednih izbora za predsednika u opštini Podujevo na neodređeno vreme predstavlja povredu kako međunarodnih konvencija tako i samog Kodeksa dobrog vladanja u izbornim pitanjima. Sledstveno tome, podnosioci smatraju da je uprkos tome što je pravni osnov u preambuli ove odluke netačan, a povrh svega predstavlja zloupotrebu važećeg zakonodavstva, ova odluka proizvela pravno dejstvo u potpunoj suprotnosti sa svim gore navedenim odredbama Ustava, međunarodnih konvencija i Kodeksa dobrog vladanja u izbornim pitanjima.

55. Naposletku, podnosioci zahteva traže od Suda da *"donese presudu kojom odlučuje:I. Da proglasi prihvatljivim ovaj zahtev; II. Da proglasi Odluku predsednika br. 52/2020 od 14. marta 2020. godine,*

da je u suprotnosti sa Ustavom Kosova i međunarodnim konvencijama; III. Da naloži predsedniku da u što kraćem roku odredi proglašenje datuma vanrednih izbora za predsednika Opštine Podujevo; IV. Da naloži da se ova presuda dostavi strankama i da se u skladu sa članom 20.4 Zakona, objavi u Službenom listu; V. Ova presuda stupa na snagu odmah".

Komentari predsednika

56. Što se tiče prihvatljivosti zahteva, predsednik navodi da Sud treba da proglasi zahtev K098/20 neprihvatljivim iz razloga što je isti nejasan kako u pogledu njegove tačnosti, tako i u njegovom obrazloženju. Predsednik na početku naglašava da su njegove nadležnosti sadržane u čitavom nizu ustavnih i zakonskih članova, te da predstavljaju celokupnost uloge koju predsednik ima u ustavnom i pravnom sistemu Kosova, zasnovane pre svega na Ustavu, ali i na praksi Ustavnog suda.

57. Predsednik u nastavku argumentuje da je njegov mandat i političke prirode jer predsednik učestvuje u vođenju javnih poslova. U prilog tome, predsednik koristi i reference Ustavnog suda (slučaj Suda KO29/12 i KO 48/12), u kojima je navedeno da je izraz*" da učestvuje u vođenju javnih poslova" u članu*25 *(a) MPGPP-a od suštinske važnosti za sprovođenje mandata predsednika izabranog na pravilan i legitiman način, prema Ustavu, kao deo njegovih/njenih obaveza, onako kako se predviđa članom 4 [...]" Ustava*. Dok član 4. [Oblik Vladanja i Podela Vlasti] Ustava propisuje da*"Predsednik Republike Kosovo predstavlja jedinstvo naroda... [i] ... je legitimni predstavnik unutar i van zemlje, koji garantuje demokratsko funkcionisanje institucija Republike Kosovo, u saglasnosti sa ovim Ustavom". Ova izjava u vezi uloge predsednika je od suštinske važnosti jednog od temeljnih načela Ustava Kosova, tj. doktrine podele vlasti*".

58. Dakle, prema navodima predsednika, neke od njegovih nadležnosti veoma jasno utiču na politički život zemlje, kao na primer kada raspisuje izbore za Skupštinu Kosova ili raspisuje izbore za organe lokalne samouprave. Sledstveno, predsednik je glavni faktor koji ima dužnost da sačuva jedinstvo naroda i stabilnost, kao i da garantuje demokratsko funkcionisanje institucija Republike Kosovo. Predsednik u nastavku navodi da je u ovom slučaju uzet u obzir zahtev CIK-a koji je odgovoran za organizovanje izbora i da je samim tim uzeta u obzir i preporuka NIJZK-a. Dakle, dužnost predsednika da garantuje demokratsko funkcionisanje institucija predstavlja stalnu i kontinuiranu dužnost koju on obavlja vodeći uvek računa o predstavljanju naroda i zaštiti interesa građana. Shodno tome, ako

vanredni izbori u opštini Podujevo ne bi bili odloženi došlo bi do ugrožavanja zdravlja građana i zaposlenih u institucijama koje bi učestvovale u izbornom procesu.

59. U nastavku odgovora predsednika se navodi da je odluka predsednika br. 52/2020 u potpunosti u skladu sa Ustavom i važećim zakonodavstvom. Prema tome, odluka je zasnovana na Zakonu br. *03/L-094* o predsedniku Republike Kosovo i Zakonu br. *03/L*-072 o lokalnim izborima u Republici Kosovo.

60. Predsednik takođe navodi da su važne i prethodne radnje i događaji od pre donošenja odluke br. 52/2020 od 14. marta 2020. godine. Ovde treba uzeti u obzir tok radnji i događaja kao celine, a ne samo osporenu odluku jer su sve radnje preduzete u skladu sa ustavnim i zakonskim ovlašćenjima i u svetlu okolnosti koje su nastupile u Republici Kosovo, a koje se prethodile donošenju odluke br. 52/2020.

61. Između ostalog, predsednik pominje sledeće radnje: (i) ostavku predsednika opštine Podujevo od 6. februara 2020. godine; (ii) da su odlukom br. 15/2020 od 7. februara 2020. godine raspisani vanredni izbori za predsednika u opštini Podujevo za 15. mart 2020. godine; (iii) da je Vlada, u cilju suzbijanja pandemije COVID-19, dana 12. marta 2020. godine, odlukom Vlade br. 01/08 odlučila da se osnuje posebna Komisija za prevenciju korona virusne infekcije COVID-19 i da je Vlada, 13. marta 2020. godine, odlukom Vlade br. 01/09 uvela dodatne mere, među kojima su se nalazili: zatvaranje kafića, barova, pabova i restorana, tržnih centara, osim apoteka i prehrambenih prodavnica, obustava svih kulturnih i sportskih aktivnosti; redukovanje poslova i osoblja na osnovne poslove i osnovno osoblje za svaku javnu instituciju osim za zaposlene u sektoru zdravstva i sektoru bezbednosti; naloženo je privatnim kompanijama da organizuju posao na takav način da radnici većinu aktivnosti obavljaju od kuće; preporuka da se pozivaju svi građani da izbegavaju mesta gde su gužve i da se pridržavaju svih mera koje je preduzela Vlada i preporuka koje je dao NIJZK.

62. Prema tome, kako navodi predsednik, osporena odluka je doneta u cilju očuvanja javnog zdravlja i sprečavanja širenja pandemije COVID-19. Ova odluka je odraz zahteva CIK-a od 14. marta 2020. godine koji se odnosi na privremenu suspenziju vanrednih izbora za predsednika opštine Podujevo radi sprečavanja širenja COVID-19 u Republici Kosovo. Takođe, predsednik naglašava da je zahtevu CIK-a za odlaganje izbora prethodila preventivna preporuka NIJZK-a i Odbora za praćenje zaraznih bolesti da se suspenduju vanredni izbori u Podujevu od 14. marta 2020. godine koja je usledila nakon procene

epidemiološke situacije sa COVID-19, za koju se ispostavilo da je pogoršana.

63. Kao rezultat toga, predsednik tvrdi da je prilikom donošenja osporene odluke uvek imao u vidu činjenice koje su podstakle izmenu vremenskih rokova za održavanje vanrednih izbora za predsednika u opštini Podujevo, interese građana i očuvanje javnog zdravlja, te da je postupao u skladu sa preventivnom preporukom NIJZK-a i Odbora za praćenje zaraznih bolesti, zahtevom CIK-a od 14. marta 2020. godine i relevantnim zakonodavstvom na snazi.

64. Takođe, prema navodima predsednika, prilikom donošenja osporene odluke uzeta je u obzir i odluka Vlade br. 01/09 od 13. marta 2020. godine, u kojoj se od svake javne institucije zahteva da redukuje poslove i osoblje na osnovne poslove i osnovno osoblje, osim zaposlenih u sektoru zdravstva i sektoru bezbednosti.

65. Predsednik takođe naglašava da navodi podnosilaca zahteva ne stoje iz razloga što član 4.4 Zakona br. 03/L-0720 lokalnim izborima u Republici Kosovo, između ostalog, utvrđuje sledeće: *"... Vanredni izbori će se sprovoditi na osnovu istih zakona i pravila CIK kao i ostali izbori, osim što CIK može izmeniti rokove prema potrebi u saglasnosti sa okolnostima"*. Dakle, CIK je na osnovu preventivne preporuke NIJZK-a ocenio da se zbog okolnosti prouzrokovanih velikim rizikom od širenja COVID-19 moraju izmeniti vremenski rokovi za održavanje vanrednih izbora za predsednika opštine Podujevo, odnosno da se oni moraju suspendovati, i on je takav zahtev uputio predsedniku, koji ga je uzeo u obzir i doneo odluku br. 52/2020.

66. Na kraju, predsednik navodi da se zahtev KO98/20 mora proglasiti neprihvatljivim jer nije *ratione materiae* u skladu sa Ustavom.

Komentari CIK-a

67. Na pitanja Suda od 3. septembra 2020. godine, CIK je odgovorio sledeće:

> *Pozivajući se na Vaš zahtev sa pet (5) pitanja koji je dostavljen CIK-u dana 03.09.2020. godine, br. 767/2020, za dostavljanje informacija u vezi sa odlaganjem vanrednih izbora za predsednika u opštini Podujevo, šaljemo vam odgovore navedene prema vašim pitanjima, i to:*

I. Od proglašavanja nezavisnosti Kosova pa do vanrednih izbora za predsednika opštine Podujevo, nije bilo drugih slučajeva odlaganja održavanja izbora.
II. Organ koji odlučuje o raspisivanju izbora na Kosovu, bilo da je reč o opštim ili lokalnim izborima na Kosovu, je predsednik Republike Kosovo. Predsednik, u konsultaciji sa političkim strankama: a) na osnovu člana 4. Zakona o opštim izborima određuje i objavljuje datum izbora za Skupštinu Kosova i b) na osnovu člana 4. Zakona o lokalnim izborima, određuje i objavljuje datum lokalnih izbora.
III. Radnje koje preduzima CIK na osnovu svog mandata na pripremi, nadgledanju, upravljanju i verifikaciji svih radnji koje se odnose na izborni proces, shodno članu 4. stav 4, CIK može izmeniti vremenske rokove u slučaju kada je to potrebno zbog okolnosti. Radi regulisanja ovih radnji, CIK je doneo Pravilo CIK-a br. 15/2013 o vanrednim izborima i prevremenim izborima. Pravilo br. 15/20 u članu 3. utvrđuje mogućnost skraćenja 12 rokova i to:
1) roka za sastavljanje biračkog spiska i perioda prigovora i potvrde; 2) rokova za postupak potvrđivanja političkih subjekata i kandidata; 3)roka za žrebanje glasačkih listića i krajnjeg roka za povlačenje sa žrebanja glasačkih listića; 4) roka za zamenu kandidata; 5) rokova za objavljivanje potvrđene izborne liste i svih promena uz nju; 6) krajnjeg roka za uspostavljanje ograničenja troškova kampanje; 7) dužinu izborne kampanje i rokova za skupove izborne kampanje; 8) rokova za dostavljanje zahteva za akreditaciju za izborne posmatračke organizacije i posmatrače; 9) roka za imenovanje opštinskih izbornih komisija (OIK) i odbora biračkih mesta (OBM); 10) krajnjeg roka za objavljivanje lokacija biračkih centara; 11) roka prijave za registraciju kao glasača van Kosova, kao i roka za postupak potvrđivanja; 12) roka za prijavljivanje za registraciju kao birača sa posebnim potrebama.
IV. Konkretan osnov zahteva CIK-a upućenog predsedniku Republike Kosovo za odlaganje izbora bio je odgovor i preporuka NIJZK-a od 14. marta 2020. godine, kojim je CIK-u preporučena privremena suspenzija izbora od 15. marta 2020. godine, radi sprečavanja širenja COVID 19 u Republici Kosovo u cilju zaštite javnog zdravlja građana.
V. CIK navodi da, iako je prvobitno planirao i izvršio sve pripreme za posmatranje parlamentarnih izbora u Republici Severnoj Makedoniji održanih ove godine, zbog pojave slučajeva sa COVID-19 među članovima delegacije za koju je bilo planirano da posmatra te izbore, ta aktivnost nije uspela.

Relevantne ustavne i zakonske odredbe

Ustav Republike Kosovo

Član 7. [Vrednosti]

1. Ustavni red Republike Kosovo se zasniva na načelima slobode, mira, demokratije, jednakosti, poštovanja ljudskih prava i sloboda i vladavine zakona, nediskriminacije, imovinskog prava, zaštite sredine, društvenog prava, pluralizma, podele državne vlasti i tržišne ekonomije.

Član 45. [Pravo na izbor i učešće]

1. Svaki državljanin Republike Kosovo koji je napunio osamnaest godina, čak i na dan izbora, ima pravo da bira i bude biran, osim ako je to pravo ograničeno odlukom suda.

Član 84. [Nadležnosti predsednika]

Predsednik Republike Kosovo:
[...]
(4) donosi dekrete u saglasnosti sa ovim Ustavom;

Poglavlje X Lokalna samouprava i teritorijalna organizacija
Član 123. [Osnovna načela]

1. Pravo na lokalnu samoupravu se garantuje i reguliše zakonom.
2. Lokalna samouprava se sprovodi posredstvom organa koji su izabrani na opštim, jednakim, slobodnim i direktnim izborima, tajnim glasanjem. 3. Aktivnosti organa lokalne samouprave se zasnivaju na ovaj Ustav i zakone Republike Kosovo, i poštuju Evropsku povelju lokalne samouprave. Republika Kosovo ima u vidu i sprovodi Evropsku povelju lokalne samouprave do one mere do koje se to zahteva od strane zemlje potpisnice.
4. Lokalna samouprava se zasniva na načelu dobre vladavine, transparentnosti, efikasnosti i efektivnosti u pružanju javnih usluga, pridavajući posebnu pažnju potrebama i specifičnim brigama zajednica koje ne čine većinu i njihovih pripadnika.

Član 124. [Organizovanje i funkcionisanje lokalne samouprave]

1. Osnovna teritorijalna jedinica lokalne samouprave u Republici Kosovo je opština. Opštine uživaju visok stepen lokalne samouprave i podstiču i obezbeđuju aktivno učešće građana u procesu donošenja odluka opštinskih organa.

Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima

Član 21.

Svako ima pravo da učestvuje u upravljanju javnim poslovima svoje zemlje, neposredno ili preko slobodno izabranih predstavnika.

Protokol br. 1 Evropske konvencije o ljudskim pravima

Član 3.
Pravo na slobodne izbore

Visoke strane ugovornice se obavezuju da u primerenim vremenskim razmacima održavaju slobodne izbore s tajnim glasanjem, pod uslovima koji obezbeđuju slobodno izražavanje mišljenja naroda pri izboru zakonodavnih tela.

ZAKON BR. 03/L-040 O LOKALNOJ SAMOUPRAVI

Član 56. Izbor gradonačelnika opštine

[...]
56.3 Mandat gradonačelnika opštine završiće se po:
a) završetku njegovog mandata;
b) njegove smrti;
c) njegove ostavke;
d) njegove promene prebivališta u drugu opštinu;
e) njegovog ne javljanja na dužnost više od 1 meseca bez validnog razloga;
f) njegovog razrešenja dužnosti u skladu sa ovim zakonom;
g) pravosnažne sudske presude koja oduzima gradonačelniku zakonsku moć delovanja; ili
h) njegovu osudu za krivično delo sa presudom zatvorske kazne od šest (6) meseci ili više.

ZAKON BR. 03/L-072 O LOKALNIM IZBORIMA U REPUBLICI KOSOVO

Član 4.
Datum i objavljivanje izbora

4.1 Nakon konsultacija sa političkim partijama, Predsednik Kosova određuje i objavljuje datum lokalnih izbora.
4.2 Izbori za institucije lokalne samouprave će se održati u nedelju, svake četvrte (4) godine. Izbori se ne mogu održati šezdeset (60) dana pre isteka mandata ili trideset (30) dana nakon isteka mandata.
4.3 Na osnovu Ustavnih ovlašćenja datih Predsedniku, odluka o datumu izbora se objavljuje najranije šest (6) i najkasnije četiri (4) meseca pre dana izbora.
4.4 Nakon raspuštanja Skupštine opštine ili razrešenja gradonačelnika skupštine, ukoliko nije podneta žalba Ustavnom sudu u roku od pet (5) dana, vanredne izbore raspisuje Predsednik Kosova. Nakon raspuštanja Skupštine opštine, vanredni izbori će se raspisati najkasnije deset (10) dana nakon raspuštanja. Vanredni izbori se ne mogu održati ranije od trideset (30) niti kasnije od četrdeset pet (45) dana od dana raspuštanja. Vanredni izbori će se sprovoditi na osnovu istih zakona i pravila CIK kao i ostali izbori, osim što CIK može izmeniti rokove prema potrebi u saglasnosti sa okolnostima.
4.5 Odluka o raspisivanju izbora se objavljuje u 'Službenom listu Kosova'.

ZAKON BR. 03/L-094 O PREDSEDNIKU REPUBLIKE KOSOVO

Član 6. Nadležnosti predsednika

Predsednik Republike Kosova vrši nadležnosti koje su mu date Ustavom Republike Kosovo i važećim zakonima.

Prihvatljivost zahteva

68. Kako bi odlučio povodom zahteva podnosilaca, Sud prvo treba da oceni da li su ispunjeni uslovi prihvatljivosti koji su propisani Ustavom i dalje precizirani Zakonom i Poslovnikom.

69. U tom smislu, Sud se prvo poziva na relevantne ustavne i zakonske odredbe na osnovu kojih Skupština može podneti zahtev kao stranka pred ovim Sudom:

Ustav Republike Kosovo
Član 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane]

[...] 2. Skupština Kosova, Predsednik Republike Kosovo, Premijer i Ombudsman su ovlašćeni za podnošenje sledećih pitanja:

(1) saglasnost zakona, dekreta Predsednika i Premijera i uredbi Vlade, sa Ustavom; [...]

Zakon o Ustavnom sudu
POGLAVLJE III
Posebni postupci

Postupak u slučaju određenom članom 113. stav 2(1) i (2) Ustava Republike Kosovo

Član 29.[Tačnost podneska]

1. Podnesak podnešen u skladu sa članom 113, stav 2 Ustava se pokreće od jedne četvrtine (1/4) poslanika Skupštine Republike Kosovo, Predsednika Republike Kosovo, Vlade ili Ombudsmana.
2. Podnesak podnešen protiv spornog akta u skladu sa članom 113, stav 2 Ustava treba specifikovati, inter alia, da li se čitav sporni akt ili posebni delovi istog smatraju kao oni koji nisu u skladu sa Ustavom.
3. Podnesak će specifikovati sva pitanja koja se tiču neustavnosti spornog akta.

Član 30. [Rok]

Podnesak pokrenut u skladu sa članom 29 ovog zakona se mora podneti u roku od šest (6) meseci nakon stupanja na snagu spornog akta.

Poslovnik o radu Ustavnog suda

VII. Posebne odredbe o postupcima na osnovu člana 113. Ustava

Pravilo 67.
[Podnesak u skladu sa članom 113.2 (1) i (2) Ustava i članovima 29. i 30. Zakona]

(1) Podnesak podnet prema ovog pravilu mora ispuniti uslove utvrđene u članu 113. 2 (1) i (2) Ustava i članovima 29. i 30. Zakona.
(2) Kada se podnesak podnese u skladu sa članom 113. 2 Ustava, ovlašćena strana treba, inter alia, da ukaže da li je čitav sporni akt ili posebni delovi istog i koji delovi navedenog akta smatraju kao oni koji nisu u skladu sa Ustavom.

(3) Podnesak će specifikovati sva pitanja koja se tiču ne ustavnosti spornog akta.
(4) Podnesak prema ovom pravilu mora da se podnese u roku od 6 (šest) meseci nakon stupanja na snagu spornog akta

70. U vezi sa okolnostima konkretnog slučaja, Sud uzima u obzir i stav 4. pravila 35. Poslovnika, u kojem je propisano sledeće:

Pravilo 35.
(Povlačenje, odbijanje i odbacivanje podnesaka)

[...]

(4) Sud može odbiti podnesak onda kada Sud zaključi da podnesak nije aktivni spor, ne predstavlja sudski slučaj i ne postoje posebna pitanja vezana za ljudska prava u slučaju.

71. Sud pre svega naglašava da obaveza slična pravilu 35. stav 4. Poslovnika postoji i u članu 37. Evropske konvencije o ljudskim pravima, za koju je na osnovu tačke 2. člana 22. [Direktna primena međunarodnih sporazuma i instrumenata] Ustava predviđena njena direktna primena u Republici Kosovo, a ista u relevantnom delu propisuje sledeće:

Član 37.
Brisanje predstavki

1. Sud u svakoj fazi postupka može odlučiti da izbriše predstavku sa liste predmeta ako se na osnovu okolnosti može zaključiti:

a. da podnosilac predstavke ne namerava da dalje učestvuje u postupku; ili
b. da je stvar razrešena; ili
c. da iz svakog drugog razloga koji Sud utvrdi nije više opravdano nastaviti sa ispitivanjem predstavke.

Međutim, Sud nastavlja s ispitivanjem predstavke ako je to potrebno radi poštovanja ljudskih prava ustanovljenih Konvencijom i protokolima uz nju.

72. Prema tome, u kontekstu ocene prihvatljivosti zahteva, Sud će, pre svega, podsetiti na suštinu predmeta sadržanu u ovom zahtevu i relevantne navode podnosioca zahteva, pri čijoj oceni će primeniti standarde sudske prakse ESLJP-a, u skladu sa kojim je on, na osnovu

člana 53. [Tumačenje odredbi ljudskih prava] Ustava, dužan da tumači osnovna ljudska prava i slobode zagarantovane Ustavom.

73. U tom aspektu, Sud prvo podseća da podnosioci zahteva traže ocenu ustavnosti odluke *predsednika Republike Kosovo br. 52/2020 od 14. marta 2020. godine,* koja se odnosi na odgađanje održavanja vanrednih izbora za predsednika opštine Podujevo na neodređeni rok, navodeći da je ista u suprotnosti sa stavom 4. člana 84. [Nadležnosti predsednika], članom 7. [Vrednosti], članom 123. [Osnovna načela], članom 45. [Pravo na izbor i učešće], stavom 1. člana 124. [Organizovanje i funkcionisanje lokalne samouprave] Ustava, članom 21. UDLJP i članom 3. Protokola br. 1 EKLJP.

74. U tom smislu, Sud primećuje da ESLJP, prema svojoj praksi, kada ocenjuje da li se podstav b stava 1. člana 37. Konvencije primenjuje na slučajeve pred njim, mora redom odgovoriti na dva pitanja: *(i) prvo,* da li i dalje postoje okolnosti na koje su se podnosioci zahteva direktno žalili, i *(ii) drugo,* da lije efekat eventualne povrede Konvencije zbog tih okolnosti takođe ispravljen(vidi predmete ESLJP-a *El Majjaoui & Stichting Touba Moskee protiv Holandije*, predstavka br. 25525/03, odluka o brisanju predstavke, stav 30; *Pisano protiv Italije*, predstavka br. 36732/97, odluka o brisanju predstavke, stav 42; *Sisojeva i drugi protiv Letonije*, predstavka br. 60654/00, odluka o brisanju predstavke, stav 97).

75. U konkretnom slučaju, u kontekstu primene prve tačke gore navedenog testa, odnosno ocene *(i) da li i dalje postoje okolnosti na koje su se podnosioci zahteva direktno žalili,* Sud naglašava da ovo pre svega obuhvata utvrđivanje situacije da li i dalje postoji odgađanje održavanja vanrednih izbora za predsednika opštine Podujevo.

76. U vezi sa ovom tačkom, Sud podseća da je predsednik, dana 20. oktobra 2020. godine, odlukom br. 157/2020 odredio 29. novembar 2020. godine kao datum vanrednih izbora za predsednika opštine Podujevo. Stoga, što se tiče prve tačke ocene, nije više sporna činjenica održavanja vanrednih izbora za predsednika opštine Podujevo. Shodno tome, Sud utvrđuje da je samom činjenicom da je određen datum izbora, ugašeno pitanje neodržavanja izbora, odnosno odlaganja izbora na neodređeni rok.

77. S druge strane, u kontekstu primene druge tačke gore navedenog testa, odnosno ocene *(ii) da li je efekat eventualne povrede Konvencije zbog tih okolnosti takođe ispravljen,* Sud naglašava da ova tačka obuhvata ustavnu ocenu da li je eventualna povreda Ustava i Konvencije koja je učinjena osporenom odlukom, ispravljena donošenjem odluke predsednika [br. 157/2020] od 20. oktobra 2020. godine o

određivanju i objavljivanju datuma vanrednih izbora za predsednika u opštini Podujevo.

78. Sud primećuje da je odluka predsednika [br. 157/2020], osim određivanja datuma izbora za predsednika opštine Podujevo, precizirala i da se organizovanje i održavanje izbora sprovodi u koordinaciji i saradnji sa nadležnim institucijama u skladu sa Zakonom br. 07/L-006 o sprečavanju i suzbijanju pandemije COVID-19 na teritoriji Republike Kosovo (SL, br. 3, 25. avgusta 2020. godine). Ista odluka se u svom pravnom osnovu poziva i na osporenu odluku, odnosno odluku predsednika br. 52/2020 [o odgađanju održavanja vanrednih izbora za predsednika u opštini Podujevo na neodređeni rok] za koju naglašava da je doneta zbog pandemije COVID-19.

79. Sud na osnovu analiziranja trenutne situacije na koju je uticalo donošenje odluke predsednika [br. 157/2020], uključujući i aspekat organizovanja izbora u skladu sa Zakonom br. 07/L-006 o sprečavanju i suzbijanju pandemije COVID-19, ocenjuje da je isti zamenio osporenu odluku i da je pravni efekat eventualne povrede Ustava i Konvencije osporenom odlukom, sada već ispravljen prilikom određivanja 29. novembra 2020. godine kao datuma održavanja izbora.

80. Međutim, Sud će takođe oceniti da li je i dalje potreban nastavak razmatranja konkretnog slučaja u kontekstu poštovanja ljudskih prava zagarantovanih Ustavom i Konvencijom.

81. Sud prvo primećuje da se standard ESLJP-a, u slučajevima kada je potrebno nastaviti razmatranje predmeta [u kontekstu poštovanja ljudskih prava zagarantovanih Konvencijom] sastoji u onim okolnostima u kojima je položaj podnosioca zahteva nejasan u pogledu epiloga njegovog predmeta i kada bi isti neminovno ostao u neizvesnoj situaciji u vezi sa pitanjima koja su pokrenuta u predstavci zasnovano na određenim članovima Konvencije (vidi predmet ESLJP-a *F.G. protiv Švedske*, predstavka br. 43611/11, presuda od 23. marta 2016. godine, stavovi 79-84).

82. Shodno tome, Sud dalje zaključuje da u konkretnom slučaju (i) s obzirom na to da razlog zbog kojeg je osporena odluka predsednika, tj. *odlaganje izbora na neodređeni rok,* više ne postoji; i (ii) budući da je efekat eventualne povrede člana 45. Ustava i člana 3. Protokola br. 1 EKLJP zbog ovih okolnosti razrešen određivanjem novog datuma izbora, a to je 29. novembar 2020. godine, Sud smatra da ovaj slučaj ne sadrži bilo koju posebnu okolnost u pogledu poštovanja ljudskih prava ustanovljenih Ustavom i Konvencijom.

83. Sledstveno, Sud utvrđuje da je odlukom predsednika [br. 157/2020], predmet zahteva podnosilaca promenjen u znatnoj meri. Sadašnje stanje, odnosno *određivanje datuma izbora* je okolnost koja se svodi na to da navedeni zahtev sada nema opravdanje i da je cilj koji je trebalo da bude postignut, već potpuno postignut. U svetlu toga, Sud smatra da nema više merituma za dalje razmatranje ovog pitanja, a takvo obrazloženje Sud je već jasno izložio i u svojoj sudskoj praksi (vidi slučajeve Suda: KO63/12, podnosilac *zahtev Alme Lame i 10 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo za ocenu ustavnosti članova 37,38. i 39. Krivičnog* zakona *br. 04/L-82 Republike Kosovo*, odluka o skidanju zahteva sa liste od 10. decembra 2012. godine, stav 19; KO107/10, podnosilac *Gani Geci i drugi poslanici, ocena ustavnosti odluke Skupštine od 14. oktobra 2010. godine o Nacrtu strategije i o odluci Vlade o privatizaciji Pošte i telekomunikacije Kosova,* odluka o skidanju zahteva sa liste od 17. avgusta 2011. godine, stavovi 24-26; KI58, KI66 i KI94/12, podnosilac *Selatin Gashi, Halit Azemi i grupa opštinskih savetnika SO Vitina, zahtev za ocenu ustavnosti odluka opštine Mitrovice, Gnjilana i Vitine o uslovljavanju građana na pristup opštinskim uslugama plaćanjem obaveza prema javnim preduzećima*, odluka o skidanju zahteva sa liste od 5. jula 2013. godine,stav 45).

84. Dakle, kao opšti proceduralni princip, Sud ne donosi odluke o slučajevima u kojima stvar više ne postoji i kada slučaj ostane bez predmeta razmatranja. Ovo je svetski prihvaćen princip o ponašanju sudova i analogan je principu sudske uzdržanosti (vidi slučaj KO63/12, gore citiran, stav 23; KI11/09, *Tomë Krasniqi, ocena ustavnosti člana 2. stava 1. Administrativnog naređenja Misije Ujedinjenih nacija na Kosovu (UNMIK) br. 2003/12 i člana 20. stava 1. Zakona o Radio-televiziji Kosova, Zakon br. 02/L-47*, odluka o skidanju zahteva sa liste od 30. maja 2011. godine, stav 46).

85. Prema tome, uzevši u obzir gore navedene ocene, Sud je već utvrdio da 2 uslova primene člana 37. stav 1. podstav b Konvencije nisu ispunjena. Takođe, navod više ne predstavlja aktivan spor, i Sud ocenjuje da ne postoje posebni razlozi u vezi sa poštovanjem ljudskih prava ustanovljenih Ustavom i Konvencijom zbog kojih bi bilo potrebno nastaviti sa daljom ocenom ovog zahteva, budući da ne postoji nerešeni slučaj ili spor u vezi sa ustavnošću osporene odluke, a i stvar je faktički ostala bez predmeta razmatranja.

86. Konačno, uzimajući u obzir odluku predsednika br. 157/2020 o određivanju i objavljivanju datuma vanrednih izbora za predsednika u opštini Podujevo, Sud zaključuje da podnosioci zahteva nemaju više

nerešen slučaj ili spor u pogledu ustavnosti osporene odluke i da je stvar faktički bez predmeta razmatranja, pa sledstveno

IZ TIH RAZLOGA

Ustavni sud Republike Kosovo, na osnovu člana 113.2 (1) Ustava, člana 20. Zakona i pravila 35 (4) i 59 (3) Poslovnika, dana 18 novembra 2020. godine

ODLUČUJE

I. DA BRIŠE zahtev sa liste u skladu sa pravilom 35 (4) Poslovnika o radu;

II. DA DOSTAVI ovu odluku stranama;

III. DA OBJAVI ovu odluku u Službenom listu, u skladu sa članom 20.4 Zakona; i

IV. DA PROGLASI da ova odluka stupa na snagu odmah.

Sudija izvestilac	**Predsednica Ustavnog suda**
Selvete Gërxhaliu-Krasniqi	Arta Rama-Hajrizi

Slučaj br. KO50/19, Podnosilac zahteva: Vrhovni sud Republike Kosovo, Zahtev za ocenu ustavnosti člana 5. stava 2. i člana 7. stavova 3, 4. i 5. Zakona br. 04/L-140 o proširenim nadležnostima za konfiskaciju imovine stečene vršenjem krivičnih dela i člana 19. stava 1. podstava 1, stava 2. podstava 1. i stavova 7. i 8. Zakona br. 06/L-087 o proširenim nadležnostima za konfiskaciju imovine

Ključne reči: *institucionalni zahtev, Vrhovni sud Republike Kosovo, ocena ustavnosti člana 5 stava 2, člana 7 stavova 3, 4 i 5 Zakona br. 04/L-140 o proširenim nadležnostima za konfiskaciju imovine stečene vršenjem krivičnih dela (osporeni zakon 1) i člana 19 stav 1 podstava 1, stav 2 podstava 1, kao i stavova 7 i 8 Zakona br. 06/L-087* o proširenim nadležnostima za konfiskaciju imovine *(osporeni zakon 2), očigledno neosnovan zahtev*

Predmetna stvar zahteva je bila ocena ustavnosti člana 5 stava 2, člana 7 stavova 3, 4 i 5 osporenog zakona 1 i člana 19 stav 1 podstava 1, stav 2 podstava 1, kao i stavova 7 i 8 osporenog zakona 2, za koje se navodi da su u suprotnosti sa članom 30. [Prava optuženog] Ustava.

Podnosilac zahteva navodi da se, prema odredbama člana 7.3, 7.4 i 7.5 osporenog zakona 1, protiv preminulog može podići optužnica, može se odrediti branilac i održati glavni pretres, što je u suprotnosti sa odredbama ZKPK-a.

Sud je u početku ocenio da li podnet zahtev ispunjava uslove prihvatljivosti, kao što je utvrđeno Ustavom i dalje precizirano Zakonom o Ustavnom sudu i Poslovnikom o radu Suda. Shodno tome, Sud primećuje da je u kontekstu ocene uslova da li *Osporene zakone relevantni sud treba direktno primeniti u slučaju koji se razmatra pred njim*, zaključio da ovaj uslov nije ispunjen.

Sud je utvrdio da činjenice slučaja pokazuju da je 14. oktobra 2020. godine relevantni sud rešio slučaj koji je pred njim vodio. Ovo rešenje ili zaključak slučaja doneo je Vrhovni sud donošenjem rešenja Pml. br. 3/2019, gde je odbio zahtev zainteresovane za zaštitu zakonitosti - s obrazloženjem da nakon povlačenja STRK-a od optužnice nije više bio nadležan za nastavak krivičnog postupka.

Sud podseća na svoj stav da Sud može odlučivati o zahtevima koji se odnose na član 113.8 Ustava samo ako postoji aktivan slučaj pred relevantnim sudom koji je u toku i kada „*odluka relevantnog suda u određenom slučaju zavisi od kompatibilnosti osporenog zakona*“. Kao što je gore objašnjeno, pred relevantnim sudom više nema aktivnog slučaja, jer je zahtev za zaštitu

zakonitosti za čije je odlučivanje sudski postupak obustavljen do odluke Ustavnog suda - Vrhovni sud već rešio kao stvar.

Vrhovni sud nije mogao da odluči o slučaju koji je već podneo Ustavnom sudu pre nego što je podneo zahtev za povlačenje slučaja iz postupka razmatranja u Ustavnom sudu. To je zbog činjenice da član 52. Zakona jasno navodi: „*Nakon podnošenja podneska u skladu sa Članom 113, paragraf 8 Ustava, postupak pred redovnim sudom se prekida do donošenja odluke Ustavnog suda*“. To znači da član 52. Zakona predviđa *ex lege* obustavu postupka u trenutku kada se podnese zahtev Ustavnom sudu na osnovu člana 113.8 Ustava. Iz toga proizilazi da Vrhovni sud nije bio u mogućnosti da preduzme bilo kakvu proceduralnu radnju u vezi sa slučajem, a da prethodno nije obavestio Ustavni sud kome je podnet slučaj na razmatranje.

Kao rezime, u skladu sa članom 113.8 Ustava, članovima 20, 51, 52 i 53. Zakona i pravilom 77 Poslovnika o radu, Sud proglašava zahtev KO50/19, kao neprihvatljiv, za dalje razmatranje.

REŠENJE O NEPRIHVATLJIVOSTI

u

slučaju br. KO50/19

Podnosilac

Vrhovni sud Republike Kosovo

Zahtev za ocenu ustavnosti člana 5. stava 2. i člana 7. stavova 3, 4. i 5. Zakona br. 04/L-140 o proširenim nadležnostima za konfiskaciju imovine stečene vršenjem krivičnih dela i člana 19. stava 1. podstava 1, stava 2. podstava1. i stavova 7. i 8. Zakona br. 06/L-087 o proširenim nadležnostima za konfiskaciju imovine

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 podneo Vrhovni sud Republike Kosovo (u daljem tekstu: relevantni sud), a potpisao ga je predsednik Enver Peci.

Osporeni zakoni

2. Relevantni sud iznosi sumnje u pogledu ustavnosti (i) člana 5. stava 2. i člana 7. stavova 3, 4. i 5. Zakona br. 04/L-140 o proširenim nadležnostima za konfiskaciju imovine stečene vršenjem krivičnih dela (Službeni list Republike Kosovo / br. 5 / 8. mart 2013. godine, Priština (u daljem tekstu: osporeni zakon 1); i (ii) člana 19. stava 1. podstava 1, stava 2. podstava 1. i stavova 7. i 8. Zakona br. 06/L-087 o proširenim nadležnostima za konfiskaciju imovine (Službeni list Republike Kosovo/br. 23/26. decembar 2018. godine, Priština (u

daljem tekstu: osporeni zakon 2) [u daljem tekstu kada se pominju zajedno: osporeni zakoni].

Predmetna stvar

3. Predmetna stvar zahteva je ocena ustavnosti člana 5. stava 2 i člana 7. stavova 3, 4. i 5. osporenog zakona 1 i člana 19. stava1. podstava 1, stava 2. podstava 1. i stavova 7. i 8. osporenog zakona 2, koji su navodno u suprotnosti sa članom 30. [Prava optuženog] Ustava Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ustav).

Pravni osnov

4. Zahtev je zasnovan na stavu 8. člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava, članovima 51. [Tačnost podneska], 52. [Postupak pred sudom] i 53. [Odluka] Zakona o Ustavnom sudu Republike Kosovo br. 03/L-121 (u daljem tekstu: Zakon), kao i na pravilu 77. [Podnesak u skladu sa članom 113.8 Ustava i članovima 51, 52. i 53. Zakona] Poslovnika o radu Ustavnog suda Republike Kosovo br. 01/2018 (u daljem tekstu: Poslovnik).

Postupak pred Sudom

5. Dana 26. marta 2019. godine, relevantni sud je podneo zahtev Ustavnom sudu Republike Kosovo (u daljem tekstu: Sud).

6. Dana 27. marta 2019. godine, predsednica Suda je imenovala sudiju Nexhmija Rexhepija za sudiju izvestioca i Veće za razmatranje sastavljeno od sudija: Selvete Gërxhaliu-Krasniqi (predsedavajuća), Gresa Caka-Nimani i Safet Hoxha.

7. Dana 2. aprila 2019. godine, Sud je o registraciji zahteva obavestio Relevantni sud, predsednika Republike Kosovo (u daljem tekstu: predsednik), predsednika Skupštine Republike Kosovo (u daljem tekstu: predsednik Skupštine), premijera Republike Kosovo (u daljem tekstu: premijer), ombudsmana i Specijalno tužilaštvo Republike Kosovo (u daljem tekstu: STRK) i pružio im mogućnost da svoje komentare, ako ih imaju, dostave u roku od 15 (petnaest) dana od dana prijema dopisa Suda.

8. Istog datuma, Sud je o registraciji zahteva KO50/19 obavestio advokata g. Visara Haxhibeqirija, kao advokata zainteresovanih strana u sudskim postupcima pred redovnim sudovima, odnosno lica L.H., V.H. i V.H. [*objašnjenje Suda:* sve zainteresovane strane su sledbenici pokojnog H.H. protiv koga je STRK predložio nastavak krivičnog

postupka oduzimanja imovine stečene vršenjem krivičnog dela (u daljem tekstu Sud će ih zajedno nazivati "zainteresovane strane")]. Sud je i zainteresovanim stranama pružio mogućnost da dostave svoje komentare u roku od 15 (petnaest) dana od dana prijema dopisa Suda.

9. Dana 18. aprila 2019. godine, zainteresovane strane su dostavile komentare u vezi sa zahtevom relevantnog suda koji je podnet ovom Sudu.

10. Dana 10. maja 2019. godine, Sud je o komentarima zainteresovane strane obavestio relevantni sud, predsednika, predsednika Skupštine, premijera, ombudsmana i STRK. Relevantni sud je obavešten da svoje komentare u vezi sa komentarima zainteresovane strane, ako ih ima, može dostaviti do 22. maja 2019. godine.

11. Dana 15. maja 2019. godine, relevantni sud je tražio da mu se vrati original predmeta.

12. Dana 3. juna 2019. godine, Ustavni sud je vratio relevantnom sudu original predmeta.

13. Relevantni sud nije dostavio svoje komentare u vezi sa komentarima zainteresovane strane.

14. Dana 27. decembra 2019. godine, zainteresovana strana je dostavila dopunu zahteva u kojoj je naveo da po isteku roka važenja rešenja [GJPP 181/2009] od 4. maja 2011. godine koji je iznosio 30 (trideset) dana, ni tužilaštvo, a ni sud nisu doneli bilo kakav nalog ili sudsku odluku o zamrzavanju, zapleni ili bilo kojoj drugoj meri kojom bi se sprečilo slobodno upravljanje imovinom koja je bila predmet spora u ovom slučaju.

15. Dana 24. februara 2020. godine, Sud je o dopuni zahteva koji je dostavila zainteresovana strana obavestio relevantni sud, predsednika, predsednika Skupštine, premijera, ombudsmana i STRK.

16. Dana 4. marta 2020. godine, zainteresovana strana je dostavila drugu dopunu zahteva, u kojoj je stavila naglasak na dopis STRK-a upućen Osnovnom sudu - Odeljenju za teška krivična dela u kojem je navedeno da je STRK odustao od predloga za nastavak krivičnog postupka oduzimanja imovine stečene vršenjem krivičnog dela protiv preminulog okrivljenog lica H.H. *ex relation* [H.H. je bio suprug, odnosno otac gore pomenutih zainteresovanih strana].

17. Dana 14. septembra 2020. godine, zainteresovana strana je podnela zahtev za rešavanje slučaja KO50/19 ili da se isti odbaci na osnovu pravila 35.4 Poslovnika.

18. Dana 14. septembra 2020. godine, Sud se obratio STRK-u radi dostavljanja dodatnih informacija u vezi sa predmetnim slučajem, tražeći konkretno potvrdu o tome *"da li se odustalo od predloga [PPS. br. 22/09] od 16. januara 2018. godine za nastavak krivičnog postupka oduzimanja imovine stečene krivičnim delom protiv preminulog okrivljenog H.H. ex relation? Sud je takvu informaciju primio od zainteresovanih strana u slučaju KO50/19"*.

19. Dana 5. oktobra 2020. godine, u odsustvu odgovora u propisanom roku, Sud je ponovio isti zahtev za dostavljanje dodatnih informacija od strane STRK-a.

20. Dana 7. oktobra 2020. godine, STRK je odgovorio Sudu navodeći da su odgovorili i ranije, ali njihov dopis nije pristigao na zvaničnu email adresu Suda. U njihovom odgovoru je dalje navedeno sledeće: "*obaveštavamo vas da se ovo tužilaštvo* [STRK] *dana 27.02.2020. godine obratilo Osnovnom sudu u Prištini obaveštenjem da je odustalo od predloga PPS. br. 22/2019 od 16.01.2018. godine za nastavak krivičnog postupka zaplene imovine stečene vršenjem krivičnih dela protiv preminulog H.H. iz razloga koji su navedeni u dopisu koji vam prilažemo"*.

21. Dana 13. oktobra 2020. godine, Sud je prvo obavestio Vrhovni sud da na osnovu informacija koje je primio od zainteresovane strane, a koje su potvrđene u komunikaciji sa STRK-om, proizilazi da je STRK, dana 27. februara 2020. godine, obavestio Odeljenje za teška krivična dela pri Osnovnom sudu u Prištini da su "*odustali od predloga PPS. br. 22/09 od 16.01.2018. godine za nastavak krivičnog postupka oduzimanja imovine stečene izvršenjem krivičnog dela protiv preminulog H.H.*". Nakon što je istakao ove činjenice, Sud je tražio od Vrhovnog suda sledeća razjašnjenja:

> *"a) Na osnovu važećeg zakonodavstva, kakva je praksa Vrhovnog suda u slučajevima kada STRK odustane od predloga za nastavak krivičnog postupka oduzimanja imovine stečene izvršenjem krivičnog dela?*
> *b) Da li se postupak obustavlja u slučaju odustajanja tužioca od predloga za nastavak krivičnog postupka oduzimanja imovine stečene izvršenjem krivičnog dela?*

c) Da li se nešto promenilo u statusu slučaja KO50/19 od trenutka kada ste podneli zahtev Sudu, s obzirom na procesne radnje koje su preduzete nakon što ste podneli zahtev Ustavnom sudu?".

22. Dana 14. oktobra 2020. godine, Vrhovni sud je rešenjem [Pml. br. 3/2019] odlučio da se odbacuje kao bespredmetan zahtev za zaštitu zakonitosti koji je advokat zainteresovane strane podneo protiv rešenja Osnovnog suda u Prištini - Odeljenje za teška krivična dela PKR. br. 1/17 od 26. novembra 2018. godine i rešenja [PN. br. 1240/18] Apelacionog suda Kosova od 17. decembra 2018. godine.

23. Dana 27. oktobra 2020. godine, Vrhovni sud je odgovorio Sudu sledećim informacijama: *"Vrhovni sud Kosova je analizirajući ovu proceduralnu situaciju, odlukom Pml. br. 3/2019 od 14. oktobra 2020. godine, utvrdio da se zahtev za zaštitu zakonitosti branioca Visara Haxhibeqirija, zastupnika zainteresovanih strana, zakonskih naslednika sada pokojnog H.H., koji je podnet protiv rešenja Osnovnog suda u Prištini-Odeljenje za teška krivična dela PKR. br. 1/17 od 26.11.2018. godine i rešenja Apelacionog suda Kosova PN. br. 1240/18 od 17.12.2018. godine,* ***odbacuje kao bespredmetan.***
Prema onome što je gore opisano, Vrhovni sud Kosova, odustajanjem od predloga nadležnog tužilaštva sa slučaja, nema dalju nadležnost za nastavak krivičnog postupka prema zahtevu za zaštitu zakonitosti i shodno tome, odluka ovog suda o ovom slučaju ne zavisi od usklađenosti Zakona br. 06/L-087 o proširenim nadležnostima za konfiskaciju imovine stečene vršenjem krivičnih dela.
Stoga, predlažem da Ustavni sud, u skladu sa pravilom 35 Poslovnika o radu, oceni potrebu za daljim postupkom u ovom slučaju".

24. Dana 18. novembra 2020. godine, Veće za razmatranje je razmotrilo slučaj i odlučilo da odlučivanje o ovom slučaju odloži za neku drugu sednicu.

25. Dana 9. decembra 2020. godine, Veće za razmatranje je razmotrilo izveštaj sudije izvestioca i jednoglasno iznelo preporuku Sudu o neprihvatljivosti zahteva.

Pregled činjenica

26. Dana 30. juna 2009. godine, STRK je donelo rešenje o pokretanju istrage protiv 25 lica zbog nekoliko krivičnih dela finansijskog kriminala. Već u prvoj fazi istrage je primećeno da je u ovu krivično-pravnu stvar, prema navodima STRK-a, bio umešan i pokojni H.H. koji je preminuo 21. marta 2008. godine.

27. Dana 15. marta 2010. godine, sudija za prethodni postupak Okružnog suda u Prištini je na osnovu zahteva tužioca STRK-a, izdao nalog za skrivene mere –"Otkrivanje finansijskih podataka" protiv pokojnog H.H., kao osumnjičenog za umešanost u određena krivična dela. Na osnovu izveštaja primljenih od bankarskih autoriteta, H.H.je i nakon smrti imao aktivne račune u komercijalnim bankama na Kosovu sa bilansom novčanih sredstava u iznosu od 235.990,12 evra (dvesta trideset pet hiljada devetsto devedeset evra i dvanaest centi).

28. Dana 28. aprila 2010. godine, sudija za prethodni postupak Okružnog suda u Prištini je rešenjem [GJPP 181/2009] naložio blokiranje/zamrzavanje bankarskih računa H.H. u finansijskim institucijama na Kosovu u trajanju od trideset (30) dana. U ovom rešenju je navedeno: *"Uzimajući u obzir činjenicu da je H.H. bio osumnjičen u ovom slučaju zajedno sa ostalim osumnjičenima, prema tome postoji osnovana sumnja da novac na bankovnim žiro-računima potiče izkriminalnih aktivnosti [...].*"

29. Dana 28. maja 2010. godine, sudija za prethodni postupak Okružnog suda u Prištini je rešenjem [GJPP 181/2009] naložio uvođenje privremene mere radi obezbeđenja imovine u skladu sa stavovima 1. i 2. člana 247. i stavom 1. člana 489. [Postupak oduzimanja] Privremenog zakona o krivičnom postupku Kosova (u daljem tekstu: PZKPK) i stavom 1. člana 60. [Oduzimanje predmeta] Privremenog krivičnog zakona Kosova (u daljem tekstu: PKZK).

30. Dana 4. maja 2011. godine, sudija za prethodni postupak Okružnog suda u Prištini je rešenjem [GJPP 181/2009] naložio privremeno oduzimanje nepokretne imovine H.H.

31. Dana 28. juna 2017. godine, Osnovni sud–Odeljenje za teška krivična dela u Prištini (u daljem tekstu: Osnovni sud) je rešenjem [PKR. br. 642/15], između ostalog i u meri u kojoj je relevantno za ovaj slučaj, oglasio K.P. krivim za izvršenje nekoliko krivičnih dela. U okviru ove presude, Specijalno tužilaštvo je dana 31. marta 2016. godine, predložilo i oduzimanje imovine koja se vodi na ime pokojnog H.H. Međutim, Osnovni sud je prilikom odlučivanja po pitanju oduzimanja ovih sredstava/imovine smatralo da ova imovina nije bila predmet optužbe, da pokojni H.H. nije deo ovog krivičnog postupka i da tužilac nije tražio niti sproveo procesne radnje radi oduzimanja ove imovine kako se zahteva proširenim nadležnostima za oduzimanje koje su utvrđene zakonom.

32. Dana 2. oktobra 2017. godine, STRK je podneo predlog za odobrenje postupka oduzimanja imovine stečene vršenjem kriminalne delatnosti [PPS. br. 22/2009], protiv umrlog H.H., po pitanju oduzimanja nepokretne imovine na njegovo ime i novčanog iznosa koji se nalazio na njegovim bankarskim računima.

33. Dana 16. januara 2018. godine, STRK je, po prijemu presude [PSKR. br. 486/2017] Apelacionog suda od 20. novembra 2017. godine, ponovo podneo predlog za dozvoljavanje postupka oduzimanja imovine stečene vršenjem kriminalne delatnosti [PPS. br. 22/2009] protiv umrlog H.H. u pogledu oduzimanja nepokretne imovine na njegovo ime i novčanog iznosa koji se nalazio na njegovim bankarskim računima. PSRK je predlog za odobrenje postupka oduzimanja imovine stečene vršenjem kriminalnih delatnosti podneo na osnovu osporenog zakona 1.

34. Dana 26. novembra 2018. godine, Osnovni sud je rešenjem [PKR. br. 1/17] usvojio predlog STRK-a za dozvoljavanje nastavka postupka oduzimanja imovine protiv umrlog H.H. Takođe, nastavljen je i krivični postupak protiv umrlog H.H. *ex relatione* za imovinu koja je predmet oduzimanja.

35. Dana 30. novembra 2018. godine, zainteresovana strana je izjavila žalbu protiv gore navedenog rešenja Osnovnog suda zbog bitnih povreda odredaba krivičnog postupka i povrede krivičnog zakona.

36. Dana 17. decembra 2018. godine, Apelacioni sud je, rešenjem [PN. br. 1240/2018] odbio, kao neosnovanu, žalbu zainteresovane strane izjavljenu protiv prvostepenog rešenja sa sledećim obrazloženjem: "*Prvostepeni sud je pravično postupio kada je prihvatio zahtev TSTRK-a, PPS. br. 22/2009 od 16.01.2018. godine o dozvoljavanju nastavljanja procesa konfiskovanja protiv sada preminulog H.H, ex relation, za imovinu koja je predmet konfiskovanja [...].*"

37. Dana 24. decembra 2018. godine, zainteresovana strana je podnela zahtev za zaštitu zakonitosti zbog povrede krivičnog zakona i povreda odredaba krivičnog postupka kada su takve povrede uticale na zakonitost sudske odluke.

38. Dana 26. marta 2019. godine, relevantni sud, odnosno Vrhovni sud, je obustavio predmet pred sobom i na osnovu člana 113.8 Ustava podneo Sudu zahtev za ocenu saglasnosti sa Ustavom odredaba člana 5. stava 2 i člana 7. stavova 3, 4. i 5. osporenog zakona 1 i člana 19. stava 1. podstava 1, stava 2. podstava 1 i stavova 7. i 8. osporenog zakona 2.

39. Dana 14. oktobra 2020. godine, relevantni sud je, bez obzira na činjenicu da je slučaj dostavljen na razmatrane Ustavnom sudu na osnovu člana 113.8 Ustava, doneo rešenje Pml. br. 3/2019, kojim je odbacio, kao bespredmetan, zahtev zainteresovane strane za zaštitu zakonitosti. Vrhovni Sud smatrao da: *„zahtev za zaštitu zakonitosti branioca Visara Haxhibeqirija, zastupnik zainteresovanih strana zakonskih naslednika sada pokojnog H.H., podnet protiv rešenja Osnovnog suda u Prištini – Odeljenje za teška krivična dela PKR. br. 1/17 od 26.11.2018. godine i rešenja Apelacionog suda Kosova PN. br. 1240/18 od 17.12.2018. godine, odbacuje,* ***kao bespredmetan****.“*

40. Dana 27. oktobra 2020. godine, isti relevantni sud je neposredno nakon što je odbacio zahtev zainteresovane strane za zaštitu zakonitosti kao bespredmetan, tražio od Suda da *“u skladu sa pravilom 35. Poslovnika o radu, oceni potrebu za daljim postupkom u ovom slučaju”.*

Navodi podnosioca zahteva

41. Relevantni sud tvrdi da član 5. stav 2. član 7. stavovi 3, 4. i 5. osporenog zakona 1 i član 19. stav 1. podstav 1, stav 2. podstav 1. i stavovi 7. i 8. osporenog zakona 2, nisu u saglasnosti sa članom 30. [Prava optuženog] Ustava.

42. Podnosilac zahteva najpre izražava sumnju u vezi sa podnošenjem zahteva za zaštitu zakonitosti koji je podnela zainteresovana strana iz razloga što *“[...u skladu sa članom 432, stavom 1 ZKPK-a zahtev za zaštitu zakonitosti može da se podnese protiv pravosnažne sudske odluke ili protiv sudskog postupka kojem je prethodilo donošenje takve odluke, nakon okončanja krivičnog postupka pravosnažnom odlukom]”.*

43. Shodno tome, prema navodima podnosioca zahteva, prvo pitanje od koga zavisi odluka je to da li je zahtev za zaštitu zakonitosti podnet protiv odluke koja je pravosnažno doneta u krivičnom postupku.

44. Relevantni sud navodi da se u Zakoniku o krivičnom postupku Kosova (u daljem tekstu: ZKPK) govori o licu koje je živo, odnosno u članovima 19.3 do 19.6 date su definicije osumnjičenog, okrivljenog, optuženog i osuđenog lica, ali se i u svim ostalim odredbama uvek govori o licu koje je živo. Po tom osnovu, podnosilac zahteva naglašava da shodno odredbi člana 160. ZKPK-a, kada se u toku krivičnog postupka ustanovi da je okrivljeno lice preminulo, državni tužilac donosi rešenje kojim se obustavlja krivični postupak. Zbog toga, podnosilac zahteva izražava dileme oko razumevanja odredbi člana 5.2

osporenog zakona 1 prema kojoj *"imovina koja podleže delokrugu primene proširenih nadležnosti za konfiskaciju, a koju je stekao optuženi koji je preminuo, može da podleže konfiskaciji iz člana 7 ovog zakona"*.

45. Pored toga, podnosilac zahteva navodi da se prema odredbama člana 7.3, 7.4 i 7.5 osporenog zakona 1, protiv umrlog lica može podići optužnica, imenovati branilac i održati sudska rasprava, što je u suprotnosti sa odredbama ZKPK-a.

46. Drugo pitanje, koje ujedno predstavlja i drugu dilemu relevantnog suda i od koga zavisi njegova odluka, jeste da li je zahtev za zaštitu zakonitosti podnelo ovlašćeno lice.

47. Prema relevantnom sudu, ovaj zahtev nisu podnela ovlašćena lica određena u članu 433. stav 1. ZKPK-a, gde spadaju državni tužilac, okrivljeno lice i njegov branilac. Takođe, relevantni sud stavlja poseban naglasak na ovu odredbu u kojoj je propisano da 'nakon smrti okrivljenog, zahtev u njegovo ime mogu podneti lica predviđena u članu 424, stavu 1, poslednja rečenica ovog Zakonika, u koja spadaju: državni tužilac, suprug, vanbračni suprug, lice u krvnom srodstvu po prvoj liniji, roditelj staratelj, usvojeno dete, brat, sestra ili roditelj usvajač osuđenog'.

48. Prema tome, prema navodima relevantnog suda, zahtev za zaštitu zakonitosti je podneo branilac koji je dodeljen preminulom licu protiv koga ne postoji i nije postojao krivični postupak ni dok je bilo živo.

49. Konačno, relevantni sud kao glavni navod izražava svoju sumnju po sledećem pitanju: nakon što preminulo lice prema osporenim odredbama stekne status optuženog, relevantni sud izražava sumnju u pogledu saglasnosti ovih odredbi sa članom 30. Ustava, jer je jasno da umrlo lice ne može imati branioca niti uživati ta prava, dok će s druge strane optuživanje i osuda imati posledice po njegove naslednike, iako su to lica protiv kojih nije podignuta optužnica, niti sproveden krivični postupak.

50. Relevantni sud takođe obrazlaže da je u vreme podnošenja zahteva za zaštitu zakonitosti bio na snazi osporeni zakon 1, dok je od 10. januara 2019. godine na snazi osporeni zakon 2. Međutim, prema navodima relevantnog suda, odredbe koje su od interesa za predmetni slučaj nisu izmenjene, tako da su članovi 5.2, 7.3, 7.4 i 7.5 osporenog zakona 1 identični sa odredbama članova 19.1.1, 19.2.1, 19.7 i 19.8 novog zakona (osporenog zakona 2).

51. Na kraju, relevantni sud naglašava da on, s obzirom na to da je njegova meritorna odluka direktno povezana sa zakonskim normama osporenih zakona, samim tim ne može da odluči o zahtevu za zaštitu zakonitosti dok Sud ne donese meritornu odluku povodom ovog zahteva.

Komentari zainteresovane strane

52. Zainteresovana strana na početku izražava svoje iznenađenje svrhom zahteva koji je podnet Sudu, jer se po njenom mišljenju ovaj zahtev ne bavi problematikom koja je izložena pravnim sredstvima u ovom postupku.

53. Povodom prvog navoda relevantnog suda po pitanju da li je zahtev za zaštitu zakonitosti podnet protiv odluke koja je doneta u krivičnom postupku kao pravosnažna odluka, zainteresovana strana ističe da sudske odluke koje ona osporava predstavljaju meritorno odlučivanje (iako pogrešno), a ne procesna rešenja. Po njihovom mišljenju, ova očekivana odluka relevantnog suda o tome da li će se predlog državnog tužioca prihvatiti ili ne ima direktne posledice na to da li će biti krivičnog postupka čiji predmet je oduzimanje imovine ili ne.

54. Tako je, prema navodima zainteresovane strane, rešenje [PN. br.1240/2018] Apelacionog suda od 17. decembra 2018. godine pravosnažno i isto se prema članu 432. stav 1. ZKPK-a može pobijati vanrednim pravnim sredstvom.

55. Povodom navoda relevantnog suda o tome da se *'[prema odredbama člana 7.3, 7.4 i 7.5 osporenog zakona 1, protiv umrlog lica može podići optužnica, imenovati branilac i održati sudska rasprava, što je u suprotnosti sa odredbama ZKPK-a]'*, zainteresovana strana naglašava da član 5. stav 2. osporenog zakona 1 jasno kaže da imovina može biti podvrgnuta oduzimanju iz člana 7. i da to podvrgavanje nije automatsko i bezuslovno, već dolazi kao rezultat ispunjenja određenih zakonskih uslova. Zainteresovana strana tvrdi da se za podizanje optužnice prema ovoj zakonskoj odredbi, optužnica ne podiže protiv okrivljenog koji je preminuo, već protiv okrivljenog koji je preminuo *ex relatione* za imovinu koja je predmet oduzimanja. Dakle, predmet optužbe u ovom slučaju nije okrivljeni koji je preminuo, već njegova imovina.

56. Zainteresovana strana dalje izražava zabrinutost zbog procesnih povreda koje su učinile dve instance redovnih sudova koje su odlučile o *'nastavku postupka'* koji, po navodima zainteresovane strane, '*nikada nije pokrenut'* iz razloga što sada pokojni H.H. nikada nije

imao status osumnjičenog, okrivljenog, optuženog ili osuđenog u krivičnom postupku.

57. Što se tiče drugog pitanja koje je pokrenuo Relevantni sud u vezi sa tim da li je zahtev za zaštitu zakonitosti podnelo ovlašćeno lice, jer je isti *"[...podneo branilac koji je određen preminulom licu...]"*, zainteresovana strana navodi sledeće: *"[Najpre, zahtev nije podneo branilac koji je dodeljen umrlom licu. Umrlo lice ne može imati branioca zbog gašenja njegovog subjektiviteta i ova prava ne pripadaju umrlim licima]"*.

58. Pored toga, zainteresovana strana naglašava da osporavanje njihove legitimacije kao podnosilaca zahteva za zaštitu zakonitosti ima fatalne posledice sa direktnim efektom na kršenje sledećih ustavnih prava: *"[Član 21. [Opšta načela] - pri čemu su povređena osnovna načela ljudskih prava uvođenjem u krivični postupak u suprotnosti sa ZKPK-om; 2. Član 23. [Ljudsko dostojanstvo] - narušavanje ugleda, gubitak dostojanstva, ponižavanje sprovođenjem sudskih postupaka u suprotnosti sa važećim zakonima, proizvoljne odluke uz kontinuirane povrede krivičnog i procesnog prava; 3. Član 24. [Jednakost pred zakonom] - pri čemu su diskriminaciju pokazale domaće institucije, kao Državno tužilaštvo i sudovi, pokušavajući da oduzmu zakonitu imovinu sa tendencijom da stvore fiktivne sudske postupke u suprotnosti sa važećim zakonskim odredbama; 4. Član 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] - pri čemu u predmetnom slučaju nije obezbeđena ni minimalna zaštita prava u postupku pred sudovima i Državnim tužilaštvom, uz uskraćivanje upoznavanja sa spisima predmeta u ovom krivičnom predmetu uprkos zahtevu koji je pismenim putem podnet sudu, uz donošenje proizvoljnih i jednostranih odluka sa nepoznatim namerama na štetu integriteta i dostojanstva ličnosti i pokušaj oduzimanja privatne imovine; 5. Član 36. [Pravo na privatnost] - stalnim objavljivanjem ličnih finansijskih podataka i iznošenjem privatnih informacija u javnosti u vezi sa nepokretnom imovinom koja nikada pravno nije bila predmet bilo kakvog krivičnog postupka; 6. Član 46. [Zaštita imovine] - lišavanje prava svojine, proizvoljno narušavanje slobodnog raspolaganja privatnom svojinom]."*

59. Na osnovu prethodnih izlaganja, zainteresovana strana konačno traži od Suda da proglasi zahtev očigledno neosnovanim jer odredbe osporenog zakona 1 i osporenog zakona 2 ni u kojoj meri ne povređuju nijedno ustavno pravo utvrđeno članom 30. Ustava.

60. Na kraju, zainteresovana strana traži od Suda da oceni postojanje same krivične stvari predmetnog slučaja u okolnostima neispunjenja

zakonskih uslova za postojanje iste, kao postupak koji je "nastavljen" iako nije nikada pokrenut zbog nepostojanja rešenja o pokretanju istrage, nepostojanja statusa stranke u postupku pokojnog H.H. kao okrivljenog ili bilo kog drugog statusa, nepostojanja naloga za zabranu koji je izdao sud i neuvrštavanja imovine u prvobitni optužni akt [PPS. br. 22/2009], što ima za posledicu kršenje nekoliko primenljivih zakona, a takođe i direktne posledice po zainteresovane strane u ovom postupku.

61. Zainteresovana strana je podnela i 2 dopune komentara dostavljenih Sudu. Dana 27. decembra 2019. godine, advokat zainteresovane strane je naveo da po isteku 30-dnevnog roka važenja rešenja [GJPP 181/2009] od 4. maja 2011. godine, ni tužilaštvo a ni sud nisu doneli bilo kakav nalog ili sudsku odluku o zamrzavanju, oduzimanju ili bilo kojoj drugoj meri koja bi sprečavala slobodno upravljanje ovom imovinom sa njihove strane. Zainteresovana strana je dostavila Sudu komunikaciju Direkcije za katastar opštine Priština i Specijalnog tužilaštva, u kojoj je Specijalno tužilaštvo preko svog portparola izjavilo sledeće: *"Inače, Specijalno tužilaštvo je ocenilo da ne postoji zakonski osnov za podizanje optužnice protiv pokojnog, H.H., ex relation, jer isti nikada nije imao svojstvo okrivljenog dok je bio živ. Stoga, zbog nepostojanja optužnice, sud bi trebalo da donese odluku po ovom pitanju".*

62. Druga dopuna komentara zainteresovane strane dostavljena je 4. marta 2020. godine i u njoj se naglasak stavlja na dopis Tužilaštva [PPS. br. 22/09] od 27. februara 2020. godine, upućen Osnovnom sudu–Odeljenju za teška krivična dela, u kome je navedeno da Tužilaštvo odustaje od predloga za nastavak krivičnog postupka oduzimanja imovine stečene vršenjem krivičnog dela protiv preminulog okrivljenog lica H.H. *ex relation*. Ovim dopisom, Specijalno tužilaštvo je navelo sledeće: *"Ceneći činjenicu da iz spisa predmeta proizilazi da H.H. dok je bio živ nije imao svojstvo okrivljenog i da se na osnovu Zakona br. 04/L-140 o proširenim nadležnostima za konfiskaciju imovine stečene vršenjem krivičnih dela, optužba se može podneti i protiv okrivljenog koji je preminuo ex-relation, ovo tužilaštvo nije podnelo optužnicu u roku od 180 dana, s toga smatramo da nema pravnog osnova ni za nastavak postupka daljeg konfiskovanja, iz tog razloga odustajemo od predloga PPS. br. 22/09 od 16.01.2018. godine o nastavku krivičnog postupka konfiskovanja imovine stečene krivičnim delom, protiv preminulog H.H."*

Prihvatljivost zahteva

63. Sud će prvo razmotriti da li je zahtev ispunio uslove prihvatljivosti, koji su propisani Ustavom i dalje utvrđeni Zakonom i Poslovnikom.

64. U tom smislu, Sud se poziva na stavove 1. i 8. člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava, koji propisuju:

> *1. Ustavni sud odlučuje samo u slučajevima koje su ovlašćene strane podnele sudu na zakonit način.*
> *(...)*
>
> *8. Sudovi su ovlašćeni da, Vrhovnom sudu, podnesu slučajeve koji se tiču saglasnosti nekog zakona sa Ustavom, ako je ta saglasnost primećena tokom sudskog postupka i ako relevantni sud nije siguran u saglasnost spornog zakona sa Ustavom i samo ako odluka relevantnog suda zavisi od saglasnosti zakona.*

65. Sud se dalje poziva na članove 51, 52. i 53. Zakona, koji propisuju:

> *Član 51.*
> *Tačnost podneska*
>
> *1. Podnesak podnešen u skladu sa članom 113, stav 8 Ustava, podnosi sud samo ukoliko se sporni zakon treba direktno primeniti u postupku koji je deo predmeta razmatranja i samo ukoliko je zakonitost spornog zakona preduslov za donošenje odluke od strane suda.*
>
> *2. Podnesak treba jasno da navede odredbe zakona za koje se smatra da nisu u saglasnosti sa Ustavom.*
>
> *Član 52.*
> *Postupak pred sudom*
>
> *Nakon podnošenja podneska u skladu sa Članom 113, paragraf 8 Ustava, postupak pred redovnim sudom se prekida do donošenja odluke Ustavnog suda.*
>
> *Član 53.*
> *Odluka*
>
> *Ustavni sud donosi odluku samo o saglasnosti zakonskih odredbi sa Ustavom, a ne o ostalim činjeničnim ili pravnim pitanjima koja se tiču spora koji se vodi u nekom redovnom sudu.*

66. Sud takođe uzima u obzir pravilo 77 Poslovnika, koje propisuje:

Pravilo 77 [Podnesak u skladu sa članom 113.8 Ustava i članovima 51., 52. i 53. Zakona]

(1) *Podnesak podnet prema ovom pravilu mora ispuniti uslove utvrđene u članu 113. 8 Ustava i članovima 51., 52. i 53. Zakona.*
(2) *Svaki sud Republike Kosovo može podneti podnesak prema ovom pravilu pod uslovom da:*
(a) se sporni zakon treba direktno primeniti u postupku koji je deo predmeta razmatranja; i
(b) je zakonitost spornog zakona preduslov za donošenje odluke od strane sud.
(3) Podnesak podnet prema ovom pravilu treba jasno da navede odredbe zakona za koje se smatra da nisu u saglasnosti sa Ustavom. Spis koji se razmatra od strane Suda treba da se priloži podnesku.
(4) Relevantni sud može podneti podnesak ex officio ili na zahtev jedne od strana u slučaju i bez obzira da li je strana u slučaju osporila ustavnost odgovarajuće zakonske odredbe.
(5) Nakon podnošenja podneska, Sud će naložiti relevantnom sudu da suspenduje postupak u vezi sa navedenim slučajem dok se odluka Ustavnog suda ne donese".

67. U svetlu gore navedenog normativnog okvira, proizilazi da svaki zahtev koji je podnet na osnovu člana 113. stav 8 Ustava, mora ispunjavati sledeće uslove da bi bio prihvatljiv:

(1) Zahtev mora biti podnet od strane "suda";
(2) Osporeni zakon se mora primeniti direktno od strane relevantnog suda u slučaju koji se nalazi na razmatranju pred njim:
(3) Sud (relevantni) mora biti nesiguran u pogledu saglasnosti osporenog zakona sa Ustavom;
(4) Relevantni sud mora da precizira za koje odredbe osporenog zakona se smatra da su nesaglasne sa Ustavom;
(4) Zakonitost osporenog zakona predstavlja preduslov za donošenje odluke u slučaju koji se razmatra.

68. Sud skreće pažnju na svoju sudsku praksu koja potvrđuje gore navedene uslove u pogledu prihvatljivosti zahteva koji su podneti na osnovu člana 113.8 Ustava (vidi, *mutatis mutandis*, slučaj Ustavnog suda, KO157/18, podnosilac zahteva: *Vrhovni sud Republike Kosovo*, presuda od 13. marta 2019. godine, stavovi 41-46; K0126/16,

podnosilac: *Specijalizovano veće Posebne komore Vrhovnog suda Kosova za pitanja koja se odnose na Kosovsku agenciju za privatizaciju*, od 27. marta 2017. godine, stav 62, kao i slučaj Ustavnog suda K0142/16, podnosilac: *Žalbeno veće Posebne komore Vrhovnog suda Kosova za pitanja koja se odnose na Kosovsku agenciju za privatizaciju*, od 9. maja 2017. godine, stav 58).

69. Svi gore navedeni uslovi moraju biti kumulativno ispunjeni da bi se zahtev podnet u skladu sa članom 113.8 mogao meritorno razmotriti. Ako bilo koji od ovih uslova nije ispunjen, tada se zahtev mora proglasiti neprihvatljivom za razmatranje merituma zato što nisu ispunjeni uslovi prihvatljivosti utvrđeni u Ustavu, Zakonu i Poslovniku. Shodno tome, Sud će u nastavku oceniti ispunjavanje gore navedenih uslova:

(1) Da li je zahtev podneo „sud“

70. S tim u vezi, Sud podseća da je zahtev podneo Vrhovni sud i potpisao njegov predsednik, u okviru ovlašćenja koja se odnose na njegovu funkciju. U zahtevu je u trenutku podnošenja bilo jasno navedeno da ga podnosi Vrhovni sud koji mora odlučiti o zahtevu za zaštitu zakonitosti koji je podnela zainteresovana strana.

71. Stoga, Sud smatra da je ovaj zahtev podnet od strane „suda“ u smislu člana 113.8 Ustava i u smislu gore navedene sudske prakse ovog Suda.

(2) *Da li osporeni zakoni treba direktno da se primene od strane relevantnog suda u slučaju koji razmatra*

72. Sud podseća da ovaj uslov zahteva da se zakon ili osporeni zakoni moraju direktno primeniti od strane relevantnog suda u slučaju koji ima na razmatranju; i da relevantni sud treba da ima aktivan slučaj koji čeka razmatranje. Dakle, pred relevantnim sudom mora da postoji nerešen slučaj koji je obustavljen do donošenja odluke Ustavnog suda u vezi sa ustavnošću zakona za koji se sumnja da nije u skladu sa Ustavom.

73. U okolnostima ovog slučaja, Sud primećuje da se ovaj uslov nije ispunio, kao što će u nastavku pojasniti.

74. Sud podseća da je Vrhovni sud u svojstvu relevantnog suda podneo ovaj zahtev ovom Sudu, tražeći ocenu ustavnosti dva osporena zakona pod sumnjom da njihove određene odredbe mogu biti u suprotnosti sa Ustavom.

75. Međutim, dok je Ustavni sud razmatrao slučaj, zainteresovana strana ga je obavestila da je STRK odustao od optužnice u vezi sa suštinom slučaja pred relevantnim sudom. U tom slučaju, od Suda je traženo da odbije zahtev i da ga dalje ne razmatra, jer više nema aktivnog slučaja pred Vrhovnim sudom.

76. Kako Sud nije imao takvu zvaničnu informaciju od Vrhovnog suda kao relevantnog suda, on se prvo obratio STRK-u kako bi potvrdio činjenicu da li se odustalo od predmetne optužnice. STRK je dopisom to potvrdio. Nakon toga, Sud je tražio od relevantnog suda da obavesti Sud o statusu slučaja pred njim (vidi: deo Postupak pred Sudom, u kome je prikazana komunikacija Suda sa zainteresovanom stranom, STRK-om i Vrhovnim sudom).

77. U tom pogledu, Sud podseća na pojašnjenje koje je primio od relevantnog suda u vezi sa promenama u statusu slučaja pred njim. Vrhovni sud je obavestio Sud da je već odlučio o slučaju i u tom smislu je takođe istakao: „*Vrhovni sud Kosova, odustajanjem od predloga nadležnog tužilaštva* [STRK] *sa slučaja, nema dalju nadležnost za nastavak krivičnog postupka prema zahtevu za zaštitu zakonitosti i shodno tome, odluka ovog suda o ovom slučaju ne zavisi od usklađenosti Zakona br. 06/L-087 o proširenim nadležnostima za konfiskaciju imovine. Stoga, predlažem da Ustavni sud, u skladu sa pravilom 35 Poslovnika o radu, oceni potrebu za daljim postupkom u ovom slučaju*“.

78. Na osnovu činjenica slučaja rezultira da je 14. oktobra 2020. godine, relevantni sud rešio slučaj koji je imao pred njim. To rešenje ili završetak slučaja, Vrhovni sud je izvršio donošenjem rešenja Pml. br. 3/2019, gde je odbacio, zahtev zainteresovane strane za zaštitu zakonitosti - sa obrazloženjem da nakon povlačenja STRK-a od optužbe, nije više imao nadležnosti da nastavi sa krivičnim postupkom.

79. Sud podseća na svoj stav da Sud može odlučivati o zahtevima koji se odnose na član 113.8 Ustava samo ako pred relevantnim sudom postoji aktivni slučaj koji je u toku i kada „*odluka relevantnog suda u određenom slučaju zavisi od kompatibilnosti* osporenog *zakona*“. Kao što je gore objašnjeno, pred relevantnim sudom više nema aktivnog slučaja, jer je zahtev za zaštitu zakonitosti za čije je odlučivanje sudski postupak obustavljen do odluke Ustavnog suda - Vrhovni sud već rešio kao stvar.

80. Ustavni sud je upoznat o postojanju rešenja [Pml. br. 3/2019] od 14. oktobra 2020. godine Vrhovnog suda tek nakon što je konkretno pitao

Vrhovni sud za status slučaja, nakon informacija o razvoju procesa koje je primio od zainteresovane strane.

81. Sud stavlja naglasak na činjenicu da je Vrhovni sud kao relevantni sud imao obavezu da blagovremeno obavesti Sud o svim procesnim dešavanjima koja su se dogodila u ovom slučaju i da bez odlaganja ažurira zahtev podnet Sudu sa ovim relevantnim informacijama.

82. Vrhovni sud nije mogao da odlučuje o slučaju koji je već uputio Ustavnom sudu pre nego što je podneo zahtev za povlačenje slučaja iz postupka razmatranja pred Ustavnim sudom. To je zbog činjenice da član 52. Zakona jasno navodi da: „*Nakon podnošenja podneska u skladu sa Članom 113, paragraf 8 Ustava, postupak pred redovnim sudom se prekida do donošenja odluke Ustavnog suda*“. To znači da član 52. Zakona propisuje *ex lage* obustavu postupka u momentu kada se zahtev pokrene pred Ustavnim sudom na osnovu člana 113.8 Ustava.

83. S obzirom na sve gore navedeno, Sud utvrđuje da uslov prihvatljivosti, prema kojem osporene zakone mora direktno primeniti relevantni sud u slučaju koji je pred njim na razmatranju, nije ispunjen u okolnostima ovog slučaja, jer pred relevantnim sudom nema aktivnog i nerešenog slučaja.

84. Budući da ovaj uslov nije ispunjen, Sud ne smatra potrebnim da dalje razmatra ostale uslove prihvatljivosti.

85. Kao zaključak, u skladu sa članom 113.8 Ustava, članovima 20, 51, 52 i 53. Zakona i pravila 77 Poslovnika, Sud proglašava zahtev KO50/19, kao neprihvatljiv za dalje razmatranje.

IZ TIH RAZLOGA

Ustavni sud, na osnovu člana 113.8 Ustava, članova 20. 51, 52 i 53. Zakona i pravila 77 Poslovnika, 9. decembra 2020. godine, jednoglasno

ODLUČUJE

I. DA PROGLASI zahtev neprihvatljivim;

II. DA DOSTAVI ovu odluku stranama;

III. DA OBJAVI ovu odluku u Službenom listu, u skladu sa članom 20.4 Zakona;

IV. Ova odluka stupa na snagu odmah.

Sudija izvestilac	**Predsednica Ustavnog suda**
Nexhmi Rexhepi	Arta Rama-Hajrizi

KI35/18, Podnosilac: "Bayerische Versicherungsverbrand", ocena ustavnosti presude Vrhovnog suda Kosova E. Rev. br. 18/2017 od 4. decembra 2017. godine

KI35/18, Presuda od 11. decembra 2019.godine , objavljena 10 januar 2020. godine

Ključne reči: *individualni zahtev, pravno lice, povreda ustavnih prava, član 31. - pravo na pravično i nepristrasno suđenje*

Kao posledica saobraćajne nesreće koju je 2007. godine izazvao osiguranik INSIG-a, osiguranik podnosioca zahteva, H.H., pretrpeo je materijalnu štetu. Dana 12. maja 2009. godine, podnosilac zahteva je podneo tužbu Osnovnom sudu. Iznos naknade od 10.500 evra na ime glavnog duga, odobrili su svi redovni sudovi. U postupcima pred redovnim sudovima bili su sporni visina zatezne kamate i način njenog obračuna.

Osnovni sud je prvo odredio zateznu kamatu u visini od 20% godišnje počev od 12. maja 2009. godine pa do konačne isplate. Apelacioni sud je preinačio ovu presudu i odredio kamatu "*koju plaćaju poslovne banke za deponovana sredstva više od godinu dana bez određene namene*" uz dodatnu kaznu (i) od 20% počev od 12. maja 2009. godine (dana podnošenja tužbe) do 29. jula 2011. godine (dana stupanja na snagu Zakona o obaveznom osiguranju od autoodgovornosti), a (ii) počev od 30. jula 2011. godine pa do konačne isplate samo zateznu kamatu po stopi od 12% godišnje, na osnovu člana 26. Zakona o obaveznom osiguranju od autoodgovornosti. Na kraju, Vrhovni sud je presudom [E. Rev. br. 18/2017] od 4. decembra 2017. godine, preinačio presude nižestepenih sudova u pogledu zatezne kamate i odredio kao obavezu za INSIG zateznu kamatu "*u visini depozita neoročene štednje koju plaćaju poslovne banke na Kosovu bez određene destinacije preko godinu dana*" od 3. avgusta 2015. godine (dana kada je izvršeno veštačenje) pa do konačne isplate.

Podnosilac zahteva je tvrdio da je presuda [E. Rev. br. 18/2017] Vrhovnog suda od 4. decembra 2017. godine doneta uz povredu njegovih prava i sloboda zagarantovanih članom 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP zbog nepostojanja obrazloženja sudske odluke i povredu načela pravne sigurnosti jer je, prema njegovim rečima, Vrhovni sud kada je doneo ovu presudu postupio u suprotnosti i sa svojom sudskom praksom u najmanje (7) slučajeva koje je on dostavio Sudu u prilog svojim argumentima.

Prilikom razmatranja merituma slučaja, Sud je izložio (i) sudsku praksu u pogledu prava na obrazloženu sudsku odluku i (ii) osnovna načela koja se odnose na doslednost sudske prakse, kao i relevantne kriterijume na osnovu

kojih Evropski sud za ljudska prava ocenjuje da li nepostojanje doslednosti, odnosno neusaglašenost u sudskoj praksi predstavlja povredu člana 6. EKLJP, odnosno tri osnovna kriterijuma za utvrđivanje da li navodna neusaglašenost predstavlja povredu člana 6. EKLJP, uključujući (a) da li su razlike u sudskoj praksi "*duboke i dugotrajne*"; (b) da li domaće zakonodavstvo utvrđuje mehanizme koji mogu da prevaziđu takve nedoslednosti i (c) da li su ti mehanizmi primenjeni i sa kakvim dejstvom.

Sud je primenjujući gore navedena načela i kriterijume utvrdio da je presuda [E. Rev. br. 18/2017] Vrhovnog suda od 4. decembra 2017. godine doneta uz povredu osnovnih prava i sloboda podnosioca zahteva zagarantovanih članom 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP.

(i) Što se tiče nepostojanja obrazložene sudske odluke:

Sud je utvrdio da je Vrhovni sud pri donošenju presude [E. Rev. br. 18/2017] od 4. decembra 2017. godine propustio da obrazloži suštinske navode podnosioca zahteva i da nije obrazložio svoju odluku o visini određene zatezne kamate i trenutak od kog počinje da teče obračun zatezne kamate, i

(ii) što se tiče načela pravne sigurnosti u kontekstu nepostojanja doslednosti sudske prakse Vrhovnog suda:

Sud je u pogledu primene zakonskih odredbi koje se odnose na visinu zatezne kamate koja je primenljiva u slučajevima obaveznog osiguranja od autoodgovornosti, primenom tri kriterijuma koja je utvrdio Evropski sud za ljudska prava, našao da u sudskoj praksi Vrhovnog suda postoje "*duboke i dugotrajne razlike*", jer je u najmanje devet (9) slučajeva, u periodu od pet (5) godina, Vrhovni sud na različit način primenio zakonske odredbe koje se odnose na visinu zatezne kamate. Pored toga, Sud je naglasio da uprkos činjenici da su mehanizmi za obezbeđivanje doslednosti u sudskoj praksi utvrđeni u relevantnim zakonima, Vrhovni sud nije koristio taj mehanizam.

Što se pak tiče primene zakonskih odredbi koje se odnose na trenutak od kog počinje obračun zatezne kamate, Sud je ocenio da odstupanje Vrhovnog suda od sudske prakse u tom pogledu predstavlja izolovani slučaj koji ne može da prođe test koji je odredio Evropski sud za ljudska prava za

PRESUDA

u

slučaju br. KI35/18

Podnosilac

“Bayerische Versicherungsverbrand”

Ocena ustavnosti presude E. Rev. br. 18/2017 Vrhovnog suda Kosova od 4. decembra 2017. godine

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 podnelo osiguravajuće društvo “*Bayerische Versicherungsverbrand*” sa sedištem u Minhenu, Nemačka, koje zastupa ICS Assistance LLC, preko Visara Morine i Besnika Z. Nikqija, advokata iz Prištine (u daljem tekstu: podnosilac zahteva).

Osporena odluka

2. Podnosilac zahteva osporava ustavnost presude [E. Rev. br. 18/2017] Vrhovnog suda Republike Kosovo (u daljem tekstu: Vrhovni sud) od 4. decembra 2017. godine u vezi sa presudom [Ae. br. 12/2016] Apelacionog suda od 6. juna 2017. godine i presudom [III. C. br. 626/2013] Osnovnog suda u Prištini (u daljem tekstu: Osnovni sud) od 30. oktobra 2015. godine.

Predmetna stvar

3. Predmetna stvar je ocena ustavnosti gore navedene presude Vrhovnog suda, kojom su podnosiocu zahteva navodno povređena osnovna prava i slobode zagarantovane članom 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ustav) u vezi sa članom 6. (Pravo na pravično suđenje) Evropske konvencije o ljudskim pravima (u daljem tekstu: EKLJP).

Pravni osnov

4. Zahtev je zasnovan na stavu 4 člana 21. [Opšta načela] i stavovima 1 i 7 člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava, članovima 22. [Procesuiranje podnesaka] i 47. [Individualni zahtevi] Zakona o Ustavnom sudu Republike Kosovo br. 03/L-121 (u daljem tekstu: Zakon) i pravilu 32 [Podnošenje podnesaka i odgovora) Poslovnika o radu Suda (u daljem tekstu: Poslovnik).

5. Dana 31. maja 2018. godine, Ustavni sud Republike Kosovo (u daljem tekstu: Sud), usvojio je na administrativnoj sednici izmene i dopune Poslovnika, koji je objavljen u Službenom listu Republike Kosovo dana 21. juna 2018. godine i stupio na snagu 15 (petnaest) dana nakon njegovog objavljivanja. Shodno tome, pri razmatranju zahteva, Sud će se pozivati na pravne odredbe novog Poslovnika na snazi.

Postupak pred Sudom

6. Dana 22. februara 2018. godine, podnosilac je podneo zahtev Sudu.

7. Dana 26. februara 2018. godine, predsednica Suda je imenovala sudiju Gresu Caka-Nimani za sudiju izvestioca i Veće za razmatranje, sastavljeno od sudija: Altay Suroy (predsedavajući), Snezhana Botusharova i Arta Rama-Hajrizi.

8. Dana 21. marta 2018. godine, Sud je obavestio podnosioca o registraciji zahteva i poslao kopiju zahteva Vrhovnom sudu.

9. Dana 16. juna 2018. godine, okončan je mandat sudijama: Almiro Rodrigues i Snezhana Botusharova. Dana 26. juna 2018. godine, okončan je mandat sudijama: Altay Suroy i Ivan Čukalović.

10. Dana 9. avgusta 2018. godine, predsednik Republike Kosovo je imenovao nove sudije: Bajram Ljatifi, Safet Hoxha, Radomir Laban, Remzije Istrefi-Peci i Nexhmi Rexhepi.

11. Dana 12. oktobra 2018. godine, Sud je poslao dopis podnosiocu zahteva i tražio od njega da priloži kopiju tužbe, odgovora na žalbu i odgovora na reviziju sa njihove strane u postupcima pred redovnim sudovima. Istog dana, Sud je obavestio osiguravajuće društvo "INSIG" (u daljem tekstu: INSIG) o registraciji zahteva i tražio od njega da priloži reviziju koja je podneta u postupcima pred redovnim sudovima.

12. Dana 16. oktobra 2018. godine, podnosilac zahteva je dostavio Sudu tražena dokumenta.

13. Dana 2. novembra 2018. godine, osiguravajuće društvo "INSIG" je priložilo traženi dokument i dostavilo Sudu relevantne komentare.

14. Dana 30. novembra 2018. godine, s obzirom na to da je četirima gore navedenih sudija istekao mandat sudije Suda, predsednica Suda je na osnovu Zakona i Poslovnika, donela odluku br. GJR. 35/18 o imenovanju novog Veća za razmatranje i ono je imenovano u sledećem sastavu: Arta Rama-Hajrizi (predsedavajuća), Bajram Ljatifi i Remzije Istrefi-Peci.

15. Dana 19. aprila 2019. godine, podnosilac zahteva je dopisom obavestio Sud o prijemu presude Suda od 15. aprila 2019. godine u slučaju KI87/18, koji su Sudu podneli isti zastupnici kao i kod podnosioca zahteva, zamolivši Sud da se slučaj KI35/18 reši sa prioritetom uz sledeće obrazloženje: *"[...] radi se o istom pitanju, štaviše raniji individualni zahtev i od interesa da se otkloni mogućnost da pobijane presude Vrhovnog suda služe kao presedan [...]"*.

16. Dana 6. novembra 2019. godine, sudija izvestilac je predstavila preliminarni izveštaj Veću za razmatranje i jednoglasno je odlučeno da se donošenje odluke odloži za narednu sednicu.

17. Dana 8. novembra 2019. godine, Sud je zatražio od Osnovnog suda kompletan spis predmeta.

18. Dana 11. novembra 2019. godine, Osnovni sud je dostavio Sudu kompletan spis predmeta.

19. Dana 11. novembra 2019. godine, Veće za razmatranje je razmotrilo izveštaj sudije izvestioca i jednoglasno je preporučilo Sudu prihvatljivost zahteva.

20. Istog dana, Sud je jednoglasno konstatovao (i) da je zahtev prihvatljiv i većinom glasova (ii) da presuda [E.Rev.br.18/2017] Vrhovnog suda od 4. decembra 2017. godine nije u skladu sa članom 31 [Pravo na

pravično i nepristrasno suđenje] Ustava u vezi sa članom 6. (Pravo na pravično suđenje) EKLJP-a. Sudija Nexhmi Rexhepi je glasao protiv ove konstatacije.

Pregled činjenica

21. Dana 4. juna 2007. godine, lice H.H. koje je bilo osigurano kod podnosioca zahteva, doživelo je saobraćajnu nesreću koju je izazvao osiguranik INSIG-a u Prištini. Lice H.H., odnosno osiguranik podnosioca zahteva, primio je naknadu od INSIG-a u iznosu od 10.500 evra.

22. Iz spisa predmeta proizilazi da je podnosilac zahteva dana 12. maja 2009. godine podneo tužbu Osnovnom sudu.

23. Takođe, iz spisa predmeta proizilazi da Okružni privredni sud, dana 10. marta 2011. godine, presudom [IV. C. br. 503/2010] usvojio tužbeni zahtev podnosioca kao osnovan. Protiv navedene presude, tuženi, odnosno INSIG, izjavio je žalbu Apelacionom sudu. Apelacioni sud je presudom [Ae. br. 233/2012] od 24. oktobra 2013. godine, usvojivši žalbu, vratio predmet na ponovno odlučivanje.

24. Dana 30. oktobra 2015. godine, u ponovljenom postupku, presudom [III. C. br. 626/2013], Osnovni sud je (i) usvojio tužbeni zahtev podnosioca zahteva; (ii) obavezao INSIG da podnosiocu zahteva isplati naknadu u iznosu od 10.500 evra, zajedno sa zateznom kamatom od 20% godišnje, počev od dana podnošenja tužbe, odnosno 12. maja 2009. godine pa do konačne isplate, i (iii) obavezao INSIG da isplati i troškove postupka. Osnovni sud je svojom presudom određivanje zatezne kamate od 20% obrazložio na osnovu člana 277. (Zatezna kamata) Zakona o obligacionim odnosima od 30. marta 1978. godine (u daljem tekstu: ZOO) i člana 5. (Regulisanje šteta) Pravila 3 o izmeni Pravila o obaveznom osiguranju od autoodgovornosti (u daljem tekstu: Pravilo 3).

25. Neodređenog datuma, INSIG je izjavio žalbu Apelacionom sudu protiv gore navedene presude Osnovnog suda, navodeći da postoje povrede odredaba parničnog postupka, pogrešno i nepotpuno utvrđeno činjenično stanje i pogrešna primena materijalnog prava, sa predlogom da se pobijana presuda preinači ili ukine i predmet vrati na ponovno odlučivanje. Podnosilac zahteva je dostavio odgovor na žalbu i predložio da se žalba INSIG-a proglasi neosnovanom.

26. Dana 6. juna 2017. godine, Apelacioni sud je presudom [Ae. br. 12/2016] odbio, kao neosnovanu, žalbu INSIG-a i potvrdio presudu

Osnovnog suda (i) u odnosu na glavni dug po osnovu subrogacije u iznosu od 10.500 evra, te preinačio predmetnu presudu (ii) u pogledu zatezne kamate, obavezujući INSIG da isplati kamatu "*koju plaćaju poslovne banke za deponovana sredstva više od godinu dana bez određene namene*" uz dodatnu kaznu od 20% od 12. maja 2009. godine do 29. jula 2011. godine, a počev od 30. jula 2011. godine pa do konačne isplate, samo zateznu kamatu po godišnjoj kamatnoj stopi od 12%. Apelacioni sud je objasnio da je sniženje zatezne kamate sa 20% na 12% posle 30. jula 2011. godine rezultat stupanja na snagu Zakona br. 04/L0-18 o obaveznom osiguranju od autoodgovornosti (u daljem tekstu: Zakon o obaveznom osiguranju).

27. Dana 14. jula 2017. godine, INSIG je podneo reviziju Vrhovnom sudu protiv presude Apelacionog suda navodeći da postoji povreda odredaba parničnog postupka i pogrešna primena materijalnog prava, sa predlogom da se revizija usvoji kao osnovana i presude nižestepenih sudova ukinu i predmet vrati na ponovno odlučivanje. Konkretnije, INSIG je osporio iznos zatezne kamate, odnosno trenutak od kog je ista obračunata, navodeći da je Apelacioni sud pogrešno primenio zakonsku odredbu, odnosno član 26. Zakona o obaveznom osiguranju, kada je snizio kamatu sa 20% i 12% od datuma podnošenja tužbe iz razloga što, kako se navodi, "*ovo važi samo onda kada se oštećenom ne vrati odgovor u roku od 60 dana*". S druge strane, podnosilac zahteva je dostavio odgovor na reviziju i predložio da se (i) predmetna revizija proglasi nedozvoljenom na osnovu stava 2 člana 214. Zakona 04/L-118 o izmenama i dopunama Zakona 04/L-006 o parničnom postupku (u daljem tekstu: Zakon o izmenama i dopunama ZPP-a) i (ii) proglase nevažećim navodi INSIG-a o pogrešnoj primeni materijalnog prava od strane Apelacionog suda jer je on, kako se navodi, pravilno postupio kada je svoju odluku obrazložio na osnovu člana 5. Pravila 3 i člana 26. Zakona o obaveznom osiguranju.

28. Dana 4. decembra 2017. godine, Vrhovni sud je presudom [E. Rev. br. 18/2017], (i) odbio kao neosnovanu reviziju INSIG-a u odnosu na glavni dug po osnovu subrogacije, te (ii) usvojio kao osnovanu reviziju u odnosu na zateznu kamatu, obavezujući INSIG da isplati zateznu kamatu "*u visini depozita neoročene štednje koju plaćaju poslovne banke na Kosovu bez određene destinacije preko godinu dana*" od 3. avgusta 2015. godine, odnosno od dana kada je izvršeno veštačenje pa do konačne isplate. U kontekstu ovog poslednje navedenog, Vrhovni sud je između ostalog obrazložio:

> "*...[Podnosiocu zahteva] dug treba da se isplati sa kamatom u visini depozita neoročene štednje, koju plaćaju poslovne banke na Kosovu, bez određene destinacije, više od godinu dana, od*

3.8.2015. godine (dan ekspertize) do konačne isplate, jer odredba člana 26.6 Zakona o obaveznom osiguranju od autoodgovornosti (Zakon br. 04/L-018) gde je predviđena kamata od 12%, a ni odredba člana 5.5 pravila 3 Centralne banke Kosova (CBK), pravilo o promeni pravila o obaveznom osiguranju autoodgovornosti od 1.10.2008. godine, ne mogu se sprovesti u konkretnom slučaju, jer u spisima predmeta nema dokaza da se [podnosilac zahteva] obratio [INSIG-u] sa zahtevom za nadoknadu štete van suda, koji tuženi [INSIG] nije tretirao i zbog toga kasni. Šta više, ovaj zakon nema retroaktivni efekat jer se slučaj dogodio 2007. godine a ovaj zakon je stupio na snagu 2011. godine".

Navodi podnosioca zahteva

29. Podnosilac zahteva tvrdi da je presuda [E. Rev. br. 18/2017] Vrhovnog suda od 4. decembra 2017. godine doneta uz povredu njegovih osnovnih prava i sloboda zagarantovanih članom 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava u vezi sa članom 6. (Pravo na pravično suđenje) EKLJP. Podnosilac zahteva konkretno navodi povredu prava na obrazloženu sudsku odluku i načela pravne sigurnosti kao rezultat neusaglašenosti u relevantnoj sudskoj praksi Vrhovnog suda.

30. Što se tiče navoda koji se odnose na nedostatak obrazložene sudske odluke, podnosilac zahteva tvrdi da Vrhovni sud, kada je preinačio presudu [Ae. br. 12/2016] Apelacionog suda od 6. juna 2017. godine, nije precizirao pravni osnov na kojem je zasnovao svoju odluku u vezi sa zateznom kamatom. Pored toga, prema navodima podnosioca zahteva, Vrhovni sud je postupio u suprotnosti i sa svojom sudskom praksom u pogledu zatezne kamate, u vezi sa kojom je, za razliku od konkretnog slučaja, primenjivao Pravilo 3 i Zakon o obaveznom osiguranju. U tom kontekstu, podnosilac zahteva se poziva na sedam (7) presuda Vrhovnog suda, i to: (i) presudu [E. Rev. br. 20/2014] od 14. aprila 2014. godine; (ii) presudu [E. Rev. br. 48/2014] od 27. oktobra 2014. godine; iii) presudu [E. Rev. 55/2014] od 3. novembra 2014. godine; (iv) presudu [E. Rev. 62/2014] od 21. januara 2015. godine; (v) presudu [E. Rev. br. 6/2015] od 19. marta 2015. godine; (vi) presudu [E. Rev. br. 14/2016] od 24. marta 2016. godine, i (vii) presudu [E. Rev. 23/2017] od 14. decembra 2017. godine.

31. Podnosilac zahteva konkretno navodi da je Vrhovni sud osporenom presudom odredio zateznu kamatu "*u visini depozita neoročene štednje koju plaćaju poslovne banke na Kosovu bez određene destinacije preko godinu dana*", ne obrazlažući (i) ni zakonski osnov

po kojem je određena ova zatezna kamata, (ii) niti odstupanje od svoje sudske prakse u pogledu zateznih kamata.

32. Pored toga, podnosilac zahteva tvrdi da je Vrhovni sud takođe propustio da obrazloži (i) određivanje trenutka od kog je INSIG ušao u docnju, odnosno datum mehaničkog veštačenja bez zakonskog oslonca, za razliku od datuma podnošenja zahteva za naknadu, u vezi sa kojim je Vrhovni sud utvrdio da ne postoje dokazi da je isti podnet u suprotnosti sa dokazima koji su izvedeni na glavnoj raspravi od 20. oktobra 2015. godine, i (ii) nije obrazložio retroaktivno dejstvo Zakona o obaveznom osiguranju suprotno članu 43. (Prestanak važenja propisa) ovog Zakona.

33. Podnosilac zahteva je kroz svoje navode izložio osnovna načela prava na obrazloženu sudsku odluku, koje je zagarantovano članom 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP i u prilog ovim argumentima, podnosilac zahteva se pozvao i na slučajeve Suda KI55/09, podnosilac zahteva *N.T.SH. Meteorit,* presuda od 3. decembra 2010. godine; KI 135/14, podnosilac zahteva *IKK Classic,* presuda od 10. novembra 2015. godine; KI138/15, podnosilac zahteva *Sharr Beteiligungs GmbH d.o.o.,* presuda od 4. septembra 2017. godine i KI97/16, podnosilac zahteva *IKK Classic,* presuda od 4. decembra 2017. godine, kao i na sudsku praksu Evropskog suda za ljudska prava (u daljem tekstu: ESLJP), *Boldea protiv Rumunije* (presuda od 15. februara 2007. godine)*; Hiro Balani protiv Španije (*presuda od 9. decembra 1994. godine)*; Ruiz Torija protiv Španije* (presuda od 9. decembra 1994. godine) i *Helle protiv Holandije* (presuda od 19. decembra 1997. godine).

34. Na kraju, podnosilac zahteva traži od Suda da proglasi njegov zahtev prihvatljivim i utvrdi da je osporena presuda Vrhovnog suda doneta u suprotnosti sa članom 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP te da istu proglasi nevažećom i vrati predmet na ponovno odlučivanje.

Komentari koje je dostavila zainteresovana strana "INSIG"

35. Dana 2. novembra 2018. godine, INSIG je dostavio Sudu svoje komentare u vezi sa zahtevom podnosioca. Prema navodima INSIG-a, Vrhovni sud je pravilno odlučio u vezi sa zateznom kamatom zbog toga što podnosilac zahteva nije podneo zahtev za naknadu štete INSIG-u, kao što je predviđeno zakonom. Dalje, prema navodima INSIG-a, Apelacioni i Osnovni sud su pogrešno primenili zakonske odredbe kada su odredili kamatu od 20% i 12% jer "*to važi samo onda kada se podnosiocu zahteva ne vrati odgovor na zahtev za*

materijalnu štetu u roku od 60 dana". Na kraju, INSIG predlaže Sudu da odbije zahtev podnosioca kao neosnovan.

Relevantne zakonske odredbe

ZAKON O OBLIGACIONIM ODNOSIMA

III. ZATEZNA KAMATA

Kada se duguje

Član 277

(1) Dužnik koji zadocni sa ispunjenjem novčane obaveze duguje, pored glavnice, i kamatu po stopi koja se u mestu ispunjenja plaća na štedne uloge po viđenju.
(2) Za novčanu obavezu proizašlu iz ugovora u privredi, stopu zatezne kamate propisuje Savezno izvršno veće.
(3) Ako je stopa ugovorene kamate viša od stope zatezne kamate iz prethodnog stava ovog člana, ona teče i posle dužnikove docnje.

PRAVILO 3 O IZMENI PRAVILA O OBAVEZNOM OSIGURANJU OD AUTOODGOVORNOSTI

"Član 5 Regulisanje šteta

5.1 Regulisanje
Zahtevi za naknadu šteta koje su na osnovu obaveznog osiguranja od autoodgovornosti u skladu sa odredbama ovog zakona, uključujući regres iz garantnog fonda se trebaju rešavati u vremenskom periodu od 10 dana od dana podnošenja potrebnih dokaza i relevantne dokumentacije koja se traži od osiguravajuće kompanije ili od garantnog fonda, a u vezi sa naknadom šteta koje su imale za posledicu smrt, telesne povrede ili narušavanje zdravlja ili gubitka vlasništva.

Garantni fond ili neka osiguravajuća kompanija koja ne reguliše štetu validno u vremenskom roku od deset (10) dana, treba da plati štetu koja je jednaka sa 20% godišnje kamate izračunate od dana izveštavanja o šteti do dana kad se naknada štete isplati ili reguliše".

ZAKON BR. 04/L-018 O OBAVEZNOM OSIGURANJU OD AUTOODGOVORNOSTI

Član 26
Postupak zahteva za naknadu štete

1. Osiguravatelj je obavezan da, za štete u ljudstvu, najkasnije u roku od šesdeset (60) dana, dok za štete u vlasništvu, najkasnije u roku od petnaest (15) dana od dana podnošenja zahteva za naknadu štete, da razmotri zahtev i da pismeno obavesti oštećenu stranu o:
1.1. ponudi za nakandu štete sa odgovarajućim objašnjenjem;
1.2. odluci i pravnim razlozima odbijanja zahteva za nakandu štete, kada su odgovornost i visina štete mogu osporiti.

2. Ukoliko podneseni zahtev nije kompletiran sa dokazima i potrebnom dokumentacijom radi odredjivanja naknade štete, osiguravatelj je obavezan da, najkasnije u roku od tri (3) dana od dana primanja zahteva za naknadu štete, pismeno obavesti oštećenog precizirajući sa kojim dokazima i dokumentacijom se treba dopuniti zahtev. Od dana primanja, odnosno kompletiranja dokumentacije zahteva, počinju da važe rokovi iz stava 1. ovog člana o obavezi osiguravatelja za tretiranje zahteva o naknadi štete.

3. CBK donosi će podzakonske akte koje će odrediti procedure za nakandu štete, uključujući i odredjivanje kad će se smatrati kompletiranim zahtev sa dokazima i potrebnom dokumentacijom radi odlučivanja u vezi sa naknadom štete.

4. Ukoliko nije moguće odredjivanje štete, odnosno odredjivanje kompletne nakande štete, odgovarajući osiguravatelj je obavezan da isplati oštećenoj strani neosporivi deo štete u formi predujma, unutra roka navedenog u paragrafu 1. ovog člana.

5. U slučaju kada odgovorni osiguravatelj ne odgovori oštećenoj strani unutar roka odredjenog u paragrafu 1. ovog člana, oštećeni ima pravo da podnese tužbu u nadležnom sudu.

6. U slučaju nepoštovanja utvrđenih rokova u stavu 1. ovog člana, i ne ispunjavanja obaveze za isplaćivanje avansa iz stava 4. ovog člana, odgovorni osiguratelj smatra se da je zakasnio u ispunjavanju obaveze za nadoknadu, obavezujući se isplati zateznu kamatu. Ova zatezna kamata isplaćuje u visini od 12% godišnje stope i obračunava se za svaki dan zakašnjenja do

izmirenja prouzrokovane štete od strane odgovornog osiguratelja, počevši od dana podnošenja zahteva za nadoknadu.

7. Odredbe iz stava 1, 2, 4 i 5 ovog člana primenjuju se shodno i u slučaju tretiranja zahteva za naknadu šteta koje su obaveza ureda za štete po osnovu graničnog osiguranja i obaveze Fonda za kompenzacije.

8. Prilikom zahteva za naknadu štete iz sistema madjunarodnog kartona osiguranja sprovodiće se posebna procedura i rokovi u skladu sa Kretskim sporazumom.

Ocena prihvatljivosti zahteva

36. Sud prvo ocenjuje da li je zahtev ispunio uslove prihvatljivosti koji su utvrđeni Ustavom i dalje precizirani Zakonom i Poslovnikom.

37. U tom smislu, Sud se poziva na stavove 1 i 7 člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava, koji propisuju:

"1. Ustavni sud odlučuje samo u slučajevima koje su ovlašćene strane podnele sudu na zakonit način.

[...]

7. Pojedinci mogu da pokrenu postupak ako su njihova prava i slobode koje im garantuje ovaj Ustav prekršena od strane javnih organa, ali samo kada su iscrpeli sva ostala pravna sredstva, regulisanim zakonom".

38. Sud se takođe poziva i na stav 4 člana 21 [Opšta načela] Ustava, koji propisuje: *"Ustavom utvrđena prava i osnovne slobode važe i za pravna lica, onoliko koliko su izvodljiva".*

39. U nastavku, Sud razmatra da li je podnosilac zahteva ispunio uslove prihvatljivosti koji su utvrđeni Zakonom. U tom smislu, Sud se poziva na članove 47. [Individualni zahtevi], 48. [Tačnost podneska] i 49. [Rokovi] Zakona, koji propisuju:

Član 47
[Individualni zahtevi]

"1. Svaka osoba ima pravo da od Ustavnog suda zatraži pravnu zaštitu ukoliko smatra da njena Ustavom zagarantovana prava i slobode krši neki javni organ.

2. Osoba može da podnese pomenuti podnesak samo nakon što su iscrpljena sva ostala zakonom određena pravna sredstva".

Član 48
[Tačnost podneska]

"Podnosilac podneska je dužan da jasno naglasi to koja prava i slobode su mu povređena i koji je konkretan akt javnog organa koji podnosilac želi da ospori".

Član 49
[Rokovi]

"Podnesak se podnosi u roku od 4 meseci. Rok počinje od dana kada je podnosilac primio sudsku odluku...".

40. U tom smislu, Sud primećuje da podnosilac zahteva ima pravo da podnese ustavnu žalbu pozivajući se na navodne povrede njegovih osnovnih prava i sloboda, koja važe i za pojedince i za pravna lica (vidi slučaj Ustavnog suda br. KI41/09, podnosilac zahteva: *Univerzitet AAB-RIINVEST L.L.C.*, rešenje o neprihvatljivosti od 3. februara 2010. godine, stav 14).

41. Što se tiče ispunjenja uslova prihvatljivosti koji su propisani Ustavom i Zakonom i izloženi u prethodnom tekstu, Sud utvrđuje da je podnosilac zahteva ovlašćena strana koja osporava akt javnog organa, odnosno presudu [E. Rev. br. 18/2017] Vrhovnog suda od 4. decembra 2017. godine nakon što je iscrpeo sva pravna sredstva propisana zakonom. Podnosilac zahteva je takođe naglasio prava i slobode za koje tvrdi da su mu povređene u skladu sa uslovima iz člana 48. Zakona i podneo je svoj zahtev u skladu sa rokovima određenim u članu 49. Zakona.

42. Sud utvrđuje da podnosiočev zahtev takođe ispunjava i uslove prihvatljivosti propisane stavom 1 pravila 39 Poslovnika. Isti se ne može proglasiti neprihvatljivim na osnovu uslova utvrđenih stavom 3 pravila 39 Poslovnika.

43. Sud takođe naglašava da se zahtev ne može proglasiti neprihvatljivim ni po jednom drugom osnovu. Shodno tome, isti se mora proglasiti prihvatljivim i mora se oceniti njegov meritum (vidi, takođe, u ovom kontekstu, predmet ESLJP-a *Alimuçaj protiv Albanije,* presuda od 9. jula 2012. godine, stav 144).

Meritum

44. Sud najpre podseća da se nesreća dogodila 2007. godine. Istu je izazvao osiguranik INSIG-a, dok je osiguranik podnosioca zahteva, H.H., pretrpeo materijalnu štetu. Sud takođe naglašava da je prema podnosiocu zahteva, dana 12. maja 2009. godine, tražena odgovarajuća naknada od INSIG-a i s obzirom na to da nije postignut sporazum, isti je dana 19. marta 2010. godine podneo tužbu Osnovnom sudu. Međutim, prema svim redovnim sudovima, 12. maj 2009. godine, stoji kao datum podnošenja tužbe nadležnom sudu i kao datum od kog su redovni sudovi, sa izuzetkom Vrhovnog suda, računali da je INSIG ušao u docnju i kao rezultat toga je otpočeo obračun zatezne kamate.

45. Sud dalje podseća da je predmet podnosioca zahteva na početku vraćen na ponovno odlučivanje na osnovu presude [Ae. br. 233/2012] Apelacionog suda od 24. oktobra 2013. godine. U ponovnom odlučivanju, sva tri nivoa redovnih sudova su relevantnim presudama odobrili iznos naknade od 10.500 evra na ime glavnog duga. Ovaj iznos je prema spisima predmeta potvrđen i veštačenjem od 3. avgusta 2015. godine i koje je dopunjeno i 10. septembra 2015. godine. Prvi, odnosno datum 3. avgust 2015. godine je relevantan jer se od strane Vrhovnog suda koristi kao datum od kog treba obračunavati zateznu kamatu. Ovo poslednje, odnosno obračun zatezne kamate je ono što je sporno pred redovnim sudovima i predstavlja glavnu tvrdnju podnosioca zahteva pred Sudom.

46. U tom kontekstu, Sud podseća da je Osnovni sud presudom [III. C. br. 626/2013] od 30. oktobra 2015. godine, na osnovu člana 277. ZOO-a i člana 5. Pravila 3 odredio zateznu kamatu od 20% godišnje, počev od dana podnošenja tužbe, odnosno od 12. maja 2009. godine pa do konačne isplate. Apelacioni sud je presudom [Ae. br. 12/2016] od 6. juna 2017. godine, na osnovu člana 277. ZOO-a, člana 5. Pravila 3 i člana 26. Zakona o obaveznom osiguranju, odredio kamatu "*koju plaćaju poslovne banke za deponovana sredstva više od godinu dana bez određene namene*" sa dodatnom kaznom (i) od 20% počev od 12. maja 2009. godine, kao datuma podnošenja tužbe, pa do 29. jula 2011. godine, kao datuma kada je stupio na snagu Zakon o obaveznom osiguranju i na osnovu njegovog člana 43. je ukinuto Pravilo 3; a (ii) počev od 30. jula 2011. godine pa do konačne isplate, samo zateznu kamatu po godišnjoj kamatnoj stopi od 12% na osnovu člana 26. Zakona o obaveznom osiguranju. Vrhovni sud je pak presudom [E. Rev. br. 18/2017] od 4. decembra 2017. godine, usvojio kao osnovanu reviziju INSIG-a u odnosu na zateznu kamatu i odredio kao obavezu za INSIG samo zateznu kamatu "*u visini depozita neoročene štednje*

koju plaćaju poslovne banke na Kosovu bez određene destinacije preko godinu dana" od 3. avgusta 2015. godine, odnosno datuma kada je izvršeno veštačenje pa do konačne isplate. Sud je naglasio da (i) Pravilo 3 i Zakon o obaveznom osiguranju nisu primenljivi u okolnostima konkretnog slučaja jer isti nisu bili na snazi 2007. godine kada se dogodila nesreća i nemaju *"retroaktivno dejstvo",* i (ii) "*u spisima predmeta nema dokaza da se [podnosilac zahteva] obratio [INSIG-u] zahtevom za vanparničnom isplatom štete, a koju [INSIG] nije ispunio i na taj način je došlo do kašnjenja*".

47. Međutim, Vrhovni sud nije precizirao i obrazložio pravni osnov po kojem je (i) odredio zateznu kamatu "*u visini depozita neoročene štednje koju plaćaju poslovne banke na Kosovu bez određene destinacije preko godinu dana*"; i (ii) datum veštačenja, odnosno 3. avgust 2015. godine, kao datum od kog se obračunava zatezna kamata, za razliku od Osnovnog i Apelacionog suda koji su datum podnošenja tužbe, odnosno 12. maj 2009. godine, odredili kao datum od kog je INSIG ušao u docnju i samim tim kao datum od kog se obračunava zatezna kamata.

48. Prethodno navedeno u suštini predstavlja navode podnosioca zahteva na osnovu kojih on tvrdi da je presuda [E. Rev. br. 18/2017] Vrhovnog suda od 4. decembra 2017. godine doneta uz povredu njegovih osnovnih prava i sloboda zagarantovanih članom 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP, zbog nepostojanja obrazloženja sudske odluke, a pored toga i uz narušavanje načela pravne sigurnosti iz razloga što je Vrhovni sud, prema navodima podnosioca zahteva, pri donošenju ove presude postupio u suprotnosti i sa svojom sudskom praksom.

49. Ove dve kategorije navoda, nepostojanje obrazložene sudske odluke i nepostojanje doslednosti u sudskoj praksi Vrhovnog suda u vezi sa zakonskim odredbama o zateznim kamatama u kontekstu obaveznog osiguranja od autoodgovornosti, respektivno, Sud će razmotriti na osnovu sudske prakse ESLJP-a, u skladu sa kojom je, na osnovu člana 53. [Tumačenje odredbi ljudskih prava] Ustava, dužan da tumači osnovna ljudska prava i slobode zagarantovane Ustavom. Shodno tome, Sud će u nastavku prvo ispitati navode podnosioca zahteva koji se odnose na (i) nepostojanje obrazložene sudske odluke, da bi nastavio sa razmatranjem navoda koji se odnose na (ii) nepostojanje doslednosti, odnosno neusaglašenost u sudskoj praksi Vrhovnog suda. U vezi sa ovim poslednje navedenim, Sud će prvo izložiti opšta načela, a zatim će iste primeniti u okolnostima konkretnog slučaja.

I. Što se tiče navoda koji se odnose na nepostojanje obrazložene sudske odluke

50. U pogledu prava na obrazloženu sudsku odluku koje je zagarantovano članom 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP, Sud prvo naglašava da on sada već ima konsolidovanu sudsku praksu. Ova praksa je izgrađena na osnovu sudske prakse ESLJP-a, uključujući, ali ne ograničavajući se na slučajeve *Hadjianastassiou protiv Grčke,* presuda od 16. decembra 1992. godine; *Van de Hurk protiv Holandije,* presuda od 19. aprila 1994. godine; *Hiro Balani protiv Španije,* presuda od 9. decembra 1994. godine; *Higgins i drugi protiv Francuske,* presuda od 19. februara 1998. godine; *Garcia Ruiz protiv Španije,* presuda od 21. januara 1999. godine; *Hirvisaari protiv Finske*, presuda od 27. septembra 2001. godine; *Suominen protiv Finske,* presuda od 1. jula 2003. godine; *Buzescu protiv Rumunije,* presuda od 24. maja 2005. godine; *Pronina protiv Ukrajine,* presuda od 18. jula 2006. godine, i *Tatishvili protiv Rusije,* presuda od 22. februara 2007. godine. Pored toga, osnovna načela koja se odnose na pravo na obrazloženu sudsku odluku razrađena su i u slučajevima ovog Suda, uključujući, ali ne ograničavajući se na slučajeve KI72/12, podnosioci zahteva *Veton Berisha i Ilfete Haziri,* presuda od 17. decembra 2012. godine; KI22/16, podnosilac zahteva *Naser Husaj*, presuda od 9. juna 2017. godine; KI97/16, podnosilac zahteva "*IKK Classic",* presuda od 9. januara 2018. godine; KI143/16, podnosilac zahteva *Muharrem Blaku i drugi,* rešenje o neprihvatljivosti od 13. juna 2018. godine i KI24/17, podnosilac zahteva *Bedri Salihu,* presuda od 27. maja 2019. godine).

51. U principu, sudska praksa ESLJP-a i sudska praksa Suda naglašavaju da pravo na pravično suđenje obuhvata pravo na obrazloženu odluku i da sudovi treba da "*s dovoljnom jasnoćom izlože razloge na kojima su zasnovali svoje odluke"*. Međutim, ova obaveza sudova se ne može shvatiti kao zahtev da se detaljno odgovori na svaki argument. Obim u kojem se primenjuje ova dužnost navođenja razloga može varirati u zavisnosti od prirode odluke i mora se odrediti u svetlu okolnosti slučaja. Suštinski argumenti podnosilaca zahteva su ti koji se moraju razmotriti, a navedeni razlozi moraju biti zasnovani na važećem zakonu.

52. Sud takođe podseća da je on u više navrata ukazivao da će sudske odluke povrediti ustavno načelo zabrane proizvoljnosti u odlučivanju, ako dato obrazloženje ne sadrži utvrđene činjenice, zakonske odredbe i logičan odnos među njima (vidi, između ostalog, slučajeve Suda KI72/12, podnosioci zahteva *Veton Berisha i Ilfete Haziri*, citiran u tekstu iznad, stav 61; KI135/14, podnosilac zahteva *IKK Classic*, citiran u tekstu iznad, stav 58; KI 96/16, podnosilac zahteva *IKK Classic*,

citiran u tekstu iznad, stav 52, i KI87/18, podnosilac zahteva *"IF Skadeforsikring"*, presuda od 27. februara 2019. godine, stav 49).

53. Sud podseća na to da se u okolnostima konkretnog slučaja, navodi podnosioca zahteva o nepostojanju obrazloženja u vezi sa osporenom presudom Vrhovnog suda sastoje u (i) promeni zatezne kamate određene od strane nižestepenih sudova ne obrazlažući i ne utvrđujući pravni osnov po kojem je određena nova zatezna kamata; i (ii) određivanju datuma veštačenja, a ne datuma podnošenja tužbe kao datuma od kog se obračunava zatezna kamata. Sud smatra da ova dva pitanja predstavljaju suštinske navode podnosioca zahteva i da su shodno tome isti morali biti obrazloženi od strane Vrhovnog suda.

54. Da bi utvrdio da li obrazloženje koje je pružio Vrhovni sud ispunjava standarde obrazložene sudske odluke, Sud podseća na obrazloženje Vrhovnog suda u presudi [E. Rev. br. 18/2017], u kojem je navedeno sledeće:

> *„[...] tužiocu [podnosiocu zahteva] dug treba da se isplati sa kamatom u visini depozita neoročene štednje, koju plaćaju poslovne banke na Kosovu, bez određene destinacije, više od godinu dana, od dana podnošenja tužbe, odnosno od 03.08.2015. godine (dan ekspertize) do konačne isplate, jer odredba člana 26.6 Zakona o obaveznom osiguranju od autoodgovornosti (Zakon br. 04/L-018) gde je predviđena kamata od 12%, a ni odredba člana 5.5 pravila 3 Centralne banke Kosova (CBK), pravilo o promeni pravila o obaveznom osiguranju autoodgovornosti od 1.10.2008. godine, ne mogu se sprovesti u konkretnom slučaju, jer u spisima predmeta nema dokaza da se stranka koja tuži obratila tuženoj sa zahtevom za nadoknadu štete van suda, koji tužena nije tretirala i zbog toga kasni. Šta više, ovaj zakon nema retroaktivni efekat jer se slučaj dogodio 2007. godine a ovaj zakon je stupio na snagu 2011. godine".*

55. U tom kontekstu, i kao što je prethodno navedeno, Sud primećuje da je Vrhovni sud isključio primenljivost Pravila 3 i Zakona o obaveznom osiguranju u okolnostima konkretnog slučaja, uz obrazloženje (i) da isti nisu bili na snazi u vreme kada se dogodila nesreća 2007. godine, i (ii) da nema dokaza da je podnosilac zahteva podneo zahtev za isplatu naknade štete tuženom, odnosno INSIG-u. Na osnovu ovog obrazloženja, Vrhovni sud je ukinuo presude nižestepenih sudova u odnosu na zateznu kamatu od 20% i 12% respektivno.

56. Sud u ovom kontekstu primećuje da je sud utvrdio da kamatna stopa u visini od 12%, koja je propisana članom 26. Zakona o obaveznom

osiguranju i od 20%, koja je propisana članom 5. Pravila 3, nisu primenljive u okolnostima konkretnog slučaja, iz razloga što relevantna regulativa nije bila na snazi u vreme kada se dogodila nesreća, 2007. godine. Međutim, naglašavajući da nije bilo dokaza da je podnosilac zahteva podneo zahtev za naknadu štete, sud se oslonio na istu tu zakonsku regulativu za koju je naglasio da nije primenjiva u smislu određivanja kamatne stope. Sud podseća da su zahtevi za odštetu, odnosno naknadu štete i relevantni rokovi propisani članom 5. Pravila 3 i članom 26. Zakona o obaveznom osiguranju.

57. Pored toga, Sud primećuje da prilikom određivanja kamatne stope "*u visini depozita neoročene štednje koju plaćaju poslovne banke na Kosovu bez određene namene preko godinu dana*", Vrhovni sud nije (i) naveo i obrazložio pravni osnov, i (ii) obrazložio određivanje datuma veštačenja, odnosno 3. avgust 2015. godine, kao datum od kog se obračunava zatezna kamata, za razliku od Osnovnog i Apelacionog suda koji su datum podnošenja tužbe, odnosno 12. maj 2009. godine, odredili kao datum od kog je INSIG ušao u docnju i samim tim kao datum od kog se obračunava zatezna kamata. U pogledu poslednje navedenog, Sud primećuje razliku od 6 (šest) godina zatezne kamate u zavisnosti od toga koji se datum računa kao datum kada je tuženi ušao u docnju.

58. U vezi sa gore navedenim stanovištima Vrhovnog suda, Sud ponavlja da je ESLJP, između ostalog, u presudi *Hadjianastassiou protiv Grčke,* citiranoj u tekstu iznad, zauzeo stanovište da domaći sud mora *„da objasni dovoljno jasno na kojim pravnim osnovama bazira svoju odluku"* (vidi, u ovom kontekstu, i slučaj Suda KI87/18, podnosilac zahteva *"IF Skadeforsikring"*, citiran u tekstu iznad, stav 61).

59. Pored toga, a zasnovano na svojoj sudskoj praksi, Sud naglašava da je relevantno obrazloženje Vrhovnog suda propustilo da objasni upravo odnos između iznetih činjenica i primene zakona koji je on koristio i koji uopšte nije citirao, odnosno na koji način oni međusobno dolaze u korelaciju, i kako su uticali na odluku da Vrhovni sud preinači odluke nižestepenih sudova vezano za način određivanja zatezne kamate (vidi slučaj Suda KI87/18, podnosilac zahteva *"IF Skadeforsikring"*, citiran u tekstu iznad, stavovi 60 i 87). Sud je svojom sudskom praksom u više navrata naglašavao da će odluke sudova narušiti ustavno načelo zabrane proizvoljnosti u odlučivanju, ako data obrazloženja ne sadrže utvrđene činjenice i zakonske odredbe, kao i logičan odnos među njima.

60. Sud podseća da je on utvrdio povredu prava na obrazloženu sudsku odluku u jednom sličnom slučaju, odnosno slučaju KI87/18, u kojem

je ocenio ustavnost presude [E. Rev. br. 27/2017] Vrhovnog suda od 24. januara 2018. godine (u daljem tekstu: slučaj KI87/18). U tom slučaju, Vrhovni sud je takođe uvažio reviziju tužene i preinačio presude nižestepenih sudova u pogledu načina određivanja zatezne kamate. I u tom slučaju, Vrhovni sud je utvrdio "*kamatu u visini neoročenih štednih deponovanja koja plaćaju poslovne banke na Kosovu, bez posebne namene više od jedne godine, od dana podnošenja tužbe 19.11.2010. god. i sve do konačne isplate*". Sud primećuje da je Vrhovni sud i u tom slučaju naglasio da je Zakon o obaveznom osiguranju stupio na snagu nakon što se dogodila nesreća i samim tim nije bio primenljiv u okolnostima datog slučaja (vidi slučaj Suda KI87/18, podnosilac zahteva *"IF Skadeforsikring"*, citiran u tekstu iznad, stav 21). Sud je utvrdio da obrazloženje odluke Vrhovnog suda ne zadovoljava standarde ugrađene u član 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP, između ostalog, zbog toga što Vrhovni sud (i) nije naveo zakon koji je primenljiv u datim okolnostima (vidi slučaj Suda KI87/18, podnosilac zahteva *"IF Skadeforsikring"*, citiran u tekstu iznad, stav 58); i (ii) nije objasnio odnos između iznetih činjenica i primene zakona na koji se on pozvao (vidi slučaj Suda KI87/18, podnosilac *"IF Skadeforsikring"*, citiran u tekstu iznad, stav 60).

61. Shodno tome, imajući u vidu prethodne napomene i postupak u celini, Sud smatra da presuda Vrhovnog suda, odnosno presuda [E. Rev. br. 18/2017] od 4. decembra 2017. godine, nije pružila podnosiocu zahteva dovoljno dokaza o (i) određivanju zatezne kamate "*u visini depozita neoročene štednje koju plaćaju poslovne banke na Kosovu bez određene namene preko godinu dana*"; i (ii) određivanju datuma veštačenja, a ne datuma podnošenja tužbe, kao što su utvrdili nižestepeni sudovi, kao datuma od kog se obračunava zatezna kamata, što je dovelo do povrede prava podnosioca zahteva na obrazloženu sudsku odluku, kao sastavnog dela prava na pravično i nepristrasno suđenje zagarantovanog članom 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP (vidi, u ovom kontekstu, i predmet ESLJP-a *Grădinar protiv Moldavije,* presuda od 8. aprila 2008. godine, stav 115).

62. Nakon što je utvrđeno da je presuda [E. Rev. br. 18/2017] Vrhovnog suda od 4. decembra 2017. godine doneta u suprotnosti sa članom 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP zbog nepostojanja obrazložene sudske odluke, Sud će u nastavku razmotriti navode podnosioca zahteva koji se odnose na narušavanje načela pravne sigurnosti od strane Vrhovnog suda prilikom donošenja ove presude, odnosno nepostojanje doslednosti u relevantnoj sudskoj praksi.

63. Sledstveno, Sud će u nastavku izložiti (i) osnovna načela koja proističu iz sudske prakse ESLJP-a koja se odnose na doslednost sudske prakse,

i (ii) relevantne kriterijume na osnovu kojih ESLJP ocenjuje da li nepostojanje doslednosti, odnosno neusaglašenost u sudskoj praksi predstavlja povredu člana 6. EKLJP (za više informacija o doslednosti sudske prakse, vidi Vodič ESLJP-a od 31. decembra 2018. godine kroz član 6. EKLJP (građanskopravni aspekt); Pravo na pravično suđenje; Deo IV. Procesni zahtevi; A. Pravičnost; 2. Područje primene, c. Usaglašenost domaćeg zakonodavstva).

II. Što se tiče navoda koji se odnose na nedoslednost sudske prakse

(i) Opšta načela

64. Što se tiče osnovnih načela koja se odnose na usaglašenost sudske prakse, Sud primećuje da je sudska praksa ESLJP rezultirala sa četiri osnovna načela koja karakterišu analizu o usaglašenosti sudske prakse, i to: (i) pravna sigurnost, (ii) nema stečenog prava na doslednost sudske prakse, (iii) različitost nije nužno u suprotnosti sa EKLJP, i (iv) isključenost očigledne proizvoljnosti.

65. Što se tiče prvog načela, ESLJP se usredsredio na načelo pravne sigurnosti koje je u ovom kontekstu implicitno u svim članovima EKLJP i predstavlja jedan od fundamentalnih aspekata vladavine prava (vidi predmet ESLJP-a, *Nejdet Şahin i Perihan Şahin protiv Turske,* presuda od 20. oktobra 2011. godine, stav 56). Ovo načelo garantuje izvesnu stabilnost pravnih situacija i doprinosi poverenju javnosti u sudove. Dugotrajnost protivrečnosti u sudskoj praksi može stvoriti stanje pravne nesigurnosti koje smanjuje poverenje javnosti u pravosudni sistem, dok je takvo poverenje jasno jedna od osnovnih komponenti države zasnovane na vladavini zakona (vidi u ovom kontekstu predmet ESLJP-a *Hayati Çelebi i drugi protiv Turske,* presuda od 9. februara 2016. godine, stav 52, i *Ferreira Santos Pardal protiv Portugala,* presuda od 30. jula 2015. godine, stav 42, vidi, takođe, slučaj Suda KI42/2017, podnosilac zahteva *Kushtrim Ibraj*, rešenje o neprihvatljivosti od 25. januara 2018. godine, stav 33).

66. Što se tiče drugog načela, ESLJP je utvrdio da uslovi pravne sigurnosti i zaštita legitimnog poverenja javnosti ipak ne garantuju stečeno pravo na doslednost sudske prakse. Razvoj sudske prakse nije sam po sebi suprotan ispravnom administriranju pravde budući da bi neodržavanje dinamičnog i evolutivnog stanovišta stvorilo rizik od sprečavanja reforme ili poboljšanja (vidi, između ostalog, predmete ESLJP-a *Nejdet Şahin i Perihan Şahin protiv Turske,* citiran u tekstu iznad, stav 58, i *Lupeni Grčka Katolička Parohija i drugi protiv Rumunije,* presuda od 29. novembra 2016. godine, stav 116, i vidi,

takođe, slučaj Suda KI42/2017, podnosilac zahteva *Kushtrim Ibraj*, citiran u tekstu iznad, stav 34).

67. Što se tiče trećeg načela, ESLJP je utvrdio da je mogućnost protivrečnih odluka karakteristika svih sudskih sistema koji su zasnovani na mreži prvostepenih i žalbenih sudova koji imaju vlast na području svoje teritorijalne nadležnosti. Takve nepodudarnosti se mogu javiti i u okviru jednog suda. To se, samo po sebi, ne može smatrati suprotnim EKLJP (vidi predmete ESLJP-a *Nejdet Şahin i Perihan Şahin protiv Turske*, citiran u tekstu iznad, stav 51, *Albu i drugi protiv Rumunije* i 63 (šezdeset tri) druga zahteva, presuda od 10. maja 2012. godine, stav 34, *Santo Pinto protiv Portugala,* presuda od 20. maja 2008. godine, stav 41, i *Lupeni Grčka Katolička Parohija i drugi protiv Rumunije,* citiran u tekstu iznad, stav 122, i vidi, takođe, slučaj Suda KI42/2017, podnosilac zahteva *Kushtrim Ibraj*, citiran u tekstu iznad, stav 35).

68. Poslednje, a u vezi sa četvrtim načelom, ESLJP je u više navrata ukazivao da, osim u slučaju očigledne proizvoljnosti, nije njegova dužnost da preispituje tumačenje domaćeg zakonodavstva od strane redovnih sudova (vidi, na primer, predmete ESLJP-a *Ādamsons protiv Letonije,* presuda od 24. juna 2008. godine, stav 118, i *Nejdet Şahin i Perihan Şahin protiv Turske,* citiran u tekstu iznad, stav 50) i da u principu, nije njegova funkcija da upoređuje različite odluke domaćih sudova, čak ni one koje su donete u očigledno sličnim postupcima. On mora poštovati nezavisnost tih sudova. Pored toga, ESLJP je naglasio da se ne može smatrati da postoji protivrečnost sudske prakse kada je činjenično stanje u predmetima objektivno drugačije (vidi, u ovom kontekstu, predmet ESLJP-a *Uçar protiv Turske,* odluka od 29. septembra 2009. godine). Isto tako, ne može se smatrati protivrečnošću sudske prakse razlika u postupanju u dva spora kada je to opravdano razlikom u predmetnim faktičkim situacijama (vidi predmete ESLJP-a *Hayati Çelebi i drugi,* presuda od 9. februara 2016. godine, stav 52, kao i *Lupeni Grčka Katolička Parohija i drugi protiv Rumunije,* citiran u tekstu iznad, stav 116).

69. Takođe, Sud primećuje da pristup ESLJP-a analizi različitosti u sudskoj praksi zavisi od činjenice da li (i) različitosti postoje unutar iste grane sudova, ili (ii) između dve različite grane sudova koji su potpuno nezavisni jedni od drugih. Druga situacija se odnosi na sudske sisteme koji se sastoje od više od jedne grane sudskog sistema od kojih svaka ima svoj nadležni i nezavisni vrhovni sud koji ne podleže bilo kakvoj redovnoj hijerarhiji. Glavni predmet ESLJP-a u vezi sa nepostojanjem doslednosti, odnosno protivrečnošću sudske prakse, *Nejdet Şahin i Perihan Şahin protiv Turske* spada u ovu

kategoriju. Međutim, osnovna načela koja su uspostavljena ovim predmetom, koriste se takođe i u oceni nedoslednosti koje se odnose na sudsku praksu i u slučajevima koji spadaju u prvu kategoriju, odnosno, one sa jedinstvenim pravosudnim sistemom, što je slučaj u kontekstu pravnog sistema Republike Kosovo.

70. Pozivajući se na gore utvrđena načela, Sud dalje naglašava da ESLJP koristi tri osnovna kriterijuma da utvrdi da li neka navodna razlika predstavlja povredu člana 6. EKLJP, i to: (i) da li su razlike u sudskoj praksi "*duboke i dugotrajne*"; (ii) da li domaće zakonodavstvo utvrđuje mehanizme koji mogu da prevaziđu takve nedoslednosti; i (iii) da li su ti mehanizmi primenjeni i sa kakvim dejstvom (u ovom kontekstu vidi predmete ESLJP-a *Beian protiv Rumunije* (br. 1), presuda od 6. decembra 2007. godine, stavovi 37-39; *Lupeni Grčkokatolička parohija protiv Rumunije*, citiran u tekstu iznad, stavovi 116–135, *Iordan Iordanov i drugi protiv Bugarske,* presuda od 2. jula 2009. godine, stavovi 49-50; *Nejdet Şahin i Perihan Şahin protiv Turske,* citiran u tekstu iznad, stav 53, i *Hayati Çelebi i drugi,* citiran u tekstu iznad, stav 52, i vidi takođe slučaj Suda KI42/2017, podnosilac zahteva *Kushtrim Ibraj*, citiran u tekstu iznad, stav 39).

71. Sud dalje naglašava da je koncept "*dubokih i dugotrajnih razlika*" razrađen od strane ESLJP-a, između ostalog, u predmetu *Lupeni Grčka Katolička Parohija i drugi protiv Rumunije,* u kojem je ESLJP utvrdio povredu člana 6. EKLJP zbog narušavanja načela pravne sigurnosti (vidi predmet ESLJP-a *Lupeni Grčka Katolička Parohija i drugi protiv Rumunije,* citiran u tekstu iznad, stav 135). Stoga će Sud, i u meri u kojoj je to relevantno, površno izložiti okolnosti ovog predmeta. Ovaj predmet se odnosio na "*duboke i dugotrajne razlike*" u sudskoj praksi jednog te istog suda, odnosno Vrhovnog suda i na nekorišćenje mehanizma kojim se osiguravaju usaglašavanje i doslednost sudske prakse. Konkretnije, okolnosti ovog predmeta ukazuju na postojanje protivrečne sudske prakse unutar najvišeg domaćeg suda, odražavajući se na nedoslednu sudsku praksu i u okviru nižestepenih sudova kao posledica toga. Navedeni predmet se odnosio na tumačenje zakonodavnog ukaza, kako je formulisan pre relevantnih amandmana i ticao se nadležnosti sudova da odlučuju o postupcima Grčke Katoličke Parohije. Ovaj ukaz se kontinuirano nedosledno tumačio, u određenim slučajevima odbijajući, a u drugim slučajevima uvažavajući nadležnost za odlučivanje o sporovima koje su im podnosile grčke katoličke parohije, utičući na taj način i na prava na pristup sudu koja su dotičnim podnosiocima zagarantovana članom 6. EKLJP-a. Kao rezultat toga, rumunski zakonodavac je izmenio i dopunio tekst predmetnog ukaza. Međutim, te izmene i dopune su rezultirale i drugom grupom protivrečnih sudskih odluka.

Kao posledica toga, pravo na pristup sudu je postalo sporno za veliki broj grčkih katoličkih parohija. Pored toga, ova protivrečna sudska praksa je uticala na veliki broj lica i usled toga bio bi podnet veliki broj sudskih predmeta, a domaći sudovi su očekivali da će se suočiti sa velikim brojem tužbi.

72. Radi ilustracije gore navedenog predmeta, Sud primećuje da je utvrđujući da je došlo do povrede člana 6. EKLJP u smislu nedoslednosti u sudskoj praksi i kod utvrđivanja da li postoje "*duboke i dugotrajne razlike*", ESLJP takođe uzeo u obzir da li je neusaglašenost izolovan slučaj ili utiče na veliki broj ljudi (vidi, između ostalog, predmet ESLJP-a *Albu i drugi protiv Rumunije,* citiran u tekstu iznad, stav 38).

73. U tom smislu, Sud takođe naglašava da ESLJP nije utvrdio povredu člana 6. EKLJP u slučajevima nedosledne sudske prakse čak ni u slučaju kada je ista imala uticaj na veliki broj osoba u vezi sa istim pitanjem u kratkom periodu pre nego što je viši sud razrešio odgovarajuće protivrečnosti, pružajući na taj način mogućnost državnim mehanizmima da osiguraju potrebnu doslednost (vidi, između ostalog, predmet ESLJP-a *Albu i drugi protiv Rumunije,* presuda od 10. maja 2012. godine, stavovi 42-43).

74. Ovo poslednje navedeno je povezano sa drugim i trećim kriterijumom, odnosno sa postojanjem mehanizma koji može da prevaziđe nedoslednosti u sudskoj praksi i sa tim da li je taj mehanizam korišćen i sa kakvim dejstvom. U tom smislu, ESLJP je prvo utvrdio da nedostatak takvog mehanizma predstavlja povredu prava na pravično suđenje zagarantovanog članom 6. EKLJP (vidi u ovom kontekstu *Tudor Tudor protiv Rumunije,* presuda od 4. marta 2009. godine, stavovi 30-32, i *Ştefănică i drugi protiv Rumunije,* presuda od 2. februara 2010. godine, stavovi 37-38, i *Nejdet Şahin i Perihan Şahin protiv Turske,* citiran u tekstu iznad, stav 54). U tom pogledu, ESLJP je u velikom broju predmeta istakao značaj uspostavljanja mehanizama kojima bi se osigurala doslednost i usaglašenost sudske prakse sudova. Sud je isto tako izjavio da je odgovornost država da organizuju svoje pravne sisteme na takav način da se izbegnu nedoslednosti u sudskoj praksi (vidi predmete ESLJP-a *Vrioni i drugi protiv Albanije,* presuda od 24. marta 2009, stav 58; *Mullai i drugi protiv Albanije,* presuda od 23. marta 2010. godine, stav 86; *Brezovec protiv Hrvatske,* presuda od 29. marta 2011. godine, stav 66, i *Nejdet Şahin i Perihan Şahin protiv Turske,* citiran u tekstu iznad, stav 55). ESLJP je takođe istakao da je uloga vrhovnog suda upravo da rešava takve protivrečnosti (u ovom kontekstu, vidi predmet ESLJP-a, *Beian protiv Rumunije (br. 1)*, citiran u tekstu iznad, stav 37; *Zielinski i*

Pradal & *Gonslaez i drugi protiv Francuske,* presuda od 28. oktobra 1999. godine i *Lupeni Grčka Katolička Parohija i drugi protiv Rumunije,* citiran u tekstu iznad, stav 123). Ovo iz razloga što ako se protivrečna praksa razvije unutar jedne od najviših sudskih instanci u zemlji, sam taj sud postaje izvor pravne nesigurnosti, narušavajući na taj način načelo pravne sigurnosti i slabeći poverenje javnosti u sudski sistem (vidi u ovom kontekstu predmet ESLJP-a *Beian (br. 1),* citiran u tekstu iznad, stav 39, i *Lupeni Grčka Katolička Parohija i drugi protiv Rumunije,* citiran u tekstu iznad, stav 123).

(ii) Primena ovih načela u okolnostima konkretnog slučaja

75. Sud će u nastavku primeniti gore izložena načela u okolnostima konkretnog slučaja, primenjujući kriterijume na osnovu kojih Sud tretira pitanja odstupanja u pogledu sudske prakse, počevši od ocene da li su u okolnostima konkretnog slučaja (i) navodne razlike u sudskoj praksi "*duboke i dugotrajne*", i, ako je to slučaj, da li (ii) postoje mehanizmi koji mogu da reše datu razliku, i (iii) ocenu da li su ti mehanizmi primenjeni i sa kakvim dejstvom u okolnostima konkretnog slučaja. Sud će primeniti ove kriterijume imajući u vidu osnovna načela u pogledu doslednosti sudske prakse koja su prethodno izložena, i sledstveno (i) važnost pravne sigurnosti; (ii) činjenicu da načelo pravne sigurnosti i važnost usaglašenosti sudske prakse ne garantuju pravo na ovu doslednost u sudskoj praksi; (iii) da zapravo razlike u sudskoj praksi ne moraju nužno dovesti do povrede Ustava i EKLJP, i što je važno (iv) da ESLJP utvrđuje takve povrede u slučaju očigledne proizvoljnosti.

76. U tom kontekstu, Sud mora ponovo naglasiti da i na osnovu sudske prakse ESLJP-a, nije njegova funkcija da upoređuje različite odluke redovnih sudova, čak i ako su donete u očigledno sličnim postupcima. On mora poštovati nezavisnost sudova. Pored toga, u takvim slučajevima, odnosno slučajevima navoda o ustavnim povredama osnovnih prava i sloboda kao rezultat nedoslednosti u sudskoj praksi, podnosioci zahteva moraju predstaviti Sudu odgovarajuće argumente u pogledu činjenične i pravne sličnosti slučajeva za koje tvrde da su različito rešeni od strane redovnih sudova, dovodeći na taj način do neusaglašenosti u sudskoj praksi, koja je mogla dovesti do povrede njihovih osnovnih ljudskih prava i sloboda zagarantovanih članom 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP.

77. U okolnostima konkretnog slučaja, Sud podseća da podnosilac zahteva tvrdi da je Vrhovni sud u njegovom slučaju odlučio drugačije u vezi sa zateznom kamatom, čime je postupio u suprotnosti sa svojom sudskom praksom. U prilog svojim argumentima on se poziva na

sedam (7) drugih predmeta Vrhovnog suda, i to: (i) presudu [E. Rev. br. 20/2014] od 14. aprila 2014. godine; (ii) presudu [E. Rev. br. 48/2014] od 27. oktobra 2014. godine; iii) presudu [E. Rev. 55/2014] od 3. novembra 2014. godine; (iv) presudu [E. Rev. 62/2014] od 21. januara 2015. godine; (v) presudu [E. Rev. br. 6/2015] od 19. marta 2015. godine; (vi) presudu [E. rev. br. 14/2016] od 24. marta 2016. godine, i (vii) presudu [E. Rev. 23/2017] od 14. decembra 2017. godine. Pored toga, Sud je i u slučaju KI87/18 ocenio ustavnost presude [E. Rev. 27/2017] Vrhovnog suda od 24. januara 2018. godine kojeg će Sud takođe uključiti u svoju analizu.

78. Pre nego što analizira i utvrdi da li je osporena presuda Vrhovnog suda, osim što ne postoji obrazložena sudska odluka, doneta i uz povredu načela pravne sigurnosti kao rezultat različitosti u relevantnoj sudskoj praksi, Sud će u nastavku i najpre predočiti relevantne delove gore navedenih presuda, odnosno one koji se odnose na visinu zatezne kamate i momenat njenog obračuna, u meri u kojoj je ovo poslednje razrađeno.

a) Presuda [E. Rev. br. 20/2014] od 14. aprila 2014. godine

79. Vrhovni sud je presudom [E. Rev. br. 20/2014] od 14. aprila 2014. godine odbio, kao neosnovanu, reviziju tužene protiv presude [Ae. br. 3/2013] od 16. januara 2014. godine, potvrdio godišnju kamatu od 12% na osnovu člana 26. Zakona o obaveznom osiguranju u vezi sa saobraćajnom nesrećom koja je izazvana 2009. godine i, takođe, potvrdio da obračun zatezne kamate u okolnostima tog slučaja počinje od dana podnošenja zahteva za naknadu štete. U tom pogledu je u ovoj presudi, između ostalog, navedeno sledeće:

> *"I navodi tužene u reviziji da su sudovi niže instance pogrešno primenili materijalno pravo kada su tužilji priznali pravo na kamatu na odobreni iznos u visini od 12% godišnje, neosnovani su jer su sudovi niže instance pravilno primenili materijalno pravo i to odredbu člana 277. ZOO-a u vezi sa članom 26. tačka 6 Zakona o obaveznom osiguranju od autoodgovornosti br. 04/L-018, kojom je propisano da se u slučaju nepoštovanja rokova utvrđenih u stavu 1. ovog člana, i neispunjenja obaveze isplate avansa iz stava 4. ovog člana, smatra da je odgovorni osiguratelj zakasnio sa ispunjenjem obaveze isplate naknade štete, obavezujući ga da isplati zateznu kamatu. Ova zatezna kamata se isplaćuje u visini od 12% godišnje stope i obračunava se za svaki dan zakašnjenja, počev od dana podnošenja zahteva za naknadu štete".*

b) Presuda [E. Rev. br. 48/2014] od 27. oktobra 2014. godine

80. Vrhovni sud je presudom [E. Rev. br. 48/2014] od 27. oktobra 2014. godine, odbio, kao neosnovanu, reviziju tužene protiv presude [Ac. br. 460/2012] od 13. maja 2014. godine i potvrdio primenu godišnje kamate od 20% do 29. jula 2019. godine, na osnovu člana 5. Pravila 3, a nakon tog datuma primenu kamate od 12% na osnovu člana 26. Zakona o obaveznom osiguranju, u vezi sa jednom saobraćajnom nesrećom koja je izazvana 2009. godine. Vrhovni sud je takođe potvrdio i datum 19. novembar 2010. godine, odnosno datum podnošenja zahteva za naknadu štete, kao datum od kog počinje obračun zatezne kamate u okolnostima tog slučaja. U tom pogledu je u ovoj presudi, između ostalog, navedeno sledeće:

> *"Ovaj sud ocenjuje da su sudovi niže instance pravilno primenili i materijalno pravo kada su tužilji priznali pravo na kamatu na iznos glavnog duga u visini od 20% godišnje, počev od 19.11.2010. do 28.7.2011. godine i kamatu od 12%, počev od 29.7.2011. pa do konačne isplate jer je prema odredbi člana 277. ZOO-a i člana 26.6 Zakona o obaveznom osiguranju od autoodgovornosti br. 04/L–018, propisano da se u slučaju nepoštovanja rokova utvrđenih u stavu 1. ovog člana i neispunjenja obaveze isplate avansa iz stava 4. ovog člana, smatra da je odgovorni osiguratelj zakasnio sa ispunjenjem obaveze isplate naknade štete, obavezujući ga da isplati zateznu kamatu. Ova zatezna kamata se isplaćuje u visini od 12% godišnje stope i obračunava se za svaki dan zakašnjenja do izmirenja naknade štete od strane odgovornog osiguratelja, počev od dana podnošenja zahteva za naknadu štete".*

c) Presuda [E. Rev. 55/2014] od 3. novembra 2014. godine

81. Vrhovni sud je presudom [E. Rev. 55/2014] od 3. novembra 2014. godine odbio, kao neosnovanu, reviziju tužene protiv presude [Ae. br. 46/2013] od 10. maja 2014. godine i potvrdio godišnju kamatu od 12% na osnovu člana 26. Zakona o obaveznom osiguranju u vezi sa jednom saobraćajnom nesrećom koja je izazvana 2009. godine. U tom pogledu je u ovoj presudi, između ostalog, navedeno sledeće:

> *"Presudom Apelacionog suda Kosova Ae. br. 43/2013 od 10.5.2014. godine, odbijena je kao neosnovana žalba tužene i potvrđena presuda Okružnog privrednog suda [...], kojom je usvojen tužbeni zahtev tužioca i tužena obavezana da na ime duga za regres isplati iznos od 14.041,58 €, sa godišnjom*

kamatom od 12%, računajući od 19.12.2010. godine pa do konačne isplate, kao i na ime troškova postupka iznos od [...]".

82. Što se tiče momenta obračuna zatezne kamate, iz ove presude Vrhovnog suda proizilazi da je ista obračunata od 19. decembra 2010. godine, kao od datuma koji je povezan sa datumom podizanja tužbe. U tom pogledu je u ovoj presudi navedeno sledeće:

"Navod tužene da nije uzeta u obzir ponuda tužene ne stoji iz razloga što je ostalo da pitanje, obzirom da stranke nisu postigle vansudski sporazum, bude rešeno u građanskoj parnici".

d) Presuda [E. Rev. 62/2014] od 21. januara 2015. godine

83. Vrhovni sud je presudom [E. Rev. br. 62/2014] od 21. januara 2015. godine, odbio, kao neosnovanu, reviziju tužene protiv presude [Ae. br. 57/2013] od 10. juna 2014. godine i potvrdio godišnju kamatu od 12% na osnovu člana 26. Zakona o obaveznom osiguranju u vezi sa jednom saobraćajnom nesrećom koja je izazvana 2009. godine i obračunao zateznu kamatu od trenutka podnošenja zahteva za naknadu štete. U tom pogledu je u ovoj presudi, između ostalog, navedeno sledeće:

"Ovaj sud ocenjuje da je drugostepeni sud pravilno primenio materijalno pravo kada je tuženoj priznao pravo na kamatu na iznos glavnog duga u visini od 12%, obračunavajući istu od 14.6.2010. godine pa do konačne isplate iz razloga što je odredbom člana 277. ZOO-a u vezi sa članom 26.6 Zakona o obaveznom osiguranju od autoodgovornosti br. 04/L–018 propisana kamata u visini od 12% godišnje, koja se obračunava za svaki dan zakašnjenja do izmirenja naknade štete od strane osiguratelja, računajući od dana podnošenja zahteva za naknadu štete. Iz spisa predmeta proizilazi da je tužilja tuženoj podnela zahtev za naknadu štete od 14.06.2010. godine [...]".

e) Presuda [E. Rev. br. 6/2015] od 19. marta 2015. godine;

84. Vrhovni sud je presudom [E. Rev. br. 6/2015] od 19. marta 2015. godine odbio, kao neosnovanu reviziju tužene protiv presude [Ae. br. 162/2013] od 10. juna 2014. godine i potvrdio godišnju kamatu od 12% na osnovu člana 26. Zakona o obaveznom osiguranju u vezi sa jednom saobraćajnom nesrećom koja je izazvana 2009. godine. U tom pogledu je u ovoj presudi, između ostalog, navedeno sledeće:

"Presudom Apelacionog suda Kosova Ae. br. 162/2013 od 10.06.2014. godine odbijena je, kao neosnovana, žalba tužene i

potvrđena presuda Osnovnog suda u Prištini [...] kojom je usvojen, kao osnovan, tužbeni zahtev tužioca i obavezana tužena da tužiocu isplati iznos od 17.924,35 €, na ime naknade štete-kasko regresa u vezi sa popravkom motornog vozila [...] koje je oštećeno u saobraćajnoj nesreći od 25.08.2009. godine, [...] sa zateznom kamatom od 12%, počev od dana 22.07.2010. godine pa do konačne isplate, kao i troškove postupka u iznosu od 1.134,29 €.

f) Presuda [E. Rev. br. 14/2016] od 24. marta 2016. godine

85. Vrhovni sud je presudom [E. Rev. br. 14/2016] od 24. marta 2016. godine odbio, kao neosnovanu, reviziju tužene protiv presude [Ae. br. 40/2015] od 12. novembra 2015. godine i potvrdio godišnju kamatu od 12% na osnovu člana 26. Zakona o obaveznom osiguranju u vezi sa jednom saobraćajnom nesrećom koja je izazvana 2009. godine. U tom pogledu je u ovoj presudi, između ostalog, navedeno sledeće:

"Presudom Apelacionog suda Kosova Ae. br. 40/2015 od 12.11.2015. godine, odbijena je, kao neosnovana, žalba tužene i potvrđena presuda Osnovnog suda u Prištini [...] kojom je u delu I izreke usvojen kao osnovan tužbeni zahtev tužioca da se osiguravajuće društvo [...] obaveže da tužiocu isplati iznos od 42.243,41 €, na ime regresa iz osiguranja od autoodgovornosti, sa kamatom od 12% godišnje, računajući od 14.1.2010. godine pa do konačne isplate [...]".

g) Presuda [E. Rev. 23/2017] od 14. decembra 2017. godine

86. Vrhovni sud je presudom [E. Rev. 23/2017] od 14. decembra 2017. godine preinačio presudu [Ae. br. 53/2016] od 21. septembra 2017. godine i odredio primenu godišnje kamate od 20% do 29. jula 2019. godine na osnovu člana 5. Pravila 3, a posle tog datuma primenu kamate od 12% na osnovu člana 26. Zakona o obaveznom osiguranju, u vezi sa jednom saobraćajnom nesrećom koja je izazvana 2009. godine. Vrhovni sud je takođe potvrdio datum 22. april 2010. godine, odnosno datum podnošenja zahteva za naknadu štete kao datum od kog počinje obračun zatezne kamate u okolnostima tog predmeta. U tom pogledu je u ovoj presudi, između ostalog, navedeno sledeće:

"[...] što se tiče visine kamate, preinačuje se pobijana presuda Apelacionog suda Kosova Ae. br. 53/2016 od 21.09.2017. godine i obavezuje tužena da tužiocu na odobreni iznos tužbenog zahteva isplati kamatu u visini od 20% počev od 22.04.2010. godine kao dana podnošenja zahteva za naknadu štete pa do 29.07.2011.

godine, a od 30.07.2011. godine pa do konačne isplate kamate u visini od 12% na dosuđeni iznos".

h) Presuda [E. Rev. 27/2017] od 24. januara 2018. godine

87. Vrhovni sud je presudom [E. Rev. br. 27/2017] od 24. januara 2018. godine, za koju je proglašeno da je u suprotnosti sa Ustavom u slučaju KI87/18, preinačio presudu [Ae. br. 191/2015] od 31. oktobra 2017. godine u pogledu zatezne kamate. Vrhovni sud je izmenio nalaz nižestepenih sudova koji su odredili primenu godišnje kamate od 12% na osnovu člana 26. Zakona o obaveznom osiguranju u vezi sa jednom saobraćajnom nesrećom koja je izazvana 2009. godine. Vrhovni sud je utvrdio da se u okolnostima tog predmeta mora primeniti "*kamata u visini neoročenih štednih deponovanja koje plaćaju poslovne banke na Kosovu, bez posebne namene više od jedne godine"*. U tom pogledu je, između ostalog, u ovoj presudi navedeno sledeće:

> *„U vezi sa određivanjem kamate presude sudova nižih instanci su donete sa pogrešnom primenom materijalnog prava, stoga su kao posledica imali njihovo preinačenje, tako da tužilji iznos od 23.609,24 €, tužena treba da plati sa kamatom u visini neoročenih štednih deponovanja koje plaćaju poslovne banke na Kosovu, bez posebne namene više od jedne godine, od dana 19.11.2010. godine, i sve do konačne isplate, ovo jer Zakon o obaveznom osiguranju od auto odgovornosti je stupio na snagu u 2011. godini dok se slučaj desio u 2009. godini i kao takav ne nalazi primenu u konkretnom slučaju".*

88. Štaviše, pre analize o tome (i) da li je osporenu presudu Vrhovnog suda, odnosno presudu [E. Rev. br. 18/2017] od 4. decembra 2017. godine, Vrhovni sud doneo u suprotnosti sa svojom sudskom praksom, i (ii) da li su navodne razlike u sudskoj praksi "*duboke i dugotrajne*", Sud prvo podseća na obrazloženje osporene presude po pitanju zatezne kamate. Sud ponovo podseća da je Vrhovni sud u okolnostima konkretnog slučaja odredio (i) "*kamatu u visini depozita neoročene štednje koju plaćaju poslovne banke na Kosovu bez određene destinacije preko godinu dana*"; (ii) datum veštačenja, odnosno datum 3. avgust 2015. godine, kao datum od kog počinje da se obračunava zatezna kamata, i (iii) da Pravilo 3 i Zakon o obaveznom osiguranju nisu bili primenljivi u okolnostima konkretnog slučaja.

89. U tom kontekstu, a što se tiče zakona koji je primenljiv u okolnostima konkretnog slučaja, Sud prvo primećuje da je na osnovu člana 9. (Stupanje na snagu) Pravila 3, ono je stupilo na snagu 1. oktobra 2008. godine. Takođe, Zakon o obaveznom osiguranju je usvojen od strane

Skupštine Republike Kosovo dana 23. juna 2011. godine, proglašen ukazom od strane predsednice Republike Kosovo dana 5. jula 2011. godine, objavljen u Službenom listu dana 14. jula 2011. godine, i na osnovu njegovog člana 44. (Stupanje na snagu), stupio na snagu petnaest (15) dana od dana objavljivanja u Službenom listu Republike Kosovo, odnosno 29. jula 2011. godine. Pored toga, ovaj Zakon je svojim članom 43. utvrdio prestanak važenja Uredbe UNMIK-a 2001/25 koja uređuje obavezno osiguranje od autoodgovornosti kao i podzakonska akta Centralne banke Kosova (u daljem tekstu: CBK), koja su u suprotnosti sa ovim zakonom.

90. Ova regulativa, uključujući i ZOO, koji je primenjen u svim predmetima na koje se pozvao podnosilac zahteva i koji su iznad razjašnjeni, utvrđuje i visinu zatezne kamate, ali i trenutak od kog se ona obračunava. Što se tiče visine zatezne kamate, Sud primećuje da ona (i) nije izričito propisana članom 277. ZOO-a; (ii) iznosi 20% na osnovu člana 5. Pravila 3; i (iii) iznosi 12% na osnovu člana 26. Zakona o obaveznom osiguranju. Takođe, što se tiče trenutka obračuna, Sud primećuje da se zatezna kamata primenjuje od trenutka kašnjenja sa ispunjenjem obaveze. Izračunavanje ovog trenutka (i) nije izričito utvrđeno u članu 277. ZOO-a; (ii) počinje od datuma prijavljivanja štete do datuma kada je naknada štete isplaćena ili regulisana na osnovu člana 5. Pravila 3; a (iii) u slučaju štete pričinjene na imovini, počinje u roku od petnaest (15) dana od dana podnošenja kompletiranog zahteva za naknadu štete na osnovu člana 26. Zakona o obaveznom osiguranju.

91. Sud podseća da je Apelacioni sud u okolnostima konkretnog slučaja, presudom [Ae. br. 12/2016] od 6. juna 2017. godine, odredio datum 29. jul 2011. godine, odnosno datum stupanja na snagu Zakona o obaveznom osiguranju kao datum od kada će zatezna kamata biti snižena sa 20% na 12%, primenjujući na taj način član 26. Zakona o obaveznom osiguranju u vezi sa zateznom kamatom. Međutim, Sud podseća da je Vrhovni sud prilikom ukidanja presuda nižestepenih sudova, po pitanju zatezne kamate, naveo da ni (i) Pravilo 3, niti (ii) Zakon o obaveznom osiguranju nisu bili na snazi u vreme kada se dogodila nesreća iz 2007. godine, i samim tim nisu bili primenljivi u okolnostima konkretnog slučaja. Međutim, i kao što je Sud već naglasio kada je utvrdio povredu člana 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP kao rezultat nepostojanja sudske odluke prilikom ukidanja presuda nižestepenih sudova u pogledu zatezne kamate, Vrhovni sud nije obrazložio dva pitanja, i to (i) pravni osnov po kojem je odredio novu zateznu kamatu, i (ii) pravni osnov po kojem je odredio datum veštačenja kao datum od kog je INSIG ušao u docnju i obavezan da isplati zateznu kamatu respektivno.

92. Što se tiče navoda koji se odnose na kršenje načela pravne sigurnosti, odnosno, u okolnostima konkretnog slučaja, nedostatka doslednosti u sudskoj praksi, Sud primećuje da se presude na koje se pozvao podnosilac zahteva mogu podeliti u dve kategorije. U prvu spada presuda [E. Rev. br. 27/2017] od 24. januara 2018. godine, kojom je, isto kao i u okolnostima konkretnog slučaja, određena "*kamata u visini depozita neoročene štednje koju plaćaju poslovne banke na Kosovu bez određene destinacije preko godinu dana*", a za razliku, ovu kamatu je primenio od datuma podnošenja tužbe, odnosno od 19. novembra 2010. godine. Ovaj slučaj je razmotren i od strane Suda u slučaju KI87/18, u kojem je on utvrdio povredu člana 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP, i kao rezultat nepostojanja obrazložene sudske odluke i kao rezultat nepostojanja doslednosti u relevantnoj sudskoj praksi, dovodeći do narušavanja načela pravne sigurnosti (vidi konkretnije stavove 82-88 slučaja KI87/18, podnosilac zahteva *"IF Skadeforsikring"*, citiran u tekstu iznad).

93. U drugu kategoriju pak spadaju ostale presude u kojima je Vrhovni sud primenio zateznu kamatu od 12% koja je propisana u članu 26. Zakona o obaveznom osiguranju, sa izuzetkom presuda [E. Rev. br. 48/2014] od 27. oktobra 2017. godine i [E. Rev. br. 23/2017] od 14. decembra 2017. godine, u kojima je Vrhovni sud primenio zateznu kamatu od 20% do 29. jula 2011. godine, a od tog datuma, odnosno od datuma stupanja na snagu Zakona o obaveznom osiguranju, zateznu kamatu od 12%. Sud primećuje da se ovo tumačenje primenljivog zakona od strane Vrhovnog suda u ova dva slučaja podudara sa tumačenjem Apelacionog suda u presudi [Ae. br. 12/2016] od 6. juna 2017. godine, u okolnostima podnosioca zahteva.

94. U svim ostalim slučajevima unutar ove kategorije, odnosno u presudama Vrhovnog suda [E. Rev. 55/2014] od 3. novembra 2013. godine; [E. Rev. br. 20/2014] od 14. aprila 2014. godine; [E. Rev. 62/2014] od 21. januara 2015. godine; [E. Rev. br. 6/2015] od 19. marta 2015. godine i [E. Rev. br. 14/2016] od 24. marta 2016. godine je (i) primenjena zatezna kamata od 12% na osnovu člana 26. Zakona o obaveznom osiguranju i (ii) ova zatezna kamata je u svim predmetima primenjena počev od određenih datuma u 2010. godini, uzimajući u obzir kao početni datum, datum podnošenja zahteva za nadoknadu šteteili tužbe.

95. Sud naglašava da on ocenjuje doslednost sudske prakse redovnih sudova samo u odnosu na navodne povrede podnosioca zahteva. Shodno tome, nepostojanje doslednosti u sudskoj praksi je moralo da dovede do povrede osnovnih prava i sloboda podnosioca zahteva. Da

bi se utvrdila takva povreda i da bi se utvrdilo da su osnovna prava i slobode podnosioca zahteva povređena kao rezultat "*dubokih i dugotrajnih razlika*" u relevantnoj sudskoj praksi, činjenične i pravne okolnosti u predmetu podnosioca zahteva moraju se podudarati sa onim u predmetima sa kojima navodno postoji protivrečnost. Za razliku od svih predmeta na koje se poziva podnosilac zahteva, uključujući i presudu Suda u slučaju KI87/18, nesreća se dogodila 2007. godine. Nije sporno da Pravilo 3 i Zakon o obaveznom osiguranju nisu bili na snazi u vreme kada se dogodila nesreća. Ovo za razliku od svih drugih slučajeva u kojima su se nesreće dogodile 2009. godine, kada je Pravilo 3 bilo na snazi.

96. U tom smislu, Sud primećuje da za razliku od svih slučajeva na koje se poziva podnosilac zahteva uključujući i presudu suda u slučaju KI87/18, nesreća se dogodila u 2007. godini. Nije sporno da Pravilo 3 i Zakon o obaveznom osiguranju nisu bili na snazi u vreme kada se nesreća dogodila. Međutim, Sud naglašava da je Zakon o obaveznom osiguranju u najmanje 5 (pet) gore navedenih predmeta primenjen retroaktivno, a samim tim pre njegovog stupanja na snagu. Ovo za razliku od okolnosti konkretnog slučaja, u kojem je Vrhovni sud preinačio presude nižestepenih sudova, sa obrazloženjem da Pravilo 3 i Zakon o obaveznom osiguranju nisu bili primenljivi jer isti nisu bili na snazi u vreme nesreće iz 2007. godine.

97. Sud u tom pogledu ponavlja stanovište koje je dosledno zauzimao u vezi sa činjenicom da su primena i tumačenje zakona u nadležnosti redovnih sudova i da je njegova uloga samo da proveri da li su primena i tumačenje zakona od strane redovnih sudova kompatibilni sa Ustavom i EKLJP (vidi predmete ESLJP-a *Brualla Gomes de la Torre protiv Francuske,* presuda od 19. decembra 1997. godine, stav 31; *Waite i Kennedy protiv Nemačke,* presuda od 18. februara 1999. godine, stav 54; *Kuchoglu protiv Bugarske,* presuda od 10. maja 2007. godine, stav 50; *Işyar protiv Bugarske,* presuda od 20. novembra 2008. godine, stav 48; i *Nejdet Şahin i Perihan Şahin protiv Turske,* citiran u tekstu iznad, stav 49). Imajući u vidu navedeno, Sud je takođe naglasio da izuzetak od ovog opšteg načela predstavljaju slučajevi očigledne proizvoljnosti (vidi, na primer, predmete ESLJP-a *Ādamsons protiv Letonije,* citiran u tekstu iznad, stav 118, i *Nejdet Şahin i Perihan Şahin protiv Turske,* citiran u tekstu iznad, stav 50).

98. U kontekstu okolnosti slučaja, Sud podseća da je ESLJP naglasio da su nedoslednosti u sudskoj praksi sastavni deo svakog sudskog sistema i da neusaglašenost u sudskoj praksi može postojati i unutar istog suda. Ne može se smatrati da je to nužno u suprotnosti sa Ustavom i EKLJP (vidi predmete ESLJP-a *Santo Pinto protiv Portugala, kao što je*

citiran u tekstu iznad, stav 41, i *Nejdet Şahin i Perihan Şahin protiv Turske,* citiran u tekstu iznad, stav 51). Pored toga, a kao što je prethodno navedeno, ESLJP je u više navrata ukazivao da uslovi pravne sigurnosti i zaštita legitimnog poverenja javnosti u sudove ne dodeljuju/garantuju pravo na doslednost sudske prakse. Pored toga, razvoj sudske prakse je važan radi održavanja potrebne dinamike kontinuiranog poboljšanja sprovođenja pravde (vidi predmet ESLJP-a *Atanasovski protiv Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije,* presuda od 14. januara 2010. godine, stav 38, i *Nejdet Şahin i Perihan Sahin protiv Turske,* citiran u tekstu iznad, stav 58). Međutim, zasnivajući se na sudsku praksu ESLJP-a, izuzetak i od ovih opštih načela predstavlja očigledna proizvoljnost i u smislu ocene nepostojanja sudske doslednosti, ocena da li postoje "*duboke i dugotrajne razlike*" u relevantnoj sudskoj praksi i da li postoji delotvoran mehanizam za rešavanje istih.

99. Sud primećuje, da je u okolnostima konkretnog slučaja, u najmanje devet (9) slučajeva, uključujući i slučaj podnosioca zahteva, i u toku perioda od pet (5) godina, Vrhovni sud primenjivao zakonske odredbe o zateznoj kamati na različite načine u odnosu na nesreće koje su se, sa izuzetkom slučaja podnosioca zahteva, dogodile 2009. godine, i samim tim pre stupanja na snagu Zakona o obaveznom osiguranju. Tumačenja obuhvataju (i) određivanje zatezne kamate u visini kamate na oročene štedne uloge koju isplaćuju poslovne banke na Kosovu bez određene namene preko jedne godine u dva slučaja, uključujući i slučaj podnosioca zahteva; (ii) primenu kamate od 12% koja je propisana Pravilom 3 do datuma stupanja na snagu Zakona o obaveznom osiguranju, kao datuma od kog je primenjena zatezna kamata od 20% u dva slučaja, i (iii) primenu kamate od 20% vezano za nesreće izazvanih u 2009. godini i počev od određenih datuma u 2010. godini, u periodu u kojem je bilo na snazi Pravilo 3 a ne Zakon o obaveznom osiguranju, a koji je, kao što je gore pomenuto, u najmanje pet (5) slučajeva primenjen retroaktivno. Pored toga, Sud primećuje da je ista neusaglašenost očigledna i u svim odlukama Apelacionog suda i koje su razmotrene na osnovu zahteva za reviziju od strane Vrhovnog suda.

100. Sud takođe primećuje da je za razliku od slučaja koji se razmatra, Vrhovni sud odbio kao neosnovane zahteve za reviziju u slučajevima [E. Rev. br. 48/2014] od 27. oktobra 2014. godine; [E. Rev. br. 62/2014] od 21. januara 2015; [E. Rev. 55/2014] od 3. novembra 2014. godine; [E. Rev. br. 20/2014] od 14. aprila 2014. godine; [E. Rev. br. 14/2016] od 24. marta 2016. godine i [E. Rev. br. 6/2015] od 19. marta 2015. godine, kao slučajeve koji ponekad uključuju primenu kamate od 12% i 20% na osnovu datuma stupanja na snagu Zakona o

obaveznom osiguranju, a ponekad retroaktivno primenjuju član 26. Zakona o obaveznom osiguranju, primenjujući na taj način zateznu kamatu od 12% počev od 2010. godine.

101. Sud podseća da je sudska praksa ESLJP-a naglasila činjenicu da neusaglašenost u sudskoj praksi nije nužno u neskladu sa ECHR-om jer je dinamičan i evolucijski pristup sudova tumačenju važećeg zakona i, štaviše, razvoja sudske prakse važan kako bi se održala potrebna dinamika stalnog poboljšavanja sprovođenja pravde. Međutim u okolnostima konkretnog slučaja, gore pomenute protivrečnosti u relevantnoj sudskoj praksi Vrhovnog suda ne predstavljaju neki trend poboljšanja i konsolidacije sudske prakse u pogledu zatezne kamate u slučajevima obaveznog osiguranja od autoodgovornosti. Štaviše, gore pomenute protivrečnosti ne predstavljaju izolovani slučaj.

102. Naprotiv, imajući u vidu prirodu slučajeva koji se odnose na obavezno osiguranje od autoodgovornosti, ova kontradiktorna sudska praksa je kontinuirano uticala na određeni broj osoba u periodu od pet (5) godina, i ima potencijal da utiče i na još veći broj osoba dovodeći do povećanja broja tužbi i osporavanja sudskih odluka kao rezultat konstantnih protivrečnosti u sudskoj praksi Vrhovnog suda u vezi sa obaveznim osiguranjem od autoodgovornosti.

103. U tom smislu i kao posledica, Sud mora da konstatuje, onako kako je to učinio u slučaju KI87/18, da i u konkretnom slučaju u odnosu na određivanje zateznih kamata koje su povezane sa obaveznim osiguranjem od autoodgovornosti, postoje "*duboke i dugotrajne razlike*" u sudskoj praksi redovnih sudova (vidi, takođe, slučaj KI87/18, podnosilac *"IF Skadeforsikring"*, citiran iznad, stav 79).

104. Ova konstatacija, međutim, ne važi u odnosu na navode podnosioca zahteva koji se odnose na trenutak od koga se primenjuje ova zatezna kamata. Sud podseća da je za razliku od svih slučajeva upućenih Sudu, i kao što je već utvrđeno, bez objašnjenja i obrazloženja relevantnog pravnog osnova, u okolnostima slučaja podnosioca zahteva, Vrhovni sud odredio datum veštačenja kao datum od kog je započeo obračun zatezne kamate. Međutim, Sud naglašava i da uzimajući u obzir da je ovo jedini od svih razmotrenih slučajeva u kojem je Vrhovni sud odstupio od svoje sudske prakse u ovom aspektu, ne može utvrditi "*duboke i dugotrajne razlike*" u relevantnoj sudskoj praksi u pogledu tumačenja zakonskih odredbi koje se odnose na ulazak u docnju, odnosno trenutak obračuna zatezne kamate. Sud smatra da u ovom kontekstu slučaj podnosioca zahteva predstavlja izolovan slučaj i da na osnovu sudske prakse ESLJP-a ne može preći prag da bi se utvrdile

"*duboke i dugotrajne razlike*" i narušavanje načela pravne sigurnosti. Za Sud je dovoljna konstatacija povrede člana 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP zbog nepostojanja obrazložene sudske odluke u ovom pogledu.

105. S druge strane, konstatacija da postoje "*duboke i dugotrajne razlike*" u sudskoj praksi u pogledu visine zateznih kamata ne dovodi nužno do povrede člana 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP. Da bi se to utvrdilo, Sud mora da razmotri i druga dva kriterijuma ESLJP-a koji se odnose na ocenu nepostojanja doslednosti u sudskoj praksi, odnosno da li primenljivi zakon uspostavlja mehanizme koji mogu da reše takve nedoslednosti i da li je takav mehanizam primenjen u okolnostima određenog slučaja i sa kakvim dejstvom.

106. Sud naglašava da Vrhovni sud ima takav mehanizam koji omogućava rešavanje takvih nedoslednosti, mehanizam koji nije primenjen u okolnostima konkretnog slučaja, što je dovelo do ispunjenja dva gore navedena kriterijuma.

107. U tom kontekstu, Sud podseća da je u slučaju KI87/18, Sud naglasio da na osnovu tačke 10 stava 2 člana 14. (Nadležnosti i odgovornosti predsednika i potpredsednika suda) Zakona br. 06/L-054 o sudovima (u daljem tekstu: Zakon o sudovima), predsednici sudova putem godišnjih susreta svih sudija imaju dužnost, između ostalog, da razmatraju i predlažu izmene u procedurama i praksama (vidi slučaj Suda KI87/18, podnosilac zahteva *"IF Skadeforsikring"*, citiran u tekstu iznad, stav 80). U tom slučaju, Sud je takođe naglasio da funkcionisanje samog mehanizma usaglašavanja prakse nije ničim onemogućen ili ograničen, a što bi direktno umanjilo njegovu primenu i efikasnost u samoj sudskoj praksi (vidi slučaj Suda KI87/18, podnosilac zahteva *"IF Skadeforsikring"*, citiran u tekstu iznad, stav 81).

108. Međutim, i štaviše, Sud u tom slučaju takođe naglašava da tačka 4 stava 1 člana 26. (Nadležnosti Vrhovnog suda) Zakona o sudovima, utvrđuje isključivu nadležnost samog Vrhovnog suda za definisanje principijelnih stavova, davanje pravnih mišljenja i smernica za jedinstvenu primenu zakona od strane sudova na teritoriji Republike Kosovo. Što se tiče pitanja koje obuhvataju okolnosti konkretnog slučaja, odnosno primene visine zatezne kamate u vezi sa obaveznim osiguranjem od autoodgovornosti, Vrhovni sud ne samo da nije to učinio, već je zapravo sam poslužio kao izvor nedoslednosti u sudskoj praksi, narušavajući na taj način načelo pravne sigurnosti.

109. Sud naglašava da je ESLJP u više navrata isticao da je uloga vrhovnog suda upravo da razrešava takve nedoslednosti. Štaviše, on je takođe smatrao da ako se takva suprotstavljena praksa razvije unutar jedne od najviših sudskih instanci u zemlji, sam taj sud postaje izvor pravne nesigurnosti, narušavajući na taj način načelo pravne sigurnosti i slabeći poverenje javnosti u sudski sistem.

110. Shodno tome, Sud, na osnovu napred navedenog, utvrđuje da se u okolnostima konkretnog slučaja ispunjavaju sva tri kriterijuma ESLJP-a u pogledu procene da li je nepostojanje doslednosti, odnosno odstupanja u sudskoj praksi, dovelo do povrede prava i sloboda u pogledu pravičnog i nepristrasnog suđenja. Sud ponavlja da je u okolnostima konkretnog slučaja utvrdio "*duboke i dugotrajne razlike*" u sudskoj praksi Vrhovnog suda u pogledu primene odredaba koje regulišu visinu zatezne kamate u kontekstu obaveznog osiguranja od autoodgovornosti, a pored toga, utvrdio je i da postojeći mehanizmi Vrhovnog suda za usaglašavanje ove prakse nisu korišćeni.

111. Kao rezultat toga, Sud mora da utvrdi da su u kontekstu navoda podnosioca zahteva, "*duboke i dugotrajne razlike*" u sudskoj praksi Vrhovnog suda koje se odnose na nekorišćenje mehanizama koji su utvrđeni zakonom i dizajnirani da osiguraju odgovarajuću doslednost unutar sudske prakse najvišeg suda u zemlji, dovele do narušavanja načela pravne sigurnosti i povrede prava na pravično i nepristrasno suđenje podnosioca zahteva, zagarantovanog članom 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP.

Zaključci

112. Sud je razmotrio sve navode podnosioca zahteva, primenjujući na ovu ocenu sudsku praksu Suda i ESLJP-a po pitanju nepostojanja obrazložene sudske odluke i načelo pravne sigurnosti u pogledu doslednosti sudske prakse, kao garancije koje su, uz određene izuzetke, zagarantovane članom 31. Ustava i članom 6. EKLJP.

113. Što se tiče nepostojanja obrazložene sudske odluke, Sud je utvrdio da je prilikom donošenja presude [E. Rev. br. 18/2017] od 4. decembra 2017. godine, Vrhovni sud propustio da obrazloži suštinske navode podnosioca zahteva i nije obrazložio svoju odluku o visini određene zatezne kamate i trenutku od kog počinje da teče obračun pripadajuće zatezne kamate.

114. Što se tiče načela pravne sigurnosti u kontekstu nepostojanja doslednosti, odnosno neusaglašenosti sudske prakse Vrhovnog suda, Sud je nakon što je razradio osnovna načela i kriterijume ESLJP-a u

tom kontekstu, primenio iste u okolnostima konkretnog slučaja i utvrdio da u sudskoj praksi Vrhovnog suda postoje "*duboke i dugotrajne razlike*" u pogledu primene zakonskih odredbi koje se odnose na visinu zatezne kamate koja je primenljiva u slučajevima obaveznog osiguranja od autoodgovornosti, tim pre kada uprkos tome što su mehanizmi za osiguranje doslednosti u sudskoj praksi utvrđeni u relevantnim zakonima, taj mehanizam nije korišćen od strane Vrhovnog suda. Shodno tome, Sud je utvrdio da je narušeno načelo pravne sigurnosti i da je presuda [E. Rev. br. 18/2017] od 4. decembra 2017. godine doneta uz povredu osnovnih prava i sloboda podnosioca zahteva zagarantovanih članom 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP. Sud nije utvrdio istu povredu u pogledu primene zakonskih odredbi koje se odnose na trenutak ulaska u docnju, odnosno trenutka od kog počinje obračun zatezne kamate, ocenjujući odstupanje Vrhovnog suda od sudske prakse u tom pogledu kao izolovan slučaj koji ne može da prođe test utvrđen od strane ESLJP-a da bi se sastojao od "*dubokih i dugotrajnih razllika*" u sudskoj praksi.

IZ TIH RAZLOGA

Ustavni sud, u skladu sa članom 21.4 i 113.7 Ustava, članovima 20. i 47. Zakona i pravilom 59. (1) (a) Poslovnika, na sednici održanoj dana 11. decembra 2019. godine, jednoglasno:

ODLUČUJE

I. DA PROGLASI jednoglasno zahtev prihvatljivim;

II. DA UTVRDI, većinom glasova, da je došlo do povrede člana 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava i člana 6. [Pravo na pravično suđenje] Evropske konvencije o ljudskim pravima;

III. DA PROGLASI nevažećom presudu Vrhovnog suda E. Rev. br. 18/2017 od 4. decembra 2017. godine;

IV. DA VRATI presudu Vrhovnog suda E. Rev. br. 18/2017 od 4. decembra 2017. godine na ponovno razmatranje u skladu sa presudom ovog Suda;

V. DA NALOŽI Vrhovnom sudu da u skladu sa pravilom 66 (5) Poslovnika obavesti Sud o merama koje su preduzete na izvršenju presude Suda;

VI. DA OSTANE posvećen ovom pitanju u skladu sa ovim nalogom;

VII. DA DOSTAVI ovu presudu stranama i u skladu sa članom 20.4 Zakona objavi u Službenom listu;

VIII. Ova presuda stupa na snagu odmah.

Sudija izvestilac	**Predsednica Ustavnog suda**
Gresa Caka-Nimani	Arta Rama-Hajrizi

KI 07/18 Podnosilac: "Çeliku Rollers" sh.p.k. Ocena ustavnosti Presude Vrhovnog suda Kosova, E. Rev. br. 14/2017, od 14. septembra 2017. godine

KI/07/18, Presuda od 18, decembra 2019. godine, objavljena dana 20 januar 2020. godine

Ključne reči: *individualni zahtev, pravno lice, povreda ustavnih prava, član 31 – Pravo na pravično i nepristrasno suđenje u vezi sa članom 6 (Pravo na pravično suđenje) Evropske konvencije o Ljudskim pravima;*

Glavni razlog spora između podnosioca zahteva i N.P. "Vali AL-PVC", i koji su međusobno potpisali jedan početni ugovor i gde su se nakon toga složili i u vezi sa dodatnim radovima, je bio kvalitet aluminijumskih profila za držače stakala u stambenom objektu "*Plisi*" u Gnjilanu a koji se gradio od strane podnosioca zahteva. Ovaj potonji je utvrdio da profili nisu bili potrebnog kvaliteta i samim tim je naložio skidanje i zamenu istih od strane jedne druge kompanije. N.P. "Vali AL-PVC" je u početku predstavio jedan predlog o određivanju bezbednosne mere pred Opštinskim sudom u Gnjilanu, gde je tražio da se podnosiocu zahteva zabrani montiranje novih profila, a nakon toga je podneo i tužbu pred Opštinskim sudom u Gnjilanu, tražeći ispunjenje Ugovora u potpunosti kao i kompenzaciju za izvršene radove. Podnosilac zahteva je podneo protivtužbu. Redovni sudovi su odlučili u korist N.P. "Vali AL-PVC". Sporno pitanje tokom ovih postupaka pred redovnim sudovima je bilo veštačenje sudskih veštaka, a ovo veštačenje je podnosilac zahteva osporavao pred svim redovnim sudovima, uključujući i Ustavni Sud. Podnosilac zahteva u suštini smatra da je Presuda Vrhovnog suda [E. Rev. br. 14/2017] od 14. septembra 2017. godine doneta uz povredu njegovih prava i sloboda koje su zagarantovane članom 31 Ustava a u vezi sa članom 6 Evropske Konvencije o Ljudskim pravima, jer je, po njegovim navodima, došlo do povrede (i) principa jednakosti oružja kao rezultat pristrasnosti veštaka; (ii) prava podnosioca da bude saslušan kao rezultat nepravilnog razmatranja dokaza; i (iii) prava na obrazloženu sudsku odluku.

U razmatranju merituma slučaja, Sud je pre svega razmotrio opšte principe sudske prakse Evropskog suda za Ljudska prava u vezi sa (i) izveštajima veštačenja, pristrasnosti veštaka i odgovarajućim efektima u principima jednakosti oružja; (ii) obavezama redovnih sudova o proceni dokaza i svedočenja; i (iii) prava na jednu obrazloženu sudsku odluku.

Sto se tiče prvog pitanja, Sud je, nakon razmatranja opštih principa Evropskog suda za Ljudska prava u ovom aspektu, takodje detaljno razmotrio relevantnu sudsku praksu ovog suda, uključujući i slučajeve *Letinčić protiv Hrvatske; Sara Lind Eggertsdottir protiv Islanda*;

Mantovanelli protiv Francuske; *Devinar protiv Slovenije*; i *Van Kück protiv Nemačke*, da bi objasnio okolnosti pod kojima je Evropski sud za Ljudska prava utvrdio povrede člana 6 Evropske Konvencije o Ljudskim pravima, a u vezi sa nedostatkom neutralnosti veštaka ili i efektivne mogućnosti učestvovanja i osporavanja nalaza u odgovarajućim izveštajima. Sud je, u tom kontekstu utvrdio da u vezi sa (i) nepristrasnošću veštaka, podnosilac zahteva nije argumentovao legitimne sumnje o nepristrasnosti veštaka kao i zašto iste mogu biti objektivno razložne u okolnostima ovog konkretnog slučaja, a pogotovo zbog toga što, na osnovu sudske prakse Evropskog suda za Ljudska prava, ne može se zaključiti da odgovarajući veštak nije bio neutralan ili nepristrasan; (ii) postupkom koji je praćen prilikom sastavljanja izveštaja o veštačenju, podnosilac zahteva je imao efektivne mogućnosti učestvovanja i osporavanja nalaza istog; i (iii) određivanjem nove ekspertize, podnosilac zahteva nije dovoljno argumentovao nedostatke i nejasnoće u osporenom izveštaju tokom sednica za razmatranje i nije dovoljno argumentovao njegov zahtev za određivanje jednog novog veštačenja.

Što se tiče drugog pitanja, Sud je, nakon razmatranja opštih principa Evropskog suda za Ljudska prava u ovom aspektu, takodje detaljno razmotrio relevantnu sudsku praksu ovog suda, uključujući i slučajeve *Kraska protiv Švajcarske* i *Perez protiv Francuske*, da bi objasnio okolnosti pod kojima je Evropski sud za Ljudska prava utvrdio povrede 6 Evropske Konvencije o Ljudskim pravima, a u vezi sa neispunajvanjem obaveza suda da izvrše jedno potrebno razmatranje podnesaka, argumenata i dokaza koji su podneti od strana. Sud je u ovom kontekstu utvrdio da su podnesci, argumenti i dokazi podnosioca zahteva, u celini postupka, bili razmotreni na pravilan način od strane redovnih sudova. Sud je naglasio da jedan nalaz koji stoji u suprotnom ne nailazi na podršku u zakonu koji se primenjuje kao ni u sudskoj praksi Evropskog suda za Ljudska prava.

Što se tiče trećeg pitanja, Sud se pozvao na svoju, sada već utemeljenu, sudsku praksu u vezi sa obrazloženom sudskom odlukom i utvrdio je da su suštinski navodi podnosioca zahteva bili dovoljno obrazloženi pred redovnim sudovima.

Na kraju, primenjujući gore navedene principe i kriterijume, Sud je utvrdio da je Presuda Vrhovnog suda [E. Rev. br. 14/2017] od 14. septembra 2017. godine doneta u skladu sa članom 31 Ustava u vezi sa članom 6 Evropske Konvencije o Ljudskim pravima.

PRESUDA

u

slučaju br. KI 07/18

Podnosilac

„Çeliku Rollers“ d.o.o.

Ocena ustavnosti presude Vrhovnog suda Kosova E. Rev. br. 14/2017 od 14. septembra 2017. godine

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. Podnosilac zahteva je “Çeliku Rollers” d.o.o. sa sedištem u opštini Gnjilane, koga zastupa Rudi Metaj (u daljem tekstu: podnosilac zahteva).

Osporena odluka

2. Podnosilac zahteva osporava ustavnost presude [E. Rev. br. 14/2017] Vrhovnog suda Republike Kosovo (u daljem tekstu: Vrhovni sud) od 14. septembra 2017. godine u vezi sa presudom [Ae. br. 133/2016] Apelacionog suda od 14. aprila 2017. godine i presudom [I. C. br. 660/2013] Odeljenja za upravne sporove Osnovnog suda u Prištini (u daljem tekstu: Osnovni sud).

Predmetna stvar

3. Predmetna stvar zahteva je ocena ustavnosti osporene presude kojom su navodno povređena prava zagarantovana članom 6. (Pravo na pravično suđenje) Evropske konvencije o ljudskim pravima (u daljem tekstu: EKLJP).

4. Podnosilac zahteva takođe traži od Ustavnog Suda Republike Kosova (u daljem tekstu: Sud) da se uvede privremena mera.

Pravni osnov

5. Zahtev je zasnovan na stavu 4. člana 21. [Opšta načela] i stavovima 1. i 7. člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava, članovima 22. [Procesuiranje podnesaka], 27 [Privremene Mere] i 47. [Individualni zahtev] Zakona o Ustavnom sudu Republike Kosovo br. 03/L-121 (u daljem tekstu: Zakon) i pravilu 32. [Podnošenje podnesaka i odgovora] i 57 [Donošenje odluke o privremenim merama] Poslovnika o radu Ustavnog suda Republike Kosovo (u daljem tekstu: Poslovnik).

6. Dana 31. maja 2018. godine, Sud je na administrativnoj sednici usvojio izmene i dopune Poslovnika, koji je objavljen u Službenom listu Republike Kosovo dana 21. juna 2018. godine i stupio na snagu 15 (petnaest) dana nakon njegovog objavljivanja. Shodno tome, pri razmatranju zahteva, Sud se poziva na pravne odredbe novog Poslovnika na snazi.

Postupak pred Sudom

7. Dana 12. januara 2018. godine, podnosilac je dostavio zahtev Sudu.

8. Dana 16. januara 2018. godine, predsednica Suda je imenovala sudiju Gresu Caka-Nimani za sudiju izvestioca. Istog dana, predsednica Suda je imenovala Veće za razmatranje, sastavljeno od sudija: Altay Suroy (predsedavajući), Snezhana Botusharova i Bekim Sejdiu.

9. Dana 29. januara 2018. godine, Sud je obavestio podnosioca o registraciji zahteva i poslao kopiju zahteva Vrhovnom sudu.

10. Dana 7. februara 2018. godine, podnosilac zahteva je dostavio Sudu dodatni dokument kojim je precizirao podneti zahtev, tražio zamenu prvobitno podnetog zahteva te podneo i zahtev za uvođenje privremene mere.

11. Dana 16. juna 2018. godine, okončan je mandat sudijama Snezhani Botusharovoj i Almiru Rodriguesu. Dana 26. juna 2018. godine, okončan je mandat sudijama Altayu Suroyu i Ivanu Čukaloviću.

12. Dana 9. avgusta 2018. godine, predsednik Republike Kosovo je imenovao nove sudije Bajrama Latifija, Safeta Hoxhu, Radomira Labana, Remziju Istrefi-Peci i Nexhmija Rexhepija.

13. Dana 1. aprila 2019. godine, s obzirom na to da je četirima gore navedenih sudija istekao mandat sudije Suda, predsednica Suda je na osnovu Zakona i Poslovnika donela odluku KSH. KI07/18 o imenovanju novog Veća za razmatranje, sastavljenog od sudija: Bekim Sejdiu (predsedavajući), Radomir Laban i Remzije Istrefi-Peci.

14. Dana 18. decembra 2019. godine, Veće za razmatranje je razmotrilo izveštaj sudije izvestioca i jednoglasno je predložilo sudu prihvatljivost zahteva.

15. Istog tog dana, Sud je jednoglasno utvrdio da je (i) zahtev prihvatljiv i da je (ii) Presuda Vrhovnog suda [E. Rev. Br. 14/2017] od 14. septembra 2017. godine, u skladu sa članom 31 [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava u vezi sa članom 6 (Pravo na pravično suđenje) EKLjP-a

Pregled činjenica

16. U aprilu 2012. godine, podnosilac zahteva koji svoju privrednu delatnost obavlja uglavnom na izgradnji stambenih i nestambenih objekata, postigao je usmeni dogovor sa P.P. "Vali AL-PVC", individualnim preduzećem čija glavna delatnost je proizvodnja i ugradnja vrata i prozora od metala, a koji se odnosio na opremanje vratima i prozorima stambenog objekta podnosioca zahteva, pod nazivom "Plisi", čija izgradnja je bila u toku.

17. Dana 2. oktobra 2012. godine, gore imenovani su zaključili ugovor o isporuci i izradi i ugradnji vrata i prozora od plastičnih i aluminijumskih profila u ukupnoj vrednosti ugovorenih radova od 37.000,00 evra (u daljem tekstu: Ugovor). Ugovorom je utvrđeno da će se za polovinu te vrednosti, odnosno za iznos od 18.560,00 evra, isplatiti kompenzacija u novcu, a za drugu polovinu kompenzacija u stanu u površini od 58 m² po ceni od 320 evra po m².

18. Dana 7. juna 2013. godine, strane su se saglasile o dodatnim radovima u vrednosti od 42.127,40 evra. O navedenim radovima su se saglasile dokumentom naslovljenim “Ponuda”, koja sadrži dodatne radove koji

treba da budu izvedeni i odgovarajuće cene za svaki od njih. Na osnovu te “Ponude”, ukupna obaveza između strana dostigla je vrednost od 79.247,40 evra. Podnosilac zahteva je prvo uplatio P.P. "Vali AL-PVC" iznos od 38.000,00 evra, kako bi se otpočelo sa izvođenjem radova, a takođe, prema spisima predmeta, preneo mu je u faktičku državinu stan, čija svojina će se preneti po završetku dodatnih radova i njegovog upisa kod nadležne katastarske kancelarije.

19. Dana 10. juna 2013. godine, podnosilac zahteva je predložio P.P. "Vali AL-PVC", da se kompenzacija u stanu preinači u kompenzaciju u novcu i da se ukupna vrednost duga od 79.247,00 evra koja je određena u “Ponudi”, preinači u obavezu u ukupnoj vrednosti od 42.247,00 evra, nakon što je odbijena uplata od 38.000,00 evra koja je već izvršena. Na osnovu spisa predmeta, takav sporazum nije potpisan.

20. Prema navodima podnosioca zahteva, u izvođenju radova od strane P.P. "Vali AL-PVC" došlo je do kašnjenja koje je bilo rezultat nedovoljnog kvaliteta aluminijumskih profila/držača stakla, koji, navodno, nisu mogli na siguran način nositi vrstu stakla o kojoj su se strane sporazumele. Posle kašnjenja od navodno 9 (devet) meseci i posle nekoliko upozorenja podnosioca zahteva, ovaj je angažovao drugu kompaniju za izvođenje radova, a koja je demontirala profile/držače stakala i započela sa postavljanjem novih u skladu sa zahtevom podnosioca zahteva.

21. Dana 3. septembra 2013. godine, P.P. "Vali AL-PVC" podneo je Osnovnom sudu u Gnjilanu predlog za uvođenje mere obezbeđenja i zatražio da se podnosiocu zahteva zabrani ugradnja novih profila i da se situacija vrati u pređašnje stanje.

22. Dana 24. decembra 2013. godine, P.P. "Vali AL-PVC" podneo je tužbu Opštinskom sudu u Gnjilanu i zatražio ispunjenje Ugovora u celini i naknadu za izvedene radove. Dana 16. decembra 2013. godine, Osnovni sud u Gnjilanu se rešenjem [C. br. 548/13] oglasio nenadležnim i ustupio predmet Osnovnom sudu u Prištini.

23. Na osnovu spisa predmeta, tužbu su podneli i P.P. "Vali AL-PVC" i “Çeliku Rolls“ d.o.o. Iz istih proizilazi da je tužba podnosioca zahteva povučena. Međutim, isti je, dana 9. jula 2015. godine, podneo protivtužbu, kojom je, između ostalog, istakao (i) da “Ponuda” nije zamenila Ugovor i da samim tim sporazum o kompenzaciji 50% vrednosti obaveze u novcu i 50% vrednosti u stanu, ostaje na snazi; (ii) da je usled povećanja vrednosti obaveze, podnosilac zahteva zamenio prvobitni stan drugim stanom u površini od 152 m2, odnosno 95.000,00 evra; (iii) da je kao rezultat, vrednost kompenzacije tužioca

dostigla iznos od 133.000,00 evra i (iv) s obzirom na kašnjenje u završetku radova i kvalitet profila/držača stakala, obavezan je da ih zameni.

24. Dana 31. marta 2016. godine, Osnovni sud je presudom [I. c. br. 660/2013] odlučio (i) da usvoji, kao osnovan, tužbeni zahtev tužioca, odnosno P.P. "Vali AL-PVC" i obavezao podnosioca zahteva da na ime duga za građevinske radove nadoknadi tužiocu iznos od 81.279,50 evra, sa zakonskom kamatom u visini koju primenjuju poslovne banke, uključujući i troškove postupka i (ii) da odbije, kao neosnovanu, protivtužbu podnosioca zahteva.

25. Odluka Osnovnog suda je zasnovana na izveštaju sudskog veštaka o veštačenju, koji je utvrdio da je vrednost obaveze tuženog prema tužiocu iznosila 120.975,00 evra od koje se odbija iznos od 38.000,00 evra koji je već isplaćen tužiocu. Podnosilac zahteva je osporio to veštačenje i predložio sprovođenje drugog građevinskog veštačenja, ali je Osnovni sud odbio zahtev podnosioca da se odredi drugo veštačenje.

26. Dana 27. aprila 2016. godine, podnosilac zahteva je izjavio žalbu Apelacionom sudu navodeći povredu odredaba parničnog postupka, pogrešno i nepotpuno utvrđeno činjenično stanje i pogrešnu primenu materijalnog prava sa predlogom da se presuda Osnovnog suda preinači tako što će se usvojiti protivtužba podnosioca zahteva ili da se ista ukine i predmet vrati na ponovno odlučivanje. Podnosilac zahteva je, između ostalog, i konkretno osporio (i) izveštaj o veštačenju jer je navodno isti propustio da oceni kvalitet profila/držača stakla, i (ii) odbijanje Osnovnog suda da odobri dopunsko veštačenje radi utvrđivanja kvaliteta profila/držača stakla. Pri osporavanju izveštaja o veštačenju, podnosilac zahteva se pozvao na dopis generalnog zastupnika kompanije "*Alumil*" iz Grčke u Albaniji od 26. juna 2016. godine i mišljenje veštaka I.M. od 27. aprila 2016. godine.

27. Dana 14. aprila 2017. godine, Apelacioni sud je presudom [Ae. br. 133/2016] odbio, kao neosnovanu, žalbu podnosioca zahteva i sledstveno potvrdio gore navedenu presudu Osnovnog suda.

28. Dana 8. juna 2017. godine, podnosilac zahteva je podneo Vrhovnom sudu zahtev za reviziju navodeći bitne povrede odredaba parničnog postupka i pogrešnu primenu materijalnog prava, sa predlogom da se revizija usvoji kao osnovana i da se nakon ukidanja obe presude nižestepenih sudova, predmet vrati na ponovno odlučivanje. Podnosilac zahteva je konkretno osporio izveštaj o veštačenju, fokusirajući se na kvalitet profila/držača stakla i vrednost obaveze. Što se tiče prvog, podnosilac zahteva je ponovo naglasio da je izveštaj o

veštačenju propustio da izvrši tačnu procenu kvaliteta profila/držača stakla i da se to potvrđuje iz dopisa "*Alumil-Albania*", mišljenja eksperta I.M i izveštajem kompanije "*ENI Design*", dokaze koje je podnosilac zahteva navodno morao da pribavi jer je Osnovni sud odbio njegov predlog za dopunsko veštačenje od strane tri veštaka odgovarajućih struka, uključujući i mogućnost da se angažuje Tehnički fakultet Univerziteta u Prištini. Pored toga, podnosilac zahteva navodi da Osnovni sud nije obrazložio odbijanje tog predloga. Što se pak tiče drugog, odnosno vrednosti obaveze, podnosilac zahteva je, između ostalog, osporio činjenicu da vrednost obaveze koja je utvrđena izveštajem o veštačenju premašuje i ukupnu vrednost obaveza koje je tužilac preuzeo prema Ugovoru i "Ponudi" između stranaka.

29. Dana 14. septembra 2017. godine, Vrhovni sud je presudom [E. Rev. br. 14/2017] odbio, kao neosnovanu, reviziju podnosioca zahteva i potvrdio presude nižestepenih sudova.

Navodi podnosioca zahteva

30. Podnosilac zahteva navodi da je osporena presuda, odnosno presuda [E. Rev. br. 14/2017] Vrhovnog suda od 14. septembra 2017. godine, doneta uz povredu njegovih prava zagarantovanih članom 6. (Pravo na pravično suđenje) EKLJP.

31. U tom pogledu, podnosilac zahteva konkretno navodi povredu (i) načela jednakosti oružja zbog pristrasnosti veštaka, (ii) njegovog prava da bude saslušan i (iii) njegovog prava na obrazloženu sudsku odluku.

32. Što se tiče prvog, podnosilac zahteva fokusira svoje argumentovanje na pristrasnost sudskog veštaka. Prema navodu, i između ostalog, ovaj (i) je prekoračio predmet veštačenja, (ii) nije izvršio procenu kvaliteta profila/držača stakla u odnosu na kriterijume utvrđene u Ugovoru, odnosno nije razjasnio da li ugrađeni aluminijumski profili/držači stakla mogu da nose ugovorena stakla, već je ocenio da li su isti u skladu sa "*primenljivim standardima u Republici Kosovo*" i "*generalno u skladu sa savremenim građevinskim standardima*"; (iii) pogrešno utvrdio da "*po dogovoru obe strane stan nije uzet u kompenzaciju*", i (iv) nije zasnovao svoje nalaze na činjenicama. U prilog svojim navodima o povredi načela jednakosti oružja kao rezultat pristrasnosti sudskog veštaka, podnosilac zahteva se poziva na odluke Evropskog suda za ljudska prava (u daljem tekstu: ESLJP), *Dombo Beheer B.V protiv Holandije* (presuda od 27. oktobra 1993. godine) i *Sara Lind Eggertsdóttir protiv Islanda* (presuda od 5. jula 2007. godine).

33. Što se tiče drugog, podnosilac zahteva navodi da je njegovo pravo da bude saslušan povređeno jer je Apelacioni sud propustio da razmotri dokaze koje je predočio podnosilac zahteva, odnosno izjavu generalnog zastupnika kompanije "*Alumil*". Prema navodima podnosioca zahteva, ovj dokaz je potvrdio netačnost izveštaja o veštačenju i potvrdio je da profili/držači stakla nisu bili odgovarajućeg kvaliteta. Pored toga, uz zahtev za reviziju, Vrhovnom sudu je dostavljeno i dopunsko veštačenje koje je sprovedeno privatno, a on, navodno, nije razmotrio i nije se pozvao na isto u svom obrazloženju. U ovom kontekstu obaveze sudova da razmotre dokaze i podneske, podnosilac zahteva se poziva na odluke ESLJP-a *Kraska protiv Švajcarske* (presuda od 19. aprila 1993. godine) i *Perez protiv Francuske* (presuda od 12. februara 2004. godine).

34. Što se tiče trećeg, odnosno navoda o nepostojanju obrazložene sudske odluke, podnosilac zahteva tvrdi da Osnovni sud nije obrazložio odbijanje zahteva podnosioca za određivanje drugog veštaka i da za razliku od obrazloženja Osnovnog suda, stav 2. člana 366. Zakona br. 03/L-006 o parničnom postupku (u daljem tekstu: ZPP) ne sprečava nadležni sud da odredi drugo veštačenje.

35. Podnosilac zahteva takođe navodi da su sudovi propustili da obrazlože (i) navode podnosioca zahteva koji su izneti protivtužbom u vezi sa kašnjenjem tužioca, prouzrokovanjem štete u vidu izmakle dobiti i zahtevom za imenovanje ekonomskog veštaka za obračun predmetne štete; (ii) ocenu dokaza koji su dostavljeni Apelacionom sudu, odnosno mišljenja kompanije "*Alumil*" i veštaka I.M. i privatnog veštačenja dostavljenog Vrhovnom sudu; (iii) visinu obaveze utvrđene izveštajem o veštačenju, koja u vrednosti od 120.975,00 evra premašuje i obavezu utvrđenu Ugovorom i "Ponudom" u vrednosti od 79.247,40 evra; i (iv) nalaz da je kompenzacija u stanu za polovinu vrednosti ugovorenih radova preinačena u kompenzaciju u novcu, uprkos tome što je taj nalaz u suprotnosti sa Ugovorom o kome su se strane saglasile. U prilog svojim navodima o nepostojanju obrazložene sudske odluke, podnosilac zahteva se poziva na odluke ESLJP-a *Hirvisaari protiv Finske* (presuda od 25. septembra 2001. godine) i *Donadze protiv Gruzije* (presuda od 7. marta 2006. godine).

36. Na kraju, podnosilac zahteva traži od Suda da se njegov zahtev proglasi prihvatljivim, da se tri presude redovnih sudova proglase nevažećim i njegov predmet vrati na ponovno odlučivanje Osnovnom sudu u novom sastavu veća, ili da se presude Vrhovnog i Apelacionog suda proglase nevažećim i predmet vrati na ponovno odlučivanje na nivou apelacije, ili da se samo presuda Vrhovnog suda proglasi nevažećom i predmet vrati na ponovno odlučivanje Vrhovnom sudu u novom sastavu veća. Podnosilac zahteva konkretno navodi da se vraćanje ustavnih prava

podnosioca zahteva može postići samo ponovnim suđenjem u prvom ili drugom stepenu.

37. Podnosilac zahteva takođe traži da se uvede privremena mera, navodeći, između ostalog, da je njeno uvođenje u javnom interesu. Ovo poslednje, podnosilac zahteva obrazlaže time da presude, koje, prema njegovim navodima nisu u saglasnosti sa Ustavom, proizvode pravno dejstvo.

Ocena prihvatljivosti zahteva

38. Sud prvo razmatra da li je zahtev ispunio uslove prihvatljivosti koji su utvrđeni Ustavom, propisani Zakonom i dalje precizirani Poslovnikom.

39. U tom smislu, Sud se poziva na stavove 1. i 7. člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava, koji propisuju:

> *"1. Ustavni sud odlučuje samo u slučajevima koje su ovlašćene strane podnele sudu na zakonit način.*
>
> *[...]*
>
> *7. Pojedinci mogu da pokrenu postupak ako su njihova prava i slobode koje im garantuje ovaj Ustav prekršena od strane javnih organa, ali samo kada su iscrpeli sva ostala pravna sredstva, regulisanim zakonom".*

40. Sud se takođe poziva i na stav 4. člana 21. [Opšta načela] Ustava, koji propisuje: *"Ustavom utvrđena prava i osnovne slobode važe i za pravna lica, onoliko koliko su izvodljiva".*

41. Pored toga, Sud se takođe poziva i na uslove prihvatljivosti propisane Zakonom. U tom smislu, Sud se poziva na članove 47. [Individualni zahtevi], 48. [Tačnost podneska] i 49. [Rokovi] Zakona, koji propisuju:

Član 47.
[Individualni zahtevi]

> *"1. Svaka osoba ima pravo da od Ustavnog suda zatraži pravnu zaštitu ukoliko smatra da njena Ustavom zagarantovana prava i slobode krši neki javni organ.*
>
> *2. Osoba može da podnese pomenuti podnesak samo nakon što su iscrpljena sva ostala zakonom određena pravna sredstva".*

Član 48.
[Tačnost podneska]

"Podnosilac podneska je dužan da jasno naglasi to koja prava i slobode su mu povređena i koji je konkretan akt javnog organa koji podnosilac želi da ospori".

Član 49.
[Rokovi]

"Podnesak se podnosi u roku od 4 meseci. Rok počinje od dana kada je podnosilac primio sudsku odluku...".

42. Pri oceni ispunjenja gore navedenih uslova prihvatljivosti, Sud pre svega primećuje da podnosilac zahteva ima pravo da podnese ustavnu žalbu, pozivajući se na navodne povrede svojih osnovnih prava i sloboda koja važe i za pojedince i za pravna lica (vidi, slučaj Suda br. KI41/09, podnosilac zahteva: *Univerzitet AAB-RIINVEST L.L.C.*, rešenje o neprihvatljivosti od 3. februara 2010. godine, stav 14). Shodno tome, Sud utvrđuje da je podnosilac zahteva ovlašćena strana koja osporava jedan akt javnog organa, odnosno presudu [E. Rev. br. 14/2017] Vrhovnog suda od 14. septembra 2017. godine, nakon što je iscrpeo sva pravna sredstva propisana zakonom.

43. Podnosilac zahteva je takođe naglasio osnovna prava i slobode za koja tvrdi da su mu povređena u skladu sa uslovima iz člana 48. Zakona i podneo je svoj zahtev u skladu sa rokom koji je određen u članu 49. Zakona.

44. Sud takođe utvrđuje da podnosiočev zahtev ispunjava uslove prihvatljivosti utvrđene stavom 1. pravila 39. Poslovnika. Isti se ne može proglasiti neprihvatljivim na osnovu uslova utvrđenih stavom 3. pravila 39. Poslovnika.

45. Pored toga, i na kraju, Sud ocenjuje da ovaj zahtev nije očigledno neosnovan u skladu sa stavom 2. pravila 39. Poslovnika i samim tim se mora proglasiti prihvatljivim (vidi, u ovom kontekstu, predmet ESLJP-a *Alimuçaj protiv Albanije,* presuda od 9. jula 2012. godine, stav 144).

Relevantne ustavne i zakonske odredbe:

Ustav Republike Kosovo

Član 31.

[Pravo na pravično i nepristrasno suđenje]

1. Svakom se garantuje jednaka zaštita prava pred sudom, ostalim državnim organima i nosiocima javnih.

2. Svako ima pravo na javno, nepristrasno i pravično razmatranje odluka o pravima i obavezama ili za bilo koje krivično gonjenje koje je pokrenuto protiv njega/nje, u razumnom roku, od strane nezavisnog i nepristrasnog, zakonom ustanovljenog, suda.

[...]

Evropska konvencija o ljudskim pravima

Član 6.

(Pravo na pravično suđenje)

1. Svako, tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama, ili o krivičnoj optužbi protiv njega, ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona.

[...]

Relevantne odredbe Zakona br. 03/L-006 o parničnom postupku

Član 356.

Sud, na predlog stranaka može izvršiti dokazivanje pomoću veštačenja kad god je za utvrđivanje ili razjašnjavanje činjenica ili određenih okolnosti potrebno stručno znanje koje ne poseduje sudija o toj stvari.

Član 357.

357.1 Stranka koja predlaže veštačenje je dužna da u svom predlogu navede predmet i obim veštačenja i da predlaži lice koje će izvršiti veštačenje.

357.2 Protivničkoj stranci treba omogućiti da se izjasni u vezi sa predloženim veštačenjem.

357.3 Ukoliko se stranke ne dogovore o licu koji će izvršiti veštačenje kao i za njegov predmet i obim odluku o tome će doneti sud.

Član 361.

Pribavljanje dokaza pomoću veštačenja sud određuje odlukom koja treba da sadrži:

a) ime, prezime i zanimanje veštaka;
b) predmet spora;
c) obim i predmet veštačenja;
d) rok za pismeno podnošenje zapažanja i mišljenja.

Član 366.

366.1 Kada se vidi da je veštačenje nepotpuno ili nejasno kao i kada postoji razlika mišljenja između veštaka, sud može, po službenoj dužnosti ili na zahtev jedne od stranaka, zatražiti dodatna objašnjenja. U takvom slučaju veštaku se određuje rok u kojem treba da se dostavi pismeno zapažanje i mišljenje.

366.2 Ukoliko veštak nakon sudskog poziva ne podnosi zapažanje i puno i jasno mišljenje sud, nakon izjašnjavanja stranaka određuje drugog veštaka radi veštačenja.

Član 367.

Sud dostavlja pismeno strankama zapažanja i mišljenja najmanje osam (8) dana pre početka ročišta za glavni pretres stvari.

Meritum

46. Sud podseća da su strane u sporu, 2012. godine, potpisale Ugovor, kojem su godinu dana kasnije priložile i dopunski dokument naslovljen “Ponuda”, utvrđujući spisak i pripadajuće cene vrata i prozora koje je P.P. "Vali AL-PVC" bio dužan da isporuči i ugradi za podnosioca zahteva na predmetnom stambenom objektu pod nazivom “Plisi”. Prvobitnim ugovorom je bilo predviđeno da se polovina kompenzacije isplati u novcu, a druga polovina u stanu u odgovarajućem objektu u izgradnji. Tokom sprovođenja ovog Ugovora, postao je sporan kvalitet

profila/držača stakla koje je ugovoreno i ugrađeno od strane P.P. "Vali AL-PVC". Podnosilac zahteva je navodno, posle kašnjenja u izvođenju radova, angažovao drugu kompaniju koja je uklonila te profile/držače stakla koje je ugradio P.P. "Vali AL-PVC". Ovaj postupak podnosioca zahteva je doveo do pokretanja sudskih postupaka, koji su, trima presudama redovnih sudova, okončani u korist tužioca, odnosno P.P. "Vali AL-PVC".

47. Najspornije pitanje u postupcima pred redovnim sudovima i glavni navod podnosioca zahteva pred Sudom jeste izveštaj o veštačenju koje je sprovedeno na nivou Osnovnog suda. Veštačenje koje je sprovedeno na nivou ovog suda imalo je za zadatak (i) da proceni da li su aluminijumski profili koje je ugradio tužilac bili u skladu sa građevinskim standardima, i (ii) da obračuna vrednost radova koje je izveo tužilac. Što se tiče prvog, stručnim veštačenjem je utvrđeno da su "*plastična vrata i prozori koji su ugrađeni u stanovima u ovom objektu u skladu sa* građevinskim *normama i standardima koji se primenjuju u Republici Kosovo*" i da su "*aluminijumski profili koji su ugrađeni i oni demontirani sa objekta bili u skladu sa građevinskim standardima*"; a što se tiče drugog, najpre je utvrđeno da stan, na osnovu sporazuma stranaka, nije uzet u kompenzaciju, dok je vrednost izvedenih radova na objektu iznosila 120.975,00 evra, a samim tim preostali dug iznosi 81.279,50 evra jer je iznos od 38.000,00 evra već isplaćen.

48. Podnosilac zahteva je osporio nalaze tog veštačenja na nivou Osnovnog suda i predložio izvođenje dopunskog veštačenja. Osnovni sud je odbio taj zahtev. Pred Apelacionim sudom, podnosilac zahteva je ponovo osporio nalaze veštačenja i dostavio i dva dodatna dokaza, dopis generalnog zastupnika kompanije "*Alumil*" iz Grčke u Albaniji i mišljenje veštaka I.M., a koji, prema navodima podnosioca zahteva, potvrđuju netačnost izveštaja o veštačenju, na kojem je zasnovana odluka Osnovnog suda u celosti. Apelacioni sud je potvrdio stanovište Osnovnog suda da dopunsko veštačenje nije bilo potrebno. Podnosilac zahteva je pred Vrhovnim sudom ponovo osporio nalaze iz izveštaja o veštačenju i u prilog svojim argumenatima dostavio i jedno privatno veštačenje. Vrhovni sud je potvrdio stanovište nižestepenih sudova.

49. Podnosilac zahteva nastavlja da osporava nalaze iz izveštaja o veštačenju i pred Sudom, tvrdeći da je dotični veštak bio pristrasan, kao i da redovni sudovi nisu razmotrili njegove dokaze u suprotnosti sa načelom jednakosti oružja i njegovim pravom da bude saslušan, kao garancijama koje su ugrađene u član 6. EKLJP. Pored toga, a kao što je prethodno rečeno, podnosilac zahteva takođe tvrdi da odlukama redovnih sudova nisu ispitani i obrazloženi njegovi suštinski navodi.

50. Prilikom razmatranja ovih navoda, Sud prvo ukazuje (i) da na osnovu člana 22. [Direktna primena međunarodnih sporazuma i instrumenata] Ustava, prava koja su zagarantovana međunarodnim sporazumima i instrumentima, uključujući i EKLJP, predstavljaju prava koja su zagarantovana i Ustavom i direktno se primenjuju u Republici Kosovo i da imaju premoć, u slučaju konflikta, nad svim zakonskim odredbama i ostalim aktima javnih institucija. U tom kontekstu, garancije iz člana 6. EKLJP, za koje podnosilac zahteva tvrdi da su mu povređene osporenom presudom, direktno se primenjuju u pravnom poretku Republike Kosova, a pored toga, u celosti su zagarantovane i članom 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava i (ii) da je na osnovu člana 53. [Tumačenje odredbi ljudskih prava] Ustava, Sud dužan da osnovna ljudska prava i slobode tumači u saglasnosti sa sudskom praksom ESLJP-a, tako da će Sud, prilikom ocene navoda podnosioca zahteva, primeniti relevantna načela koja su ugrađena u sudsku praksu ESLJP-a.

51. Dalje, Sud takođe naglašava da se prilikom ispitivanja navoda podnosioca zahteva, suštinsko pitanje odnosi na sporni izveštaj o veštačenju i da su ostali navodi, obaveza sudova da razmotre dokaze i pravo na obrazloženu sudsku odluku, tesno povezani sa suštinskim navodom, odnosno, spornim izveštajem o veštačenju i odbijanjem Osnovnog suda da usvoji zahtev podnosioca za drugo veštačenje.

52. Shodno tome, Sud će u nastavku prvo izložiti (i) opšta načela sudske prakse ESLJP-a u pogledu izveštaja o veštačenju, pristrasnosti veštaka i odgovarajućih dejstava na načelo jednakosti oružja, primenjujući ih istovremeno na okolnosti konkretnog slučaja, da bi nastavio sa ispitivanjem ostalih navoda podnosioca zahteva, odnosno (ii) obaveze redovnih sudova da ocene dokaze i (iii) prava na obrazloženu sudsku odluku.

I. Što se tiče navoda koji se odnose na izveštaj o veštačenju i pristrasnost sudskog veštaka

(i) Opšta načela ESLJP-a u pogledu izveštaja veštaka

53. ESLJP, svojom sudskom praksom, naglašava da je prihvatljivost i/ili odbijanje mišljenja veštaka prvenstveno pitanje domaćih sudova (za više detalja o izveštajima veštaka, vidi Vodič ESLJP-a kroz član 6. EKLJP, Pravo na pravično suđenje (građanskopravni aspekt) od 31. decembra 2018. godine, IV. Procesni zahtevi; A. Pravičnost; 6. Postupanje sa dokazima; b. Mišljenja veštaka). Pored toga i u principu, sudska praksa ESLJP-a ukazuje da odbijanje izdavanja naredbe za

mišljenje veštaka samo po sebi nije nepravično. U svakom slučaju, razlozi koji su dati za odgovarajuće odbijanje moraju biti opravdani (vidi predmet ESLJP-a *H. protiv Francuske,* presuda od 24. oktobra 1989. godine, stavovi 61 i 70). Međutim, ESLJP je svojom sudskom praksom razvio i izvestan broj načela koja se odnose na mišljenja veštaka, čija primena je važna za usaglašenost procesa, u celini, sa EKLJP. U principu, ESLJP navodi (i) da se parničarima mora pružiti mogućnost da delotvorno ospore mišljenja/dokaze veštaka (vidi predmet ESLJP-a *Letinčić kundër protiv Hrvatske*, presuda od 3. maja 2016. godine, stav 50); i (ii) ako sud imenuje veštaka, stranke moraju u svim slučajevima biti u mogućnosti da prisustvuju njegovim ili njenim saslušanjima ili imati uvid u dokumente koje je on/ona uzeo u obzir tokom ovog postupka. Ono što je bitno jeste da stranke budu u mogućnosti da učestvuju u postupku na delotvoran način (vidi predmete ESLJP-a *Letinčić protiv Hrvatske,* citiran u tekstu iznad, stav 50, i *Devinar protiv Slovenije,* presuda od 22. maja 2018. godine, stav 46).

54. Pored toga, sudska praksa ESLJP-a je razvijena i u vezi sa sledećim aspektima: (i) neutralnošću/nepristrasnošću veštaka i (ii) dominantnim uticajem mišljenja veštaka. Što se tiče prvog, on navodi da stav 1. člana 6. EKLJP ne nalaže izričito da veštak koga saslušava "*sud*" ispunjava iste zahteve nezavisnosti i nepristrasnosti kao i sam sud (vidi predmete ESLJP-a *Sara Lind Eggertsdóttir protiv Islanda,* citiran u tekstu iznad, stav 47 i *Letinčić protiv Hrvatske,* citiran u tekstu iznad, stav 51). Međutim, on takođe naglašava da nedostatak neutralnosti veštaka, zajedno sa njegovim ili njenim položajem i ulogom u postupku, može poremetiti ravnotežu u postupku u korist jedne od stranaka, a na štetu druge stranke, u suprotnosti sa načelom jednakosti oružja (vidi predmete ESLJP-a *Sara Lind Eggertsdóttir protiv Islanda,* citiran u tekstu iznad, stav 53 i *Letinčić protiv Hrvatske,* citiran u tekstu iznad, stav 51). Što se pak tiče drugog, on naglašava da kada mišljenje veštaka zauzima dominantan položaj u postupku i vrši značajan uticaj na ocenu suda, položaj koji veštak zauzima tokom postupka, način na koji obavlja svoje dužnosti i način na koji sudije ocenjuju njegovo ili njeno mišljenje, predstavljaju relevantne faktore koje je potrebno uzeti u obzir prilikom ocene o tome da li je poštovano načelo jednakosti oružja (vidi predmete ESLJP-a *Devinar protiv Slovenije,* citiran u tekstu iznad, stav 47; *Yvon protiv Francuske*, presuda od 24. jula 2003. godine, stav 37; *Letinčić protiv Hrvatske*, citiran u tekstu iznad, stav 51 i *Mantovanelli protiv Francuske,* presuda od 18. marta 1997. godine, stav 36).

55. Sud primećuje da se pitanja koja su se često pokretala u sudskoj praksi ESLJP-a u pogledu mišljenja veštaka u upravnim i sudskim postupcima

odnose na njihovu neutralnost i proces u kojem su izrađena ta mišljenja/izveštaji. S obzirom na to da su ova pitanja ujedno i najvažnija za pitanja koja se pokreću predmetnim slučajem, Sud će u nastavku detaljno izložiti relevantnu sudsku praksu ESLJP-a kako bi utvrdio zajednički, relevantan i primenljivi imenitelj u pogledu navoda podnosioca zahteva. U tom smislu, Sud će izložiti predmete (i) *Letinčić protiv Hrvatske,* koji odražava pitanje neutralnosti i procesa, utvrdivši povredu u drugom, ali ne u prvom; (ii) *Sara Lind Eggertsdóttir protiv Islanda,* koji odražava pitanje neutralnosti veštaka, utvrdivši u tom pogledu povredu člana 6. EKLJP; (iii) *Mantovanelli protiv Francuske,* koji odražava pitanje procesa, utvrdivši u tom pogledu povredu člana 6. EKLJP i radi poređenja (iv) *Devinar protiv Slovenije,* koji takođe odražava pitanje procesa, ali ne utvrdivši u tom pogledu povredu člana 6. EKLJP.

56. U predmetu *Letinčić protiv Hrvatske,* učestvuje podnosilac, čiji je otac, koji je bio ratni veteran, ubio njegovu majku i njene roditelje, nakon čega je izvršio samoubistvo. Porodica je tražila odgovarajuću nadoknadu u vezi sa samoubistvom njegovog oca, tvrdeći da je samoubistvo bilo posledica mentalne bolesti prouzrokovane njegovim učešćem u ratu. U toku postupaka, sačinjen je izveštaj veštaka iz javne ustanove za zdravstvenu zaštitu koja je ovlašćena za izdavanje mišljenja veštaka u pogledu psihijatrijskih poremećaja ratnih veterana. Izveštajem je zaključeno da se dotično samoubistvo ne može pripisati njegovoj ratnoj službi. Taj izveštaj veštaka nije prosleđen podnosiocu zahteva. Podnosilac zahteva je osporavao nalaze iz predmetnog izveštaja u toku celog upravnog i sudskog postupka, a su svi njegovi navodi odbijeni, sa Ustavnim sudom na kraju, koji je proglasio slučaj nedopuštenim zbog očigledne neosnovanosti (o okolnostima predmeta, vidi stavove 5 do 22 predmeta *Letinčić protiv Hrvatske*). ESLJP je razmotrio predmet i utvrdio povredu člana 6. EKLJP. ESLJP je razmotrio dva konkretna pitanja u ovom slučaju (i) činjenicu da podnosiocu zahteva nije data mogućnost da delotvorno učestvuje u procesu pripreme izveštaja veštaka i (ii) neutralnost veštaka, odnosno da li je činjenica da je izveštaj veštaka pripremio javni organ uticala na njegovu neutralnost.

57. Prilikom razvoja opštih načela u ovom konkretnom predmetu, ESLJP je, kao i obično, naglasio da iako član 6. EKLJP garantuje pravo na pravično suđenje, ne daje nikakva pravila o dopuštenosti dokaza ili načinu na koji ih treba oceniti, što su prvenstveno stvari koje treba da urede domaći sudovi (vidi stav 47 u predmetu *Letinčić protiv Hrvatske* i tu navedene reference). On je dodao da načelo jednakosti oružja u principu podrazumeva da se u sudskom predmetu koji obuhvata suprotne interese stranaka, mora svakoj stranci pružiti razumna

mogućnost da izloži svoj slučaj - uključujući i relevantne dokaze - u takvim uslovima koji nijednu od stranaka ne stavljaju u bitno lošiji položaj u odnosu na suprotnu stranku (vidi stav 48 predmeta ESLJP-a *Letinčić protiv Hrvatske* i tu navedene reference). On je konkretno primetio da ako je veštaka imenovao sud, stranke moraju u svim slučajevima biti u mogućnosti da delotvorno učestvuju u razgovorima koje on ili ona obavlja ili da im se daju na uvid dokumenti koje su on ili ona uzeli u obzir prilikom pripreme odgovarajućeg mišljenja (vidi stav 50 predmeta ESLJP-a *Letinčić protiv Hrvatske* i tu navedene reference). Pored toga, ESLJP je naglasio da nedostatak neutralnosti od strane veštaka imenovanog od strane suda može dovesti do povrede načela jednakosti oružja koje je svojstveno pojmu pravičnog suđenja (vidi stav 51 predmeta *Letinčić protiv Hrvatske* i tu navedene reference).

58. Konkretno u vezi sa slučajem, ESLJP je priznao da su nalazi veštaka imali dominantan uticaj na ocenu činjenica od strane tog suda, uglavnom zbog toga što se odnosio na medicinsku oblast o kojoj sudije nisu imale saznanja. On je takođe priznao da je razumljivo da su se kod podnosioca mogle pojaviti sumnje u pogledu nepristrasnosti izveštaja veštaka, s obzirom da su veštaci imenovani od strane države, odnosno njegovog protivnika u predmetnom upravnom i sudskom postupku. Međutim, ESLJP je naglasio da sama činjenica da je veštak zaposlen u javnoj ustanovi sama po sebi ne opravdava strah da veštaci zaposleni u tim ustanovama neće moći delovati neutralno i nepristrasno pri izradi svojih mišljenja. Iz tog razloga, ESLJP nije utvrdio povredu u pogledu navoda o nedostatku neutralnosti veštaka. Međutim, ESLJP je primetio da je dotični podnosilac bio izuzet iz postupka traženja i pribavljanja izveštaja veštaka i da je saznao za njegov sadržaj tek nakon donošenja odluke kojom je odbačen njegov zahtev za naknadu. U takvim okolnostima, ESLJP je utvrdio da je položaj podnosioca u postupku bio ozbiljno otežan činjenicom da je izuzet iz postupka pripreme izveštaja veštaka i samim tim je utvrdio povredu člana 6. EKLJP (o obrazloženju ESLJP-a u vezi sa ovim predmetom, vidi stavove 44 do 68).

59. S druge strane, u predmetu *Sara Lind Eggertsdóttir protiv Islanda* učestvovala je podnositeljka koja je rođena sa invaliditetom, što je dovelo do sudskog postupka koji su vodili njeni roditelji, koji su se žalili da su njeni zdravstveni problemi rezultat neodgovarajućeg lečenja u bolnici. Nadležni okružni sud je utvrdio da je država odgovorna i utvrdio odgovarajuću naknadu. Međutim, ta odluka je odbačena od strane Vrhovnog suda jer je ovaj tražio i saslušao mišljenje Državnog sudskomedicinskog odbora (u daljem tekstu: Odbor). Podnosioci zahteva su konstantno osporavali to mišljenje i konačno se obratili ESLJP-u (o okolnostima predmete, vidi stavove 5 do 25 predmeta *Sara*

Lind Eggertsdóttir protiv Islanda). ESLJP je sažeo navode podnosioca u dve kategorije: nepristrasnost Vrhovnog suda i nepristrasnost Odbora, odnosno izveštaja/mišljenja o veštačenju. ESLJP nije utvrdio povredu u pogledu odluke Vrhovnog suda da traži mišljenje nadležnog Odbora i bez saglasnosti stranaka. Međutim, utvrdio je povrede u pogledu drugog pitanja, odnosno Odbora i njegovog sastava, s obzirom na to da su četiri njegova člana bili i lekari u istoj bolnici, u kojoj je navodno došlo do lekarskog nemara, tim pre što je njihov nadređeni zauzeo javni stav protiv odluke suda koji je odlučio o naknadi. Pored toga, po mišljenju ESLJP-a, članovi Odbora su bili dužni da analiziraju i ocene rad svojih kolega u bolnici kako bi pomogli Vrhovnom sudu u utvrđivanju pitanja odgovornosti njihovog poslodavca. Shodno tome, ESLJP je naglasio da je strah podnosioca u pogledu nepristrasnosti Odbora bio legitiman i objektivno opravdan u okolnostima tog predmeta (o obrazloženju ESLJP-a u vezi sa ovim predmetom, vidi stavove 31 do 55).

60. Predmet *Mantovanelli protiv Francuske* uključuje podnosioce koji su tvrdili da je određena bolnica bila odgovorna za smrt njihove ćerke. Tokom upravnog postupka protiv bolnice, tražili su da se odredi veštak koji bi utvrdio okolnosti smrti i odgovornost bolnice. Veštak je određen i njegovo mišljenje je dostavljeno nadležnom sudu, ali su podnosioci tvrdili da ni oni niti njihov advokat nisu obavešteni o datumima i koracima koje je preduzeo veštak i da se njegov izveštaj poziva na dokumente za koje im nije omogućen uvid. Oni su shodno tome tvrdili da je proces bio u suprotnosti sa načelom jednakost oružja i tražili da se odredi novi veštak. Redovni sudovi su odbili takav zahtev (o okolnostima predmeta, vidi stavove 8 do 23 predmeta *Mantovanelli protiv Francuske*). ESLJP je u ovom konkretnom predmetu utvrdio povredu člana 6. EKLJP. On je, između ostalog, naveo da podnosiocima nije omogućeno da učestvuju u razgovorima veštaka sa svedocima i da se izveštaj pozivao na dokumenta za koja im nije omogućen uvodi. U tom smislu, on je takođe naglasio da "*ako je veštaka imenovao sud, stranke moraju u svim slučajevima biti u mogućnosti da učestvuju u razgovorima koje on obavlja ili da im se daju na uvid dokumenti koje je on uzeo u obzir*". Ono što je bitno jeste da su stranke u mogućnosti da delotvorno učestvuju u postupcima pred "*sudom*" i da je u predmetnom slučaju, ESLJP naveo da "*nije ubeđen da im je pružena prava mogućnost da delotvorno komentarišu o njemu* [izveštaju veštaka]" (za potpuno obrazloženje vidi stavove 30 do 36 predmeta *Mantovanelli protiv Francuske*).

61. S druge strane, i radi poređenja, ESLJP nije utvrdio povredu u predmetu *Devinar protiv Slovenije*. Taj predmet je uključivao podnositeljku koja je tvrdila da je pretrpela delimičnu invalidnost dok

je radila kao čistačica. Javna invalidska komisija je izdala izveštaj i osporila tu tvrdnju. Podnositeljka je osporila nalaze te komisije i predložila da se imenuje medicinski veštak. Sudovi su odbili zahtev podnositeljke za imenovanje medicinskog veštaka. Odluke redovnih sudova su potvrđene i od strane Ustavnog suda (o okolnostima predmeta, vidi stavove 5 do 21 predmeta *Devinar protiv Slovenije*). Prilikom podnošenja svog predmeta ESLJP-u, podnositeljka je naglasila da je povređeno načelo jednakosti oružja jer joj je uskraćena mogućnost da ima nezavisnog veštaka kojeg je imenovao sud. Ona je takođe izjavila da komisija koja je izdala izveštaj nije bila nezavisna/neutralna jer ju je imenovala protivnička strana, odnosno država. Prilikom razmatranja navoda podnositeljke, ESLJP je na početku naveo da bi trebalo uzeti u obzir da su mišljenja veštaka koja je dala komisija imala odlučujuću ulogu i dominantan uticaj na ocenu suda o osnovanosti predmeta. ESLJP je takođe priznao da iako su kod podnositeljke mogle postojati legitimne sumnje u pogledu nepristrasnosti veštaka, imajući u vidu da su oni imenovani od strane komisije, odnosno njenog protivnika u postupku, u okolnostima ovog predmeta, te sumnje nisu bile objektivno opravdane. Što se tiče zahteva za imenovanje nezavisnog veštaka, odnosno novo veštačenje, ESLJP je naveo da je podnositeljka imala mogućnost da ospori mišljenje komisije pred sudovima; da je znala i da je imala mogućnost da ospori predmetne nalaze pismenim putem, kao i na raspravi pred sudom. Sud je takođe primetio da je podnositeljka mogla da podnese konkretne prigovore u vezi sa nalazima iz izveštaja o veštačenju, ali da je ona propustila da podnese ubedljive argumente kojima bi dovela u sumnju nalaze iz izveštaja o veštačenju, pored njihovog osporavanja. Prema tome, podnositeljka nije uspela da u najmanjoj meri obrazloži svoj zahtev za imenovanje novog veštaka (o obrazloženju predmeta, vidi stavove 37 do 59 predmeta *Devinar protiv Slovenije*).

62. U svetlu gore navedenog, Sud takođe primećuje da je ESLJP u određenim okolnostima takođe utvrdio povredu kada je sud odbio zahteve za imenovanje novog veštaka i iz tog razloga ESLJP takođe navodi da u određenim okolnostima odbijanje dopuštanja alternativnog ispitivanja veštaka može dovesti do povrede stava 1. člana 6. EKLJP (vidi predmet ESLJP-a *Van Kück protiv Nemačke*, presuda od 12. juna 2003. godine). Predmet *Van Kück protiv Nemačke* predstavlja primer po ovom pitanju. Ovaj predmet uključuje potraživanje transrodne osobe protiv društva za zdravstveno osiguranje za plaćanje zdravstvenih troškova, uključujući i operaciju promene pola. Nadležni nemački sud je naložio da se sačini izveštaj veštaka u vezi sa pitanjima transseksualnosti podnosioca zahteva i neophodnosti hirurškog zahvata radi promene pola. Izveštaj veštaka nije bio ni presudan niti odlučujući u odnosu na poslednje. Međutim,

kako regionalni, tako i apelacioni sudovi su odbili navode podnosioca, ističući da hirurški zahvat nije bilo jedino moguće lečenje jer relevantno veštačenje nije jasno potvrdilo "*neophodnost*" operacije (o okolnostima predmeta, vidi stavove 8 do 38 predmeta *Van Kück protiv Nemačke*). ESLJP je u ovom konkretnom predmetu utvrdio povredu člana 6. EKLJP, usredsređujući se na potrebu za dodatnim pojašnjenjem u vezi sa relevantnim veštačenjem na osnovu kojeg su redovni sudovi doneli svoje odluke. ESLJP je utvrdio da veštačenje na osnovu kojeg su sudovi odbili navode podnosioca nije bilo odlučujuće u pogledu glavnog pitanja "*neophodnosti*" hirurškog zahvata, pa je stoga trebalo tražiti dodatna pojašnjenja i/ili naložiti novo veštačenje konkretne stvari (o obrazloženju predmeta, vidi stavove 38 do 65 predmeta *Van Kück protiv Nemačke*).

63. Nakon što su izložena suštinska načela razvijena sudskom praksom ESLJP-a u vezi sa izveštajima veštaka naloženim u upravnim i sudskim postupcima, Sud ponovo naglašava da ESLJP, u principu, smatra da se postupci moraju oceniti u celini kako bi se utvrdila njihova saglasnost sa članom 6. EKLJP. Konkretnije, što se tiče izveštaja veštaka, sudska praksa ESLJP-a, u principu, navodi da (i) odbijanje izdavanja naredbe za veštačenje samo po sebi nije nepravično; (ii) da se njihovo odbijanje mora obrazložiti i biti opravdano; (iii) ako se naloži, parničnim strankama se mora pružiti mogućnost da delotvorno ospore mišljenja veštaka i moraju imati mogućnost da u toku celog postupka učestvuju u obavljenim razgovorima i mora im se dati uvid u dokumente koji su korišćeni za potrebe veštačenja. Ovo je posebno važno kada se smatra da izveštaj veštaka ima dominantan uticaj na konačnu odluku suda i (iv) da nedostatak neutralnosti veštaka, zajedno sa njegovim ili njenim položajem i ulogom u postupku, može poremetiti ravnotežu u postupku u korist jedne od stranaka, a na štetu druge stranke, u suprotnosti sa načelom jednakosti oružja. Sud će u nastavku primeniti ova načela na okolnosti konkretnog slučaja i navode podnosioca zahteva.

(ii) Primena ovih načela na okolnosti konkretnog slučaja

64. Sud podseća da podnosilac zahteva u suštini tvrdi da je veštak S.B. bio pristrasan; da je njegov izveštaj imao dominantan uticaj na postupke pred redovnim sudovima i da je njegov zahtev za novo veštačenje morao biti usvojen, a u suprotnom, prema navodima podnosioca zahteva, povređeno je načelo jednakosti oružja na njegovu štetu što je dovelo do povrede stava 1. člana 6. EKLJP.

65. Što se tiče veštačenja, Sud prvo podseća da je na osnovu presude [I. C. br. 660/2013] Osnovnog suda od 31. marta 2016. godine, ono određeno na ročištu od 15. jula 2015. godine. Relevantna presuda odražava (i) da

je odluka o izvođenju dokaza građevinskim veštačenjem doneta na predlog parničnih stranaka; (ii) da je za to veštačenje imenovan sudski veštak S.B. i (iii) da je njegov izveštaj predočen na ročištu i da su stranke imale mogućnost da postavljaju pitanja i iznesu dodatna objašnjenja. Prema spisima predmeta proizilazi da je dotičnom veštaku dodeljen zadatak da (i) utvrdi da li su "*aluminijumski profili koje je ugradio tužilac bili u skladu sa građevinskim standardima*" i (ii) "*obračuna vrednost tih radova izvedenih na kolektivnom stambeno-poslovnom objektu*".

66. Gore navedena presuda Osnovnog suda u tom pogledu glasi:

> "*Na ročištu od 15.07.2015. godine, sud je na predlog parničnih stranaka doneo odluku o izvođenju dokaza građevinskim veštačenjem. Za građevinsko veštačenje, sud je odredio sudskog veštaka g. Selmana Buqollija. Sudski veštak je izradio izveštaj o veštačenju i saslušan je na ročištu na kojem je odgovorio na pitanja koja su postavile stranke i dao dodatna pojašnjenja po pitanjima koja su pokrenuta tokom suđenja*".

67. Iz spisa predmeta proizilazi da je podnosilac zahteva na ročištu od 3. februara 2016. godine osporio veštačenje i predložio izvođenje drugog građevinskog veštačenja. Taj predlog je odbijen od strane suda relevantnim rešenjem na osnovu člana 366. ZPP-a. Ovaj član utvrđuje dve mogućnosti na osnovu kojih se mogu tražiti dodatna objašnjenja ili imenovati novi veštak - ako je po oceni suda izveštaj veštaka "*nepotpun ili nejasan*" ili postoji "*razlika mišljenja između veštaka*", respektivno. Po oceni suda to nije slučaj u okolnostima konkretnog predmeta. Osnovni sud je u tom pogledu razjasnio:

> "*Na ročištu od 03.02.2016. godine, punomoćnik protivtužioca je predložio izvođenje drugog građevinskog veštačenja, od strane grupe građevinskih veštaka, ali je sud rešenjem odbio takav predlog. Članom 366. ZPP-a je utvrđeno da ako je izveštaj o veštačenju nepotpun ili nejasan i ako veštak ni nakon sudskog poziva ne uspe da otkloni nedostatke izveštaja o veštačenju, sud određuje drugo veštačenje. Dakle, zakonski uslov za drugo veštačenje je taj da je sastavljeno veštačenje nepotpuno ili nejasno. U konkretnom slučaju, sud je ocenio da su sadržaj izveštaja o građevinskom veštačenju i objašnjenja veštaka izneta na ročištu, doveli do toga da imamo sudsko veštačenje koje je jasno, bez nedostataka i bez manjkavosti koje bi dovele u sumnju njegovu tačnost. Shodno tome, nisu postojali zakonski uslovi i bilo je nepotrebno da se proces opterećuje drugim veštačenjem*".

68. Osnovni sud je dalje takođe razjasnio da je na osnovu člana 356. ZPP-a njegovo diskreciono pravo da prilikom ocene okolnosti svakog slučaja utvrdi da li je potrebno veštačenje ili njegovo ponavljanje, navodeći da je u okolnostima konkretnog slučaja "*sud ocenio da je građevinsko veštačenje izrađeno u ovom parničnom predmetu ispunilo zakonske kriterijume da se tretira kao dokaz, a što se tiče njegovog sadržaja, sud je isti slobodno ocenio na osnovu člana 8.2 ZPP-a. Iz gore navedenih razloga i okolnosti, sud je došao do zaključka da je drugo građevinsko veštačenje, koje je predložio protivtužilac nepotrebno i da bi samo odugovlačilo parnični postupak*".

69. Apelacioni i Vrhovni sud su razmotrili pitanje veštačenja koje je pred njima pokrenuto žalbom, odnosno zahtevom za zaštitu zakonitosti i oba su potvrdila stanovište Osnovnog suda. Apelacioni sud je potvrdio stanovište Osnovnog suda da veštačenje nije bilo "*nepotpuno ili nejasno*" i da je za sva sporna pitanja dotični veštak dao svoja objašnjenja mimo veštačenja i na ročištu od 24. decembra 2015. godine i u podnesku od 28. januara 2016. godine, u kojem je, prema Apelacionom sudu "*dovoljno i uverljivo razjasnio svoje nalaze, a koji nalazi su* zasnovani *na dokazima koji se nalaze u spisima predmeta*". S druge strane, Vrhovni sud se takođe konkretno bavio navodima podnosioca zahteva u vezi sa odbijanjem Osnovnog suda da odredi novo veštačenje. On je presudom [I. C. br. 660/2013] od 31. marta 2016. godine, u tom pogledu, između ostalog, naveo:

> *"Tvrdnje revizije za značajne povrede postupka, koje prema optuženom stoje u tome da Prvostepeni sud nije prihvatio predlog optuženog za donošenje novog dokaza od strane tri veštaka odgovarajuće oblasti, Sud revizije je odbio kao neosnovano, jer je u ovom pravnom predmetu prvostepeni sud pravično odbio predlog za donošenje kao novi dokaz veštačenje od tri veštaka, jer veštačenje građevinarstva u spisima predmeta nije bila nejasna i nepotpuna, jer je sadržaj izveštaja građevinskog veštaka i data objašnjenja veštaka na ročištu, učinili su da sudsko veštačenje iz oblasti građevinarstva bude jasno, bez nedostataka i bez ikakvog ispusta koji bi stavio u pitanje njeno odobravanje, i kao rezultat toga, sa pravom je isti sud zaključio da nije imalo pravnih uslova i da je bilo nepotrebno da se učini još jedno novo veštačenje za isto pitanje. U smislu člana 319.3 ZPP-a, jedino Sud odlučuje koji dokazi će se uzeti u obzir u cilju potvrđivanja odlučujućih činjenica. U ovom pravnom pitanju, građevinski veštak je pozvan na ročište u kojoj je dao dodatna objašnjenja o njegovom mišljenju i zaključku, koji su bili dovoljni za utvrđivanje i objašnjavanje činjenica i okolnosti za koje Sudija ovog predmeta nema stručno znanje".*

70. U tom kontekstu, Sud prvo podseća da kao opšte načelo, zasnovano na sudskoj praksi ESLJP-a, odbijanje usvajanja zahteva za veštačenje nije obavezno nepravično i samo po sebi ne dovodi do povrede stava 1. člana 6. EKLJP. Međutim, takvo odbijanje mora biti obrazloženo, a Sud, na osnovu gornjih razjašnjenja, smatra da je to slučaj u okolnostima konkretnog predmeta. Pozivajući se na član 366. ZPP-a, Osnovni sud je, podržan i od strane Apelacionog i Vrhovnog suda, utvrdio da se u okolnostima konkretnog slučaja, imajući u vidu da osporeni izveštaj o veštačenju nije "*nepotpun i nejasan*", nisu stekle okolnosti za određivanje novog veštačenja.

71. Međutim, kao što je prethodno rečeno, na osnovu sudske prakse ESLJP-a, pristrasnost određenog veštaka i nemogućnost jedne strane da delotvorno ospori izveštaj veštaka mogu u određenim okolnostima dovesti do povrede stava 1. člana 6. EKLJP.

72. U kontekstu prvog, odnosno nepristrasnosti veštaka, što predstavlja jedan od glavnih navoda podnosioca zahteva u ovom slučaju, Sud podseća na sudsku praksu ESLJP-a na osnovu koje nedostatak neutralnosti/nepristrasnosti veštaka, analizirano u njegovoj ukupnoj ulozi u postupku, može favorizovati jednu od stranaka, na štetu druge stranke. U tom kontekstu, ESLJP takođe navodi da stav 1. člana 6. EKLJP ne nalaže izričito da veštak kog saslušava sud mora ispuniti iste zahteve nezavisnosti i nepristrasnosti kao i sam sud. Međutim, slično sudskoj praksi ESLJP-a u pogledu nepristrasnosti suda, i u kontekstu veštaka angažovanih u sudskom postupku, ESLjP ocenjuje da li postoje legitimne sumnje u nepristrasnost veštaka i da li su te sumnje objektivno opravdane.

73. Sudska praksa ESLJP-a u pogledu navoda koji se odnose na nepristrasnost veštaka, prikazana je i u gore citiranim predmetima ESLJP-a, a posebno u predmetu *Letinčić protiv Hrvatske* i *Sara Lind Eggertsdóttir protiv Islanda*. U prvom je ESLJP utvrdio povredu stava 1. člana 6. EKLJP u pogledu nepristrasnosti veštaka, navodeći, između ostalog, i u suštini, da sama činjenica da je veštak bio zaposlen u javnoj ustanovi i da je u okolnostima slučaja bio protivnička strana podnosioca ne dovodi do povrede EKLJP. ESLJP je naglasio da iako takva činjenica može izazvati legitimne sumnje u njegovu nepristrasnost, nije dovoljno da iste budu objektivno opravdane. S druge strane, i za razliku, ESLJP je utvrdio povredu u vezi sa nepristrasnošću veštaka u predmetu *Sara Lind Eggertsdóttir protiv Islanda*, ali zato što je, kao što je prethodno objašnjeno, veći deo članova Odbora koji je podneo mišljenje/izveštaj nadležnom sudu, bio deo i podređeni protivničke strane u sudskom postupku.

74. Podnosilac zahteva u okolnostima konkretnog slučaja ne iznosi nijedan konkretan argument koji se odnosi na pristrasnost dotičnog veštaka. Podnosilac zahteva ne argumentuje svoje legitimne sumnje u pogledu njegove nepristrasnosti, iako iste mogu biti objektivno opravdane. Argumenti podnosioca zahteva u vezi sa pristrasnošću veštaka se odnose naime na sadržaj izveštaja o veštačenju. Ovi poslednje navedeni, na osnovu sudske prakse ESLjP-a, ne mogu služiti da se utvrdi da dotični veštak nije bio nepristrasan u sudskom postupku. Međutim, isti se mogu koristiti za argumentovanje da podnosilac zahteva nije imao mogućnost da delotvorno učestvuje u procesu izrade izveštaja i da delotvorno ospori njegove nalaze.

75. U tom kontekstu, Sud se nadovezuje na drugo gore identifikovano pitanje, odnosno da li je podnosilac zahteva imao mogućnost delotvornog učešća i osporavanja nalaza iz osporenog izveštaja o veštačenju u skladu sa garancijama ugrađenim u član 6. EKLJP.

76. Sud još jednom podseća da podnosilac zahteva osporava sadržaj izveštaja o veštačenju i činjenicu da redovni sudovi nisu odobrili novo veštačenje. Pored toga, suštinski navod podnosioca zahteva se odnosi na predmet veštačenja. On tvrdi da je sporno veštačenje propustilo da utvrdi bitnu činjenicu u vezi sa spornim pitanjem, odnosno da li su aluminijumski profili/držači stakla bili pogodni za ugovorena stakla, a ne njihova usaglašenost sa građevinskim standardima u Republici Kosovo.

77. Sud u tom kontekstu naglašava važnost učešća stranaka u procesu određivanja, izrade i razmatranja izveštaja o veštačenju. To je zagarantovano i ZPP-om, EKLJP-om, sudskom praksom ESLJP-a i Ustavom.

78. Što se tiče ZPP-a, Sud naglašava njegove članove 357, 361. i 367. Prema njima, stranke, osim mogućnosti predlaganja veštačenja, takođe imaju i mogućnost da predlažu predmet, obim kao i lice koje je odgovorno za veštačenje. Iz spisa predmeta i navoda podnosioca zahteva ne proizilazi da je podnosilac zahteva osporio predmet veštačenja. Naprotiv, presuda Osnovnog suda izlaže da su stranke u tom pogledu bile saglasne na ročištu od 15. jula 2015. godine. Pored toga, iz spisa predmeta i samog izveštaja o veštačenju, proizilazi da su stranke učestvovale u procesu izrade istog. Dalje, na osnovu člana 367. ZPP-a, sud je dužan da dostavi strankama pismeni nalaz i mišljenje najmanje 8 (osam) dana pre početka ročišta za glavni pretres stvari. Podnosilac zahteva ne navodi da nije imao uvid u izveštaj o veštačenju ili da isti nije primio pravovremeno.

79. Pored toga, na osnovu spisa predmeta, proizilazi (i) da je ročište za raspravu o ovom izveštaju održano 24. decembra 2015. godine i da se na njemu raspravljalo o izveštaju o veštačenju i da su stranke imale mogućnost da postavljaju pitanja i pružaju objašnjenja, (ii) da je veštak 28. januara 2016. godine dostavio dodatni podnesak i (iii) da je 3. februara 2016. godine održano još jedno ročište za raspravu na kojem se raspravljalo o izveštaju dotičnog veštaka.

80. U tom kontekstu, Sud primećuje da je podnosilac zahteva imao razumnu i delotvornu mogućnost da ospori nalaze iz izveštaja o veštačenju. Takva mogućnost se odnosi na određivanje veštačenja, uključujući i njegov predmet, proces izrade tog veštačenja i njegovo raspravljanje na raspravama pred Osnovnim sudom. Shodno tome, Sud mora da utvrdi da je podnosilac zahteva imao delotvornu mogućnost da učestvuje u procesu njegove izrade i delotvornu mogućnost da ospori isti.

81. Sud u prilog ovom nalazu podseća na sudsku praksu ESLJP-a. Ovaj je utvrdio povredu stava 1. člana 6. EKLJP u predmetu *Letinčić protiv Hrvatske*, ne zbog toga što argumenti dotičnog podnosioca nisu uzeti u obzir u vezi sa izveštajem o veštačenju tokom sudskih postupaka, već zato što dotični podnosilac uopšte nije imao uvid u izveštaj o veštačenju. Slično tome, u predmetu *Mantovanelli protiv Francuske*, ESLJP je utvrdio povredu člana 6. EKLJP zbog toga što dotični podnosioci nisu imali uvid u izveštaj o veštačenju pre nego što je isti izveden pred sudom. Suprotno tome, ESLJP nije utvrdio povredu člana 6. EKLJP u predmetu *Devinar protiv Slovenije* jer je u tom predmetu dotični podnosilac imao uvid u relevantni izveštaj, ali se nije složio sa njegovim nalazima i tražio određivanje novog veštaka, koji zahtev je odbijen. ESLJP je u tom predmetu naglasio činjenicu da je dotična podnositeljka imala mogućnost da ospori nalaze iz izveštaja o veštačenju pred sudom pismenim putem i usmeno, na raspravi. ESLJP je naveo da je ista osporila izveštaj o veštačenju, ali nije dovoljno argumentovala prigovor na postojeći izveštaj i opravdanost određivanja novog veštaka. Okolnosti podnosioca zahteva se u ovom pogledu podudaraju sa predmetom *Devinar protiv Slovenije* a ne sa predmetom *Letinčić protiv Hrvatske* i *Mantovanelli protiv Francuske,* u kojima je ESLJP utvrdio povredu člana 6. EKLJP zbog toga što dotični podnosioci uopšte nisu imali uvid u relevantne izveštaje o veštačenju i samim tim im je onemogućeno delotvorno osporavanje nalaza iz izveštaja o veštačenju.

82. Sud takođe naglašava činjenicu da na osnovu sudske prakse ESLJP-a, neusvajanje zahteva za novo veštačenje može dovesti do povrede stava

1. člana 6. EKLJP. Osim slučajeva nepostojanja obrazložene sudske odluke, primer za takvu okolnost je i gore objašnjeni predmet *Van Kück protiv Nemačke*. Sud, međutim, navodi da je u tom predmetu veštačenje propustilo da pruži odlučujući odgovor na jedno od dva pitanja sadržana u njegovom predmetu, odnosno "*potrebu za operacijom promene pola*", koje pitanje je suštinsko za odbijanje zahteva za naknadu dotičnog podnosioca.

83. Sud naglašava da se taj predmet razlikuje od okolnosti konkretnog slučaja. To stoga što uprkos navodima podnosioca zahteva da je suština spora u njegovom slučaju ta da li su aluminijumski profili/držači stakla bili pogodni za ugovorena stakla, a ne da li su isti u saglasnosti sa "*primenljivim standardima u Republici Kosovo*" i "*generalno u skladu sa savremenim građevinskim standardima*", na osnovu spisa predmeta proizilazi da su upravo poslednje navedeni bili zadatak koji je dodeljen dotičnom veštaku, zadatak koji, na osnovu spisa predmeta, nije bio osporen na sednici određivanja predmeta veštačenja i odgovarajućeg veštaka pred Osnovnim Sudom. Konkretnije, kao što je i prethodno navedeno, iz spisa predmeta proizilazi da su veštaku dodeljena dva zadataka: (i) "*da utvrdi da li su aluminijumski profili koje je ugradio tužilac bili u skladu sa građevinskim standardima*", i da "*obračuna vrednost izvedenih radova na kolektivnom* stambeno-*poslovnom objektu, čiji investitor je bio P.P. "ÇELIKU ROLLERS" (tuženi-protivtužilac), dok je izvođač radova-ugovarač bio tužilac-protivtuženi (P.P. "VALI AL-PVC")*". Shodno tome, utvrđenje iz izveštaja o veštačenju se odnosi na predmet veštačenja, a koje je podnosilac zahteva na osnovu gore navedenih odredaba ZPP-a mogao da ospori u fazi njegovog određivanja od strane suda.

84. Štaviše, predmet *Dombo Beheer B.V protiv Holandije*, citiran u tekstu iznad i na koji se podnosilac zahteva poziva u prilog svojim argumentima, nije primenljiv na okolnosti konkretnog slučaja. Predmet *Dombo Beheer B.V protiv Holandije* je predmet u kojem je ESLJP utvrdio povredu člana 6. EKLJP zbog načela jednakosti oružja, ali ne po pitanjima koja se odnose na veštačenje, već zato što je samo ključni svedok jedne stranke saslušan pred sudom, čime je druga stranka stavljena u znatno nepovoljniji položaj (vidi obrazloženje relevantnog predmeta u stavovima 30 do 35 u predmetu *Dombo Beheer B.V protiv Holandije* u odnosu na okolnosti istog u stavovima 7 do 22).

85. Shodno tome, i konačno, Sud utvrđuje da u kontekstu (i) nepristrasnosti veštaka, podnosilac zahteva ne argumentuje legitimne sumnje u nepristrasnost veštaka, niti iste mogu biti objektivno opravdane u okolnostima konkretnog slučaja, tim pre što se na osnovu sudske prakse ESLJP-a ne može zaključiti da dotični veštak nije bio

neutralan ili nepristrasan; (ii) sprovedenog postupka za izradu izveštaja o veštačenju, podnosilac zahteva je imao delotvornu mogućnost učešća i osporavanja njegovih nalaza; i (iii) određivanja novog veštačenja, podnosilac zahteva nije dovoljno argumentovao nedostatke i nejasnoće osporenog izveštaja na raspravama i nije dovoljno argumentovao svoj zahtev za određivanje novog veštačenja.

II. Što se tiče navoda koji se odnose na razmatranje dokaza i nepostojanje obrazložene sudske odluke

86. Sud će dalje razmotriti navode podnosioca zahteva koji se odnose na (i) povredu njegovog prava na saslušanje i (ii) nepostojanje obrazložene sudske odluke.

(i) Što se tiče navoda o povredi prava na saslušanje

87. Podnosilac zahteva, u osnovi, tvrdi da mu je povređeno pravo da bude saslušan kao rezultat propusta sudova da razmotre dokaze koje je on predočio tokom sudskog postupka. U tom kontekstu, podnosilac zahteva naglašava obavezu sudova da pravilno ocene podneske, argumente i dokaze koje su podnele stranke. Kao što je prethodno objašnjeno, on tvrdi da su Apelacioni i Vrhovni sud propustili da razmotre dokaze koje je predočio podnosilac zahteva u prilog nedostacima i nejasnoćama osporenog izveštaja o veštačenju sačinjenog pred Osnovnim sudom, i samim tim, njegovom zahtevu za novo veštačenje. Podnosilac zahteva se konkretno poziva na izjavu generalnog zastupnika kompanije "*Alumil*", mišljenje veštaka I.M. dostavljeno Apelacionom sudu i privatno veštačenje dostavljeno Vrhovnom sudu.

88. U tom pogledu, Sud pre svega ističe da sudska praksa ESLJP-a naglašava činjenicu da EKLJP ne utvrđuje pravila o takvim dokazima i da su prihvatljivost dokaza i način na koji bi ih trebalo ocenjivati pitanja koja prvenstveno uređuju domaći zakoni i domaći sudovi. Međutim, sudska praksa ESLJP-a takođe utvrđuje da Sud, u skladu sa EKLJP, ima zadatak da utvrdi da li je postupak u celini bio pravičan, uključujući i način na koji su izvedeni dokazi. Namera EKLJP, prema ESLJP-u je da garantuje prava koja nisu teoretska ili prividna već prava koja su stvarna i delotvorna i da to pravo može biti delotvorno samo ako se zapažanja stranaka stvarno i "*čuju*" i ako ih je prvostepeni sud propisno razmotrio. Prema tome, on mora da utvrdi samo da li su dokazi izvedeni na takav način da garantuju pravično i nepristrasno suđenje. ESLJP takođe naglašava da je dužnost domaćih sudova da sprovedu odgovarajuće ispitivanje podnesaka, argumenata i dokaza koje su

stranke iznele (za više informacija o izvođenju dokaza, vidi Vodič ESLJP-a kroz član 6. EKLJP, Pravo na pravično suđenje (građanskopravni aspekt) od 31. decembra 2018. godine; IV. Procesni zahtevi; A. Pravičnost; 6. Postupanje sa dokazima).

89. Sud primećuje da je dužnost redovnih sudova da sprovedu odgovarajuće ispitivanje podnesaka, argumenata i dokaza koje su iznele stranke istaknuta, između ostalog, i u dva predmeta ESLJP-a *Kraska protiv Švajcarske* i *Perez protiv* Francuske, na koje presude se pozvao i podnosilac zahteva u prilog svojim argumentima. Međutim, Sud primećuje da iako ova dva predmeta uspostavljaju osnovna načela koja se odnose na postupanje sa dokazima i obavezu redovnih sudova da ih razmotre, ESLJP nije utvrdio povredu člana 6 EKLjP-a ni u jednom od ta dva predmeta.

90. Konkretnije, predmet ESLJP-a *Perez protiv Francuske* uključuje podnositeljku koja tvrdi da je napadnuta od strane njeno dvoje dece zbog neplaćanja izdržavanja na koje je imala pravo zbog lošeg zdravstvenog stanja. U prvostepenom postupku, istražni sudija je utvrdio da nije bilo dovoljno dokaza u prilog njenim tvrdnjama i odlučio da nije bilo izvodljivo da uzme izjavu od njenog sina, odnosno optuženog, uključujući, ali ne ograničavajući se na činjenicu da on živi u inostranstvu. Podnositeljka je izjavila žalbu. Apelacioni sud je odlučio da je njena žalba neprihvatljiva iz razloga što je prekoračila zakonski rok za žalbu i odbila da potpiše obaveštenje o nameri podnošenja žalbe. Njenu dalju žalbu odbacio je i Kasacioni sud (o činjenicama slučaja, vidi stavove 8 - 17 predmeta ESLJP-a *Perez protiv Francuske*).

91. Prilikom razmatranja predmeta, ESLJP je primetio da pravo na pravično suđenje zagarantovano stavom 1. člana 6. EKLJP obuhvata pravo stranaka na suđenju da podnose dokaze/zapažanja koja smatraju relevantnim za svoj slučaj. Svrha EKLJP je prema obrazloženju ovog predmeta da garantuje prava koja nisu teoretska i prividna, već stvarna i delotvorna, navodeći da je dejstvo člana 6, između ostalog, da "*sudu*" nametne dužnost da propisno razmotri podneske, argumente i dokaze koje stranke izvedu, bez da prejudicira svoje procene ili da li su relevantni (vidi stav 80 i tu navedene reference u predmetu *Perez protiv Francuske*). Međutim, ESLJP nije utvrdio nikakvu povredu u tom. Isti je naveo da u okolnostima slučaja nije njegova funkcija da se bavi činjeničnim ii pravnim omaškama koje je navodno učinio domaći sud, osim u meri u kojoj su iste povredile prava i slobode zaštićene EKLJP i utvrdio da je Kasacioni sud uzeo u obzir u potpunosti i valjano razmotrio sve žalbene osnove dotične podnositeljke. (O obrazloženju, vidi stavove 76 do 84 predmeta *Perez protiv Francuske)*.

92. Slično tome, u predmet *Kraska protiv Švajcarske* je uključen podnosilac čije odobrenje za bavljenje medicinskom profesijom je povučeno jer više nije živeo u odgovarajućem kantonu. On je u međuvremenu lečio jednog pacijenta, nakon čega je protiv njega pokrenuto krivično gonjenje, između ostalog, sa optužbom za prevaru, a koje optužbe su naknadno odbačene. Međutim, njegov naredni zahtev za odobrenje je odbijen jer se nije smatrao "*pouzdanim*" u smislu važećeg zakona. U postupcima pred sudovima, njegovi navodi su odbačeni. Međutim, tokom rasprava na ročištu, jedan od sudija je, između ostalog, izjavio da nije uspeo da pročita i analizira ceo spis predmeta. Uprkos tome, konačna odluka suda je doneta. Nakon toga, podnosilac je četiri puta tražio ponovno otvaranje postupka, žaleći se da je odluka protiv njega doneta iako sudije nisu imale dovoljno saznanja o spisu predmeta (o okolnostima predmeta vidi stavove 6 do 17 presude *Kraska protiv Švajcarske*). Prilikom razmatranja predmeta, ESLJP je naglasio da dejstvo stava 1. člana 6. obuhvata cilj da se "*sudu*" nametne dužnost da propisno razmotri podneske, argumente i dokaze koje su stranke izvele, bez prejudiciranja svoje procene da li su relevantni za njegovu odluku. Međutim, on je takođe utvrdio da u okolnostima konkretnog slučaja nije bilo dokaza koji ukazuju da članovi suda nisu razmotrili žalbu sa dužnom pažnjom pre nego što su doneli svoju odluku, i iz tog razloga je odbacio žalbu odgovarajućeg podnosioca zbog toga što nije dovoljno argumentovana, ne utvrdivši da je postojala povreda stava 1. člana 6. EKLJP (o obrazloženju predmeta, vidi stavove 28 do 34 *Kraska protiv Švajcarske*).

93. U kontekstu navoda podnosioca zahteva, Sud pre svega naglašava da iz spisa predmeta ne proizilazi da je on, i pored osporavanja izveštaja, predočio dokaze pred Osnovnim sudom kako bi protivargumentovao izveštaj o veštačenju. Sud primećuje da od ročišta za saslušanje od 15. jula 2015. godine, ročišta od 16. oktobra 2015. godine i ročišta od 24. decembra 2015. godine do donošenja odluke Osnovnog suda od 31. marta 2016. godine, iz spisa predmeta i na osnovu navoda podnosioca zahteva, ne proizilazi da je podnosilac zahteva dostavio konkretne dokaze za osporavanje izveštaja o veštačenju. U žalbu koju je izjavio Apelacionom sudu, podnosilac zahteva je uvrstio dva dokaza kojima je osporio izveštaj o veštačenju, i to mišljenje veštaka I.M. od 27. aprila 2016. godine i dopis generalnog zastupnika kompanije "*Alumil*" iz Grčke u Albaniji od 26. juna 2016. godine, dok je revizijom pred Vrhovnim sudom podneo privatno veštačenje od 2. juna 2017. godine.

94. Apelacioni sud je presudom [Ae. br. 133/2016] od 14. aprila 2017. godine, ocenio da je Osnovni sud pravilno postupio kada je svoju odluku zasnovao na izveštaju o veštačenju, objašnjenjima iznetim na

ročištu od 24. decembra 2015. godine i podnesku od 28. januara 2016. godine. U tom kontekstu, Apelacioni sud je između ostalog, naveo:

> "*Ovaj sud ocenjuje da je prvostepeni sud pravilno primenio materijalno pravo zbog toga što iz dokaza koji se nalaze u spisima nije sporno da je tužilac završio ugovorene radove, za koje je odobren iznos duga od strane prvostepenog suda. Taj iznos je potvrđen i mišljenjem i nalazom građevinskog veštaka g. Selmana Buqollija, datim u njegovom veštačenju od 27.09.2015. godine i objašnjenjima istog na ročištu od 24.12.2015. godine, kao i podneskom od 28.01.2016. godine, u kojem je dovoljno i ubedljivo objasnio svoje nalaze, koji nalazi su zasnovani na dokazima koji se nalaze u spisima predmeta*".

95. S druge strane, Vrhovni sud je svojom presudom [E. Rev. br. 14/2017] od 14. septembra 2017. godine, razjasnio tri pitanja: (i) potvrdio odluke nižestepenih sudova da izveštaj o veštačenju nije bio "*nepotpun i nejasan*" i da je isti, uključujući i objašnjenja koja su data na raspravama bio dovoljan da se utvrdi činjenično stanje, i (ii) da se drugi dokazi o tačnosti i nalazima izveštaja o veštačenju koji nisu uzeti na ročištu za raspravu ne mogu uzeti u obzir na osnovu članova 324. i 214. ZPP-a jer se revizija ne može uložiti zbog pogrešno ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja.

96. Tačnije, što se tiče prvog pitanja, Vrhovni sud je naveo:

> *"Tvrdnje revizije za značajne povrede postupka, koje prema optuženom stoje u tome da Prvostepeni sud nije prihvatio predlog optuženog za donošenje novog dokaza od strane tri veštaka odgovarajuće oblasti, Sud revizije je odbio kao neosnovano, jer je u ovom pravnom predmetu prvostepeni sud pravično odbio predlog za donošenje kao novi dokaz veštačenje od tri veštaka, jer veštačenje građevinarstva u spisima predmeta nije bila nejasna i nepotpuna, jer je sadržaj izveštaja građevinskog veštaka i data objašnjenja veštaka na ročištu, učinili su da sudsko veštačenje iz oblasti građevinarstva bude jasno, bez nedostataka i bez ikakvog ispusta koji bi stavio u pitanje njeno odobravanje, i kao rezultat toga, sa pravom je isti sud zaključio da nije imalo pravnih uslova i da je bilo nepotrebno da se učini još jedno novo veštačenje za isto pitanje. U smislu člana 319.3 ZPP-a, jedino Sud odlučuje koji dokazi će se uzeti u obzir u cilju potvrđivanja odlučujućih činjenica. U ovom pravnom pitanju, građevinski veštak je pozvan na ročište u kojoj je dao dodatna objašnjenja o njegovom mišljenju i zaključku, koji su bili dovoljni za utvrđivanje i*

objašnjavanje činjenica i okolnosti za koje Sudija ovog predmeta nema stručno znanje".

97. Što se, pak, tiče drugog pitanja, on je naveo:

"U tom pravcu, uvek prema ovom veštačenju, Vrhovni sud je odbio druge tvrdnje revizije koje pripadaju tačnošću nalaza ovog veštačenja i njenog odobrenja, tačnost koju optuženi pokušava da stavi u pitanje sa novim izvršenim veštačenjem na privatnoj osnovi i van sudskog ročišta, jer Sud podržava svoju odluku jedino na osnovu iznesenih dokaza na sudskom ročištu, u skladu sa članom 324.1 ZPP-a".

"Ostale tvrdnje oko ovog veštačenja pripadaju činjeničnom stanju, stoga kao takve, ove tvrdnje revizije nisu uopšte procenjene, pošto u smislu člana 214.2 ZPP-a, revizija ne može da se podnese zbog pogrešnog ili nepotpunog zaključka činjeničnog stanja".

98. U tom pogledu, a imajući u vidu napred izneta objašnjenja, Sud ne može utvrditi da podnesci, argumenti i dokazi podnosioca zahteva nisu pravilno razmotreni od strane redovnih sudova. Sud je već utvrdio da je (i) odbijanje zahteva podnosioca pred Osnovnim sudom bilo opravdano; (ii) da se na osnovu sudske prakse ESLJP-a ne može utvrditi da su postojale legitimne sumnje u nepristrasnost dotičnog veštaka i (iii) da podnosiocu zahteva nije omogućeno delotvorno učešće i osporavanje izveštaja o veštačenju tokom sudskog postupka. Sud, dalje, takođe naglašava da okolnosti konkretnog slučaja ne potkrepljuju utvrđenje o povredi prava podnosioca zahteva da bude saslušan zbog toga što njegovi podnesci i dokazi nisu razmotreni od strane suda. Takvo utvrđenje ne nalazi oslonac u primenljivom zakonu niti u sudskoj praksi ESLJP-a. Kao što je prethodno pomenuto, relevantni predmeti ESLJP-a na koje se pozvao i podnosilac zahteva u prilog svojim argumentima, ne potkrepljuju takvo utvrđenje. Oba nisu utvrdila povredu člana 6. EKLJP u pogledu pravilne ocene podnesaka podnosilaca zahteva, uključujući i predmet *Kraska protiv Švajcarske,* u kome je jedan sudija izričito izjavio da nije ocenio spis predmeta u celini. ESLJP, u smislu stava 1. člana 6. EKLJP, ocenjuje postupak u celini i u okolnostima konkretnog slučaja se u kontekstu razmatranja dokaza, za sudski postupak u slučaju podnosioca zahteva, u celini, po oceni Suda, ne ispostavlja da je u suprotnosti sa stavom 1. člana 6. EKLJP.

(i) Što se tiče navoda o nepostojanju obrazložene sudske odluke

99. U tom pogledu, Sud prvo naglašava da on već ima konsolidovanu praksu u vezi sa pravom na obrazloženu sudsku odluku koje je zagarantovano članom 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP. Ova praksa je izgrađena na osnovu sudske prakse ESLJP-a, uključujući, ali ne ograničavajući se na predmete *Hadjianastassiou protiv Grčke,* presuda od 16. decembra 1992. godine; *Van de Hurk protiv Holandije*, presuda od 19. aprila 1994. godine; *Hiro Balani protiv Španije*, presuda od 9. decembra 1994. godine; *Higgins i drugi protiv Francuske*, presuda od 19. februara 1998. godine; *Garcia Ruiz protiv Španije*, presuda od 21. januara 1999. godine; *Hirvisaari protiv Finske*, od 27. septembra 2001. godine; *Suominen protiv Finske*, presuda od 1. jula 2003. godine; *Buzescu protiv Rumunije,* presuda od 24. maja 2005. godine; *Pronina protiv Ukrajine,* presuda od 18. jula 2006. godine i *Tatishvili protiv Rusije*, presuda od 22. februara 2007. godine. Pored toga, osnovna načela koja se odnose na pravo na obrazloženu sudsku odluku su razrađena i u slučajevima ovog Suda, uključujući, ali ne ograničavajući se na slučajeve KI72/12, *Veton Berisha i Ilfete Haziri,* presuda od 17. decembra 2012. godine; KI22/16, *Naser Husaj*, presuda od 9. juna 2017. godine; KI97/16, podnosilac "*IKK Classic",* presuda od 9. januara 2018. godine; KI143/16, *Muharrem Blaku i drugi,* rešenje o neprihvatljivosti od 13. juna 2018. godine i KI24/17, podnosilac *Bedri Salihu,* presuda od 27. maja 2019. godine.

100. U principu, sudska praksa ESLJP-a i sudska praksa Suda naglašavaju da pravo na pravično suđenje obuhvata pravo na obrazloženu sudsku odluku i da sudovi treba da "*s* dovoljnom *jasnoćom izlože razloge na kojima su zasnovali svoje odluke"*. Međutim, ova obaveza sudova se ne može shvatiti kao zahtev da se detaljno odgovori na svaki argument. Obim u kojem se primenjuje ova dužnost navođenja razloga može varirati u zavisnosti od prirode odluke i mora se odrediti u svetlu okolnosti slučaja. Suštinski argumenti podnosilaca zahteva su ti koji se moraju rešiti, a navedeni razlozi moraju biti zasnovani na važećem zakonu.

101. Pored toga, ESLJP takođe koristi koncept "*dovoljnosti obrazloženja*" i u slučajevima kada bi moglo biti poželjno opširnije i detaljnije obrazloženje (vidi predmet *Merabishvili protiv Gruzije,* presuda Velikog veća od 28. novembra 2017. godine stav 227). Iako okolnosti konkretnog slučaja nisu iste sa onima u predmetu ESLJP-a na koji se pozivamo, koncept "*dovoljnosti obrazloženja*" prema ovom predmetu Velikog veća ESLJP-a podrazumeva da obrazloženje relevantnih odluka redovnih sudova, u određenim okolnostima, iako nije poželjno, može biti dovoljno. U tom pogledu, u gore navedenoj presudi ESLJP-a, ovaj je naglasio sledeće: *"Iako bi detaljnije obrazloženje bilo poželjno, Sud* [ESLJP] *je uveren da je ovo* [obrazloženje] *bilo dovoljno u ovim*

okolnostima" (vidi, takođe, slučaj br. KI48/18, podnosilac A*rban Abrashi i Lidhja Demokratike e Kosovës*, presuda od 4. februara 2019. godine, stav 186).

102. Sud podseća na konkretne navode podnosioca zahteva u pogledu nepostojanja obrazložene sudske odluke koji su prikazani u stavu 33 ove presude. Sud naglašava da su navodi koji se odnose na izveštaj o veštačenju, odnosno na visinu obaveze koja je određena tim izveštajem, nalaz da je kompenzacija u stanu za polovinu vrednosti ugovorenih radova preinačena u kompenzaciju u novcu i mišljenja kompanije *"Alumil"* i veštaka I.M. koja su dostavljena Apelacionom sudu i privatno veštačenje dostavljeno Vrhovnom sudu, povezani sa sadržajem i postupkom donošenja izveštaja o veštačenju. Sud je već ispitao sve navode podnosioca zahteva koji se odnose na osporeno veštačenje, ali će on, u nastavku, ispitati i preostale navode podnosioca zahteva koji se odnose na nepostojanje obrazložene sudske odluke.

103. Osnovni sud je u tom kontekstu, po pitanju visine obaveze, na osnovu izveštaja o veštačenju, utvrdio i obrazložio, između ostalog, i sledeće:

> "*Iz podataka koji su prethodno navedeni u ovoj presudi, utvrđeno je da je tužilac u svojstvu izvođača radova završio sve građevinske radove preuzete sporazumom od 10.06.2013. godine, koji se odnose na ugradnju plastičnih prozora na poslovnom objektu protivtužioca. Takođe, tužilac je izveo i radove na ugradnji fasade i aluminijumskih profila u prizemlju i na prvom spratu, kao i radove na demontaži i ponovnoj ugradnji aluminijumskih profila. Ukupna vrednost radova koje je izveo tužilac iznosila je 120.975,00 €. Protivtužilac je isplatio tužiocu iznos od 38.000,00 €. Takođe, na ime nesaniranih prigovora, od tog iznosa se odbija 2% u iznosu od 1.659,50 €. Stoga je sud došao do zaključka da je protivtužilac dužan tužiocu ukupan iznos od 81.279,50 € i obavezao ga ovom presudom da taj iznos isplati tužiocu*".

> "*Navodi protivtužioca izneti u protivtužbi da je protivtužilac isplatio tužiocu iznos od 133.000,00 €, nisu potkrepljeni materijalnim dokazima jer je iz dokaza koji su razmotreni u toku rasprave utvrđeno da je protivtužilac isplatio tužiocu iznos od 38.000,00 €. Inače, vrednost radova koje je izveo tužilac iznosi 120.875,00 €. Sud ocenjuje da i navodi u protivtužbi da je korišćeni materijal bio nekvalitetan i da nije bio u skladu sa dimenzijama korišćenih aluminijumskih profila, nisu potkrepljeni nijednim dokazom. Iz izveštaja o veštačenju se*

ispostavilo da je korišćeni materijal u skladu sa profesionalnim standardima u oblasti građevinarstva".

104. Takvo stanovište Osnovnog suda potvrdili su i Apelacioni i Vrhovni sud. Kao rezultat toga, Sud naglašava da su navodi koji se odnose na visinu naknade, odnosno obavezu podnosioca zahteva, dovoljno obrazloženi od strane redovnih sudova.

105. Što se tiče navoda podnosioca zahteva da redovni sudovi nisu utvrdili da je kompenzacija u stanu za polovinu vrednosti ugovorenih radova preinačena u kompenzaciju u novcu, Sud podseća na obrazloženje Osnovnog suda u tom pogledu, koje glasi:

"*Dana 10.06.2013. godine, protivtužilac je ponudio pismeni sporazum tužiocu, prema kojem je:*

- *protivtužilac slobodan da proda stan (dakle poništena je kompenzacija u stanu kao u ugovoru);*
- *utvrđeno da radovi koje je izveo tužilac dostižu vrednost od 79.247,00 €;*
- *utvrđeno da je protivtužilac isplatio tužiocu iznos od 38.000,00 €, tako da mu je ostao dužan iznos od 41.247,00 €.*

Strane u postupku nisu potpisale sporazum, već su ga prećutno prihvatile, a njegove činjenice nije osporila nijedna od stranaka. Pored toga, tužilac se odrekao stana, tačno onako kako je predviđeno tim dokumentom".

106. Sud u tom pogledu, takođe, primećuje da podnosilac zahteva nije dalje konkretno pokrenuo ovo pitanje ni žalbom koju je izjavio Apelacionom sudu, niti revizijom pred Vrhovnim sudom. S druge strane, pitanjima koja se odnose na mišljenja kompanije *"Alumil*" i veštaka I.M. i privatno veštačenje, Sud se već bavio u prethodnim odeljcima ove presude. Kao rezultat toga, Sud naglašava da su navodi koji se odnose na kompenzaciju u novcu u odnosu na kompenzaciju u stanu dovoljno obrazloženi od strane redovnih sudova u vezi sa navodima podnosioca zahteva iznetim navedenom žalbom i revizijom.

107. Sud takođe podseća da su navodi podnosioca zahteva da u odlukama redovnih sudova nije postojalo obrazloženje povezani sa navodima koji su izneti protivtužbom po pitanju docnje tužioca, prouzrokovanja štete u vidu izmakle dobiti i zahteva za imenovanje veštaka ekonomske struke radi obračuna predmetne štete.

108. U tom pogledu, Sud naglašava da je podnosilac zahteva gore navedena pitanja pokrenuo samo protivtužbom pred Osnovnim sudom, koju je

ovaj odbio. Ista nisu dalje pokrenuta ni žalbom pred Apelacionim sudom, niti zahtevom za reviziju pred Vrhovnim sudom.

109. Sud, u tom kontekstu, naglašava da su sudovi dužni da obrazlože suštinske navode podnosilaca zahteva i da ta obaveza ne podrazumeva da sudovi moraju dati odgovor na svaki argument koji su izneli odgovarajući podnosioci. Ova obaveza se čak ni ne primenjuje na navode koji nisu izneti pred redovnim sudovima odgovarajućim pravnim sredstvima. U okolnostima konkretnog slučaja, Sud smatra da su suštinski navodi podnosioca zahteva u odlukama redovnih sudova, u celini, bili dovoljno obrazloženi.

Zaključci

110. U okolnostima konkretnog slučaja, Sud je utvrdio da je presuda [E. Rev. br. 14/2017] Vrhovnog suda od 14. septembra 2017. godine u saglasnosti sa članom 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP i konkretnije u saglasnosti sa (i) načelom jednakosti oružja; (ii) pravom podnosioca zahteva da bude saslušan i (iii) opštim načelima u pogledu prava na obrazloženu sudsku odluku.

111. Sud je ocenjujući navode podnosioca zahteva, na osnovu sudske prakse ESLJP-a, utvrdio (i) da osporeni izveštaj o veštačenju nije sastavio veštak koji je pristrasan, jer, što se tiče njegove pristrasnosti, nisu argumentovane ni legitimne sumnje niti zašto su iste mogle biti objektivno opravdane, (ii) da je podnosilac zahteva imao delotvornu mogućnost učešća u procesu izrade veštačenja i delotvornu mogućnost za njegovo osporavanje, (iii) da je odbijanje zahteva za određivanje novog veštačenja dovoljno obrazloženo i opravdano, (iv) da su redovni sudovi razmotrili dokaze podnosioca zahteva, (v) da su odluke redovnih sudova dovoljno obrazložene i (vi) da je na osnovu sudske prakse ESLJP-a, postupak, u celini, bio pravičan.

112. Kao rezultat toga, Sud utvrđuje da su presuda [E. Rev. br. 14/2017] Vrhovnog suda od 14. septembra 2017. godine u vezi sa presudom [Ae. br. 133/2016] Apelacionog suda od 14. aprila 2017. godine i presudom [I. C. br. 660/2013] Osnovnog suda od 31. marta 2016. godine u saglasnosti sa Ustavom i da ostaju na snazi.

Zahtev za uvođenje privremene mere

113. Sud podseća da podnosilac zahteva traži uvođenje privremene mere od strane Suda, navodeći da je donošenje iste u "*javnom interesu*" i argumentujući, između ostalog, da se moraju sprečiti pravna dejstva

presuda koje su navodno u suprotnosti sa Ustavom i posledice koje ona imaju po stranku u postupku.

114. Sud, u tom pogledu, prvo naglašava da se na osnovu Zakona, Poslovnika i konsolidovane sudske prakse Suda, zahtevi za uvođenje privremene mere, u principu, odbijaju u slučajevima kada su zahtevi proglašeni neprihvatljivim ili kada je Sud meritorno odlučio o slučajevima, ne utvrđujući povredu ustavnih odredbi, kao što je slučaj u okolnostima konkretnog predmeta.

115. Shodno tome, u skladu sa stavom 1 člana 27 Zakona i pravilom 57 Poslovnika o Radu, zahtev podnosioca zahteva u vezi sa uvođenjem privremene mere mora biti odbijen.

IZ TIH RAZLOGA

Ustavni sud, na osnovu člana 113.1 i 7 Ustava, člana 20. 27. i 47. Zakona i pravila 39, 57. i 59. Poslovnika, na sednici održanoj 18 decembar 2019. godine, jednoglasno:

ODLUČUJE

I. DA PROGLASI zahtev prihvatljivim;

II. DA UTVRDI da je presuda [E. Rev. br. 14/2017] Vrhovnog suda od 14. septembra 2017. godine u saglasnosti sa članom 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava u vezi sa članom 6. (Pravo na pravično suđenje) EKLJP;

III. DA DOSTAVI ovu presudu stranama;

IV. DA OBJAVI ovu presudu u Službenom listu, u skladu sa članom 20.4 Zakona;

V. Ova presuda stupa na snagu odmah.

Sudija izvestilac **Predsednica Ustavnog suda**

Gresa Caka-Nimani Arta Rama-Hajrizi

KI14/18, Podnosilac, Hysen Kamberi, Ocena ustavnosti Presude Vrhovnog suda Kosova, PML.br.241/2017, od 5. decembra 2017. godine

KI14/18, Presuda od 15. januara 2020. godine, objavljeno dana 3. februara 2020.godine

Ključne reči: *individualni zahtev, pravo na pravično nepristrasno suđenje, ispitivanje svedoka, prihvatljiv zahtev, povreda ustavnih prava*

Suština odgovarajućeg slučaja je povezana sa nemogućnošću optuženog, odnosno podnosioca zahteva i/ili njegovoj odbrani, da izvrši ispitivanje svedoka koji su protiv njega, u nekoj fazi krivičnog postupka, nasuprot garanciji u vezi sa tim pravom koje je određeno u stavu 4 člana 31 ustava u vezi sa tačkom d stava 3 člana 6 Evropske Konvencije o Ljudskim Pravima. Okolnosti ovog slučaja uključuju jedan krivični postupak protiv podnosioca zahteva a u vezi sa krivičnim delom trgovine ljudima, za koje je podnosilac zahteva u početku, putem jedne odluke Okružnog Suda, bio proglašen krivim, i bio je kažnjen sa 3 (tri) godine zatvora, a ova odluka je kroz Vrhovni Sud bila vraćena na ponovno suđenje. U novom suđenju, podnosilac zahteva je opet bio proglašen krivim za to isto krivično delo, i bio je kažnjen sa 2 (dve) godine zatvora, i to Presudom Osnovnog Suda iz 2016. godine, koja je kasnije bila potvrđena od strane Apelacionog suda i Vrhovnog suda 2017. godine.

Krivica optuženog je bila utvrđena putem pročitanih izjava koje su date od strane 4 (četiri) oštećene/svedoka i jednog drugog svedoka, a ove svedoke, ni u jednoj fazi postupka, optuženi i/ili njegova odbrana nisu imali mogućnost da ispitaju. Redovni sudovi su se pozvali i na svedočenje drugog optuženog, odnosno optuženog S.R, koje je dato na sudskoj raspravi, naglašavajući da su njihove odluke bile "*delimično*" zasnovane in a svedočenje ovog potonjeg.

Da bi se ocenilo da li je sudski postupak koji je sproveden bez prisustva svedoka na glavnoj raspravi, već da je zasnovan samo na čitanje izjava istih, u svojoj celini, bio pravičan, kao što je već pomenuto, Sud je razmotrio opšte principe sudske prakse Evropskog suda za Ljudska prava, u vezi sa odsustvom svedoka na sudskoj raspravi. S tim u vezi, Sud je takođe razmotrio opšte principe Evropskog Suda za Ljudska Prava koji su poznati kroz test *Al-Khawaja i Tahery,* gde na osnovu tog testa, u takvim okolnostima, moraju se razmotriti sledeća tri pitanja: (i) da li su postojali valjani razlozi za neprisustvovanje svedoka glavnom pretresu i kao posledica toga, prihvatanje iskaza odsutnog svedoka koji nije sudski zbog nepostojanja iskaza pred sudom; (ii) da li je iskaz odsutnog svedoka "*jedini i odlučujući*" osnov za osudu optuženog; i (iii) da li ima *dovoljno faktora protivteže*, uključujući i jake procesne garancije, da se nadoknadi otežavanje odbrane kao rezultat

prihvatanja iskaza koji nije sudski. Sud je takođe razmotrio i objasnio izveštaj i red razmatranje tri gore navedena pitanja na osnovu relevantne sudske prakse Evropskog suda za Ljudska prava, i nakon toga, primenio je te principe, koji su podržani i odgovarajućom sudskom praksom, na okolnosti ovog konkretnog slučaja.

U vezi sa prvim kriterijumom testa, Sud je, na osnovu sudske prakse Evropskog Suda za Ljudska prava, naglasio da razlozi koji su rezultirali odsustvom jednog svedoka na sudskoj raspravi trebaju da budu postojani kao i da je ocena ove postojanosti jedno prethodno pitanje i samim tim se prvo pitanje treba razmotriti od strane jednog suda. S tim u vezi, u okolnostima konkretnog slučaja, Sud je utvrdio da ne postoje postojani razlozi u vezi sa odsustvom svedoka na sudskoj raspravi, kao i da, samim tim, samo čitanje izjava koje su ranije date, na osnovu obrazloženja da se svedoci *"ne nalaze na Kosovu"* i *"da se ne zna njihova lokacija*", na osnovu sudske prakse Evropskog Suda za Ljudska Prava, i kao što je to detaljno razrađeno u ovoj Presudi, ne ispunjava kriterijume koji su određeni kroz sudsku praksu Evropskog Suda za Ljudska Prava, i sami tim, prvi kriterijum testa *Al-Khawaja i Tahery* nije ispunjen u okolnostima ovog slučaja.

U vezi sa drugim kriterijumom gore navedenog testa, odnosno da li je svedočenje svedoka u odsustvu *"jedini"* ili *"odlučujući"* osnov za kažnjavanje optuženog, Sud je utvrdio da svedočenja svedoka koja nisu bila uvrštena na sudskoj raspravi, su *"jedina", "odlučujuća"* svedočenja i *"imaju značajan teret"* na kaznu optuženog, odnosno podnosioca zahteva, a pogotovo uzimajući u obzir činjenicu da druga svedočenja u sudskom postupku, a pogotovo svedočenje optuženog S.R, i koje je, na osnovu same odluke sudova samo "*delimično*" imalo uticaj na njihove odluke, ne nosi *"inkriminišući"* teret. Sud je takođe objasnio da i van prakse Evropskog suda za Ljudska prava, i sami proceduralni kodeksi Republike Kosova, koji su primenjeni u okolnostima ovog konkretnog slučaja, ne omogućavaju kažnjavanje jednog optuženog zasnivajući se samo na jednom odlučujućem dokazu koji ne može da se ospori od strane okrivljenog ili od strane njegovog branioca u nekoj fazi krivičnog postupka. Štaviše, redovni sudovi se nikada u svojim odlukama nisu bavili niti su opravdali ovo pitanje. Samim tim, ni drugi kriterijum testa *Al-Khawaja i Tahery* nije ispunjen u okolnostima ovog konkretnog slučaja.

Na kraju, i u vezi sa trećim kriterijumom testa, odnosno postojanjem "*dovoljno faktora protivteže*", Sud je objasnio da redovni sudovi nisu preduzeli niti su primenili nijednu drugu alternativnu meru da bi osigurali dodatnu pouzdanost svedočenjima/izjavama oštećenih/svedoka koje su pročitane u njihovom odsustvu na sudskoj raspravi, i isti nisu ni na koji način objasnili odnos između izjava svedoka u odsustvu i drugih inkriminišućih dokaza, i štaviše, nisu preduzeli niti jednu proceduralnu meru, uključujući i dodatno obrazloženje, koja bi mogla da nadoknadi nedostatak kreiran za

optuženog, odnosno za podnosioca zahteva, u nemogućnosti da ispita na direktan način svedoke koji su protiv njega. Samim tim, ni treći kriterijum testa *Al-Khawaja i Tahery* nije ispunjen u okolnostima ovog konkretnog slučaja.

S tim u vezi, Sud je objasnio da u okolnostima ovog konkretnog slučaja, Presuda [PML. br. 241/2017] Vrhovnog suda od 5. decembra 2017. godine u vezi sa presudom [PAKR. br. 55/2017] Apelacionog suda od 13. jula 2017. godine i presudom [P. br. 162/2004 PR1] Osnovnog suda od 2. decembra 2016. godine, su donete u suprotnosti sa procesnim garancijama zagarantovanim stavom 4. člana 31. Ustava u vezi sa tačkom d stava 3. člana 6. Evropske Konvencije o Ljudskim pravima, i relevantnom sudskom praksom Evropskog Suda za Ljudska prava, jer, nasuprot ovim garancijama, svedoci protiv optuženog, odnosno protiv podnosioca zahteva, nisu prisustvovali glavnom pretresu i podnosilac zahteva i/ili njegova odbrana, ni u jednoj fazi krivičnog postupka, nisu imali mogućnost da ispitaju svedoke protiv njega, štaviše, odluke redovnih sudova, u okolnostima ovog konkretnog slučaja, nisu uspele da ispune kriterijume testa koji je poznat kao *Al-Khawaja i Tahery*

PRESUDA

u

slučaju br. KI14/18

Podnosilac

Hysen Kamberi

Ocena ustavnosti
presude Vrhovnog suda Kosova PML. br. 241/2017
od 5. decembra 2017. godine

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 podneo Hysen Kamberi, sa prebivalištem u selu Slivovo, opština Uroševac, koga zastupa Selman Bogiqi, advokat iz Prištine (u daljem tekstu: podnosilac zahteva).

Osporena odluka

2. Podnosilac zahteva osporava presudu [PML. br. 241/2017] Vrhovnog suda Republike Kosovo (u daljem tekstu: Vrhovni sud) od 5. decembra 2017. godine u vezi sa presudom [PAKR. br. 55/2017] Apelacionog suda Republike Kosovo (u daljem tekstu: Apelacioni sud) od 13. jula 2017. godine i presudom [P. br. 162/2004 PR1] Odeljenja za teška krivična dela Osnovnog suda u Uroševcu (u daljem tekstu: Osnovni sud) od 2. decembra 2016. godine.

Predmetna stvar

3. Predmetna stvar je ocena ustavnosti osporene presude koja je navodno doneta uz povredu osnovnih prava i sloboda podnosioca zahteva zagarantovanih članovima 24. [Jednakost pred zakonom], 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] i 54. [Sudska zaštita prava] Ustava Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ustav) i članom 6. (Pravo na pravično suđenje) Evropske konvencije o ljudskim pravima (u daljem tekstu: EKLJP) i članom 10. (Pravo na pravično javno suđenje) Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima (u daljem tekstu: Univerzalna deklaracija).

4. Podnosilac zahteva takođe traži od Suda da njegov identitet ne bude objavljen.

Pravni osnov

5. Zahtev je zasnovan na stavovima 1. i 7. člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane) Ustava, članovima 22. [Procesuiranje podnesaka] i 47. [Individualni zahtevi] Zakona o Ustavnom sudu Republike Kosovo br. 03/L-121 (u daljem tekstu: Zakon) i pravilu 32. [Podnošenje podnesaka i odgovora] Poslovnika o radu Ustavnog suda Republike Kosovo (u daljem tekstu: Poslovnik).

6. Dana 31. maja 2018. godine, Ustavni sud Republike Kosovo (u daljem tekstu: Sud) usvojio je na administrativnoj sednici izmene i dopune Poslovnika, koji je objavljen u Službenom listu Republike Kosovo dana 21. juna 2018. godine i stupio na snagu 15 (petnaest) dana nakon njegovog objavljivanja. Shodno tome, pri razmatranju zahteva, Sud se poziva na pravne odredbe novog Poslovnika na snazi.

Postupak pred Ustavnim sudom

7. Dana 31. januara 2018. godine, podnosilac je podneo zahtev Sudu.

8. Dana 5. februara 2018. godine, predsednica Suda je imenovala sudiju Gresu Caka-Nimani za sudiju izvestioca i Veće za razmatranje, sastavljeno od sudija: Altay Suroy (predsedavajući), Snezhana Botusharova i Arta Rama-Hajrizi.

9. Dana 9. februara 2018. godine, Sud je obavestio podnosioca o registraciji zahteva i tražio od njega da dostavi popunjeni obrazac zahteva, punomoćje za zastupanje i povratnicu za presudu koju osporava. Takođe, i Apelacionom sudu je poslata jedna kopija zahteva.

10. Dana 28. Februara 2018. godine, podnosilac zahteva je dostavio dokumenta koja je tražio Sud.

11. Dana 13. aprila 2018. godine, Sud je tražio od podnosioca zahteva da dostavi Sudu i dve odluke redovnih sudova, odnosno rešenje [AP. br. 347/2003] Vrhovnog suda od 24. februara 2004. godine u vezi sa presudom [P. br. 424/2002] Okružnog suda u Prištini (u daljem tekstu: Okružni sud) od 17. januara 2003. godine.

12. Dana 27. aprila 2018. godine, podnosilac zahteva je dostavio Sudu tražena dokumenta, kao i presudu [PML. br. 241/2017] Vrhovnog suda od 5. decembra 2017. godine.

13. Dana 16. juna 2018. godine, okončan je mandat sudijama Almiru Rodriguesu i Snezhani Botusharovoj. Dana 26. juna 2018. godine, okončan je mandat sudijama Altayu Suroyu i Ivanu Čukaloviću.

14. Dana 2. jula 2018. godine, Sud je tražio od Osnovnog suda da mu dostavi kompletan spis predmeta.

15. Dana 23. jula 2018. godine, Osnovni sud je dostavio Sudu predmetni spis.

16. Dana 9. avgusta 2018. godine, predsednik Republike Kosovo je imenovao nove sudije Bajrama Latifija, Safeta Hoxhu, Radomira Labana, Remziju Istrefi-Peci i Nexhmija Rexhepija.

17. Dana 14. maja 2019. godine, s obzirom na to da je četirima gore navedenih sudija istekao mandat sudije Suda, predsednica Suda je na osnovu Zakona i Poslovnika donela odluku KSH. KI14/18 o imenovanju novog Veća za razmatranje, sastavljenog od sudija: Arta Rama-Hajrizi (predsedavajuća), Radomir Laban i Remzije Istrefi-Peci.

18. Dana 11. decembra 2019. godine, sudija izvestilac je predstavila preliminarni izveštaj pred Većem za razmatranje i jednoglasno je odlučeno da se od zastupnika podnosioca zahteva traži da obavesti Sud o statusu izvršenja presude [P. br. 162/2004 PR1] Osnovnog suda od 2. decembra 2016. godine. Dana 13. decembra 2019. godine, Sud je tražio gore navedene informacije od zastupnika podnosioca zahteva.

19. Dana 20. decembra 2019. godine, podnosilac zahteva je podneo pred Sudom zatraženo objašnjenje gde je naglasio da (i) podnosilac zahteva

je bio u pritvoru od 20. oktobra 2002. godine do 17. januara 2003. godine; dok (ii) *„nije bio pozvan na izvršenje kazne za preostali deo osuđujuće presude“*.

20. Dana 15. januara 2020. godine, Veće za razmatranje je razmotrilo izveštaj sudije izvestioca i jednoglasno iznelo preporuku Sudu o prihvatljivosti zahteva.

21. Istog dana, Sud je većinom glasova izglasao da je (i) zahtev prihvatljiv i da (ii) presuda [PML. br. 241/2017] Vrhovnog suda od 5. decembra 2017. godine u vezi sa presudom [PAKR. br. 55/2017] Apelacionog suda od 13. jula 2017. godine i presudom [P. br. 162/2004 PR1] Osnovnog suda od 2. decembra 2016. godine, nisu u saglasnosti sa članom 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava u vezi sa članom 6. (Pravo na pravično suđenje) EKLJP. Sudija Selvete Gërxhaliu-Krasniqi je glasala protiv prihvatljivosti zahteva i utvrđivanja gore navedenih povreda Ustava. Presuda će se dopuniti njenim suprotnim mišljenjem.

Pregled činjenica

22. Dana 18. novembra 2002. godine, Okružno javno tužilaštvo u Prištini je podiglo optužnicu [PP. br. 774/2002] protiv podnosioca zahteva i drugih, zbog osnovane sumnje da su izvršili krivično delo trgovina ljudima, propisano stavom 1. člana 2. (Trgovina ljudima) u vezi sa stavom 1. člana 1. (Definicije) Uredbe UNMIK-a br. 2001/4 o zabrani trgovine ljudima na Kosovu (u daljem tekstu: Uredba UNMIK-a).

23. Dana 17. januara 2003. godine, Okružni sud je presudom [P. br. 424/2002] oglasio podnosioca zahteva krivim za izvršenje krivičnog dela za koje je optužen i osudio ga na kaznu zatvora u trajanju od 3 (tri) godine. Na osnovu spisa predmeta proizilazi da su izjave oštećenih/svedoka V.K.; V.S.; N.M.; L.B.; B.V.; T.K., državljanke Moldavije i Ukrajine i A.M., pribavljene u fazi istrage i da je činjenično stanje utvrđeno na osnovu izjava gore navedenih svedoka koji nisu prisustvovali glavnom pretresu.

24. Neodređenog datuma, podnosilac zahteva je izjavio žalbu Vrhovnom sudu protiv gore navedene presude, zbog bitnih povreda odredaba krivičnog postupka, pogrešno utvrđenog činjeničnog stanja, povrede krivičnog zakona i zbog odluke o kazni. S druge strane, javni tužilac je pismenim [PPA. br. 347/2003] od 8. oktobra 2003. godine predložio da se žalbe branilaca odbiju kao neosnovane i da se kao rezultat toga potvrdi gore navedena presuda Okružnog suda.

25. Dana 24. februara 2004. godine, Vrhovni sud je rešenjem [AP. br. 347/2003] ukinuo presudu Okružnog suda i vratio predmet na ponovno suđenje, smatrajući da je ista zahvaćena ozbiljnim povredama krivičnog postupka. Vrhovni Sud je u svom obrazloženju, između ostalog, naglasio da *„zajednički činjenični opis za sve optužene, uzimajući u obzir da oni nisu saizvršioci“,* proizvodi jednu nejasnu izreku odgovarajuće Presude.

26. Dana 2. decembra 2016. godine, Osnovni sud je presudom [P. br. 162/2004 PR1] oglasio podnosioca zahteva krivim za izvršenje krivičnog dela trgovina ljudima i osudio ga na kaznu zatvora u trajanju od dve (2) godine. Na osnovu spisa predmeta, Osnovni sud je gore navedenu presudu zasnovao na (i) iskazima svedoka V.K.; V.S.; N.M. i A.V., koji su dati pred istražnim sudijom dana 7. novembra 2002. godine i izjavi svedoka A.M. koja je data pred istražnim sudijom dana 17. oktobra 2002. godine, i (ii) "*delimično iz odbrane optuženog S.R. iznetoj na glavnom pretresu*". Svedoci nisu bili prisutni na glavnom pretresu. Prema presudi Osnovnog suda, iskazi gore navedenih svedoka koji su dati u istražnom postupku pred istražnim sudijom, prihvaćeni su kao dokazi na glavnom pretresu na osnovu tačke 1. stava 1. člana 368. Privremenog zakona o krivičnom postupku (u daljem tekstu: PZKP), prema kojoj se zapisnici koji sadrže iskaze svedoka, prema odluci sudskog veća, mogu pročitati ako lica koja su saslušana ne mogu da budu pronađena ili je njihov dolazak pred sud nemoguć. Tokom glavnog pretresa, podnosilac zahteva je istakao (i) da je čitanje izjava svedoka na glavnom pretresu u suprotnosti sa članom 368. PZKP-a, i (ii) da on nije mogao da ospori iskaze oštećenih/svedoka ni u toku istražnog postupka, niti na glavnom pretresu. Na kraju, na osnovu spisa predmeta proizilazi da je državni tužilac u Odeljenju za teška krivična dela Osnovnog tužilaštva u Uroševcu, na osnovu spisa predmeta, pred kraj glavnog pretresa izmenio optužnicu [PP. br. 774/2002] od 18. novembra 2002. godine i optužio podnosioca zahteva i druge za krivično delo trgovina ljudima u saizvršilaštvu.

27. Neodređenog datuma, podnosilac zahteva je izjavio žalbu Apelacionom sudu protiv gore navedene presude Osnovnog suda, zbog bitnih povreda odredaba krivičnog postupka, pogrešno utvrđenog činjeničnog stanja, povrede krivičnog zakona i zbog odluke o kazni, sa predlogom da se osporena presuda ukine i predmet vrati na ponovno suđenje. Podnosilac zahteva je konkretno naveo da je osporena presuda doneta u suprotnosti sa članom 262. (Dokazi kao osnov krivice) Zakonika o krivičnom postupku Republike Kosovo (u daljem tekstu: ZKPRK) jer je proglašen krivim na osnovu iskaza koje

on nije mogao da ospori ni u jednoj fazi krivičnog postupka ispitivanjem dotičnih svedoka. S druge strane, apelacioni tužilac je svojim podneskom [PPA/I. br. 67/2017] predložio da se žalba podnosioca zahteva odbije kao neosnovana.

28. Dana 13. jula 2017. godine, Apelacioni sud je presudom [PAKR. br. 55/2017] odbio kao neosnovanu žalbu podnosioca zahteva i potvrdio presudu [P. br. 162/2004 PR1] Osnovnog suda od 2. decembra 2016. godine. Što se tiče navoda podnosioca zahteva u vezi sa tim da nije imao mogućnost da ospori iskaze, Apelacioni sud je naglasio da se na osnovu člana 368. PZKP-a, zapisnici koji sadrže iskaze svedoka mogu pročitati kada lica koja su saslušana ne mogu da budu pronađena ili je njihov dolazak pred sud nemoguć.

29. Neodređenog datuma, podnosilac zahteva je podneo Vrhovnom sudu zahtev za zaštitu zakonitosti protiv presude [PAKR. br. 55/2017] Apelacionog suda od 13. jula 2017. godine, navodeći bitne povrede odredaba krivičnog postupka i povredu krivičnog zakona. Podnosilac zahteva je ponovio iste navode koje je izneo i u svojoj žalbi Apelacionom sudu. S druge strane, državni tužilac Kosova je svojim podneskom [KMLP. II. 166/2017] predložio da se žalba optuženog, odnosno podnosioca zahteva, odbije kao neosnovana.

30. Dana 5. decembra 2017. godine, Vrhovni sud je presudom [PML. br. 241/2017] odbio kao neosnovan zahtev za zaštitu zakonitosti. Vrhovni sud je u svojoj presudi, između ostalog, naveo da nije bilo prepreka za čitanje iskaza jer je postupak protiv podnosioca zahteva sproveden prema Zakonu o krivičnom postupku bivše Jugoslavije (br. 26/86) i da se na osnovu njegovog člana 333. iskazi svedoka mogu pročitati ako je dolazak svedoka pred sud nemoguć.

Navodi podnosioca zahteva

31. Sud podseća da podnosilac zahteva navodi da je osporena presuda Vrhovnog suda doneta uz povredu njegovih osnovnih prava i sloboda zagarantovanih članovima 24. [Jednakost pred zakonom], 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] i 54. [Sudska zaštita prava] Ustava, članom 6. (Pravo na pravično suđenje) EKLJP, kao i članom 10. (Pravo na pravično javno suđenje) Univerzalne deklaracije.

32. Podnosilac zahteva u osnovi tvrdi da je osuđen na osnovu iskaza koje nije mogao da ospori ni u jednoj fazi krivičnog postupka, što je u suprotnosti sa njegovim osnovnim pravima i slobodama

zagarantovanim stavom 1. i 4. člana 31. Ustava u vezi sa stavom 1. i 3. EKLJP.

33. Konkretnije, podnosilac zahteva navodi da su osporene presude donete u suprotnosti sa (i) stavom 1.8 člana 384. (Bitna povreda odredaba krivičnog postupka) ZKPRK-a jer su zasnovane na neprihvatljivim dokazima; (ii) stavom 1.3 člana 338. (Čitanje drugih datih prethodnih izjava) ZKPRK-a jer se umesto neposrednog ispitivanja svedoka, zapisnik o njegovom ranijem iskazu može pročitati samo kada su stranke saglasne; i (iii) stavom 1. člana 262. ZKPRK-a, prema kojem sud ne proglašava optuženog krivim samo na osnovu svedočenja koje okrivljeni ili branilac ne može osporiti ispitivanjem u bilo kojoj fazi krivičnog postupka.

34. Na kraju, podnosilac zahteva traži od Suda da proglasi zahtev prihvatljivim; da proglasi nevažećom osporenu presudu [PML. br. 241/2017] Vrhovnog suda od 5. decembra 2017. godine u vezi sa presudom [PAKR. br. 55/2017] Apelacionog suda od 13. jula 2017. godine i presudom [P. br. 162/2004 PR1] Osnovnog suda od 2. decembra 2016. godine i da vrati predmet na ponovno suđenje.

Ocena prihvatljivosti zahteva

35. Sud prvo razmatra da li je zahtev ispunio uslove prihvatljivosti koji su utvrđeni Ustavom, predviđeni Zakonom i dalje precizirani Poslovnikom.

36. U tom smislu, Sud se poziva na stavove 1. i 7. člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava, koji propisuju:

> *"1. Ustavni sud odlučuje samo u slučajevima koje su ovlašćene strane podnele sudu na zakonit način.*
>
> *[...]*
>
> *7. Pojedinci mogu da pokrenu postupak ako su njihova prava i slobode koje im garantuje ovaj Ustav prekršena od strane javnih organa, ali samo kada su iscrpeli sva ostala pravna sredstva, regulisanim zakonom".*

37. U nastavku, Sud razmatra da li je podnosilac zahteva ispunio uslove prihvatljivosti koji su utvrđeni u Zakonu. U tom smislu, Sud se poziva na članove 47. [Individualni zahtevi], 48. [Tačnost podneska] i 49. [Rokovi] Zakona, koji propisuju:

Član 47.
[Individualni zahtevi]

"1. Svaka osoba ima pravo da od Ustavnog suda zatraži pravnu zaštitu ukoliko smatra da njena Ustavom zagarantovana prava i slobode krši neki javni organ.

2. *Osoba može da podnese pomenuti podnesak samo nakon što su iscrpljena sva ostala zakonom određena pravna sredstva".*

Član 48.
[Tačnost podneska]

"Podnosilac podneska je dužan da jasno naglasi to koja prava i slobode su mu povređena i koji je konkretan akt javnog organa koji podnosilac želi da ospori".

Član 49.
[Rokovi]

"Podnesak se podnosi u roku od 4 meseci. Rok počinje od dana kada je podnosilac primio sudsku odluku. [...]".

38. Što se tiče ispunjenja ovih uslova, Sud utvrđuje da je podnosilac podneo zahtev u svojstvu ovlašćene strane, osporavajući akt javnog organa, odnosno presudu [PML. br. 241/2017] Vrhovnog suda od 5. decembra 2017. godine, nakon što je iscrpeo sva pravna sredstva propisana zakonom. Podnosilac zahteva je isto tako naglasio osnovna prava i slobode za koja tvrdi da su povređeni, u skladu sa uslovima iz člana 48. Zakona i podneo je svoj zahtev u skladu sa rokovima određenim u članu 49. Zakona.

39. Sud takođe utvrđuje da podnosiočev zahtev takođe ispunjava i uslove prihvatljivosti propisane stavom 1. pravila 39 (Kriterijum o prihvatljivosti) Poslovnika. Isti se ne može proglasiti neprihvatljivim na osnovu uslova utvrđenih stavom 3. pravila 39. Poslovnika.

40. Pored toga, i na kraju, Sud ocenjuje da ovaj zahtev nije očigledno neosnovan kao što je utvrđeno stavom 2. pravila 39. Poslovnika i samim tim se mora proglasiti prihvatljivim (vidi, takođe, predmet ESLJP-a *Alimuçaj protiv Albanije,* presuda od 9. jula 2012. godine, stav 144).

Relevantne zakonske odredbe

Ustav Republike Kosovo

Član 31 [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje]

1. Svakom se garantuje jednaka zaštita prava pred sudom, ostalim državnim organima i nosiocima javnih.
(...)
4. Svako ko je optužen za krivično delo ima pravo da ispituje prisutne svedoke i da zahteva obavezno pojavljivanje svedoka, veštaka i ostalih lica, koja mogu razjasniti činjenice.
(...)

Evropska konvencija o ljudskim pravima

Član 6 (Pravo na pravično suđenje)

1. Svako, tokom odlučivanja o njegovim gradjanskim pravima i obavezama ili o krivičnoj optužbi protiv njega, ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona. Presuda se izriče javno, ali se štampa i javnost mogu isključiti s celog ili s dela sudjenja u interesu morala, javnog reda ili nacionalne bezbednosti u demokratskom društvu, kad to zahtevaju interesi maloletnika ili zaštita privatnog života stranaka, ili u meri koja je, po mišljanju suda, nužno potrebna u posebnim okolnostima kada bi javnost mogla da naškodi interesima pravde.
(...)
3. Svako ko je optužen za krivično delo ima sledeća minimalna prava: (...)
d) da ispituje svedoke protiv sebe i da postigne da se oni ispitaju i da se obezbedi prisustvo i saslušanje svedoka u njegovu korist pod istim uslovima koji važe za one koji svedoče protiv njega
(...)

Zakonik br. 04/l-123 o krivičnom postupku Republike Kosovo iz 2012. godine

Član 260.
Razmatranje prihvatljivih dokaza na glavnom pretresu

1. Kada sudija pojedinac ili predsednik veća isključi dokaze u skladu sa članom 249, ovog zakonika te dokaze sud može

razmatrati samo nakon obnove postupka ako je odluka sudije pojedinca ili predsednika veća da isključi te dokaze poništena u žalbenom postupku.

2. Sudija pojedinac ili sudsko veće može razmatrati dokaze tokom glavnog pretresa ako ti dokazi nisu isključeni shodno članu 249. ovog zakonika ili nisu neprihvatljivi shodno članu 259. ovog zakonika.

3. Sudija jedini sudilac, predsednik sudskog veća ili član sudskog veća, ceni verodostojnost, značaj i vrednost dokazanog primljenog dokaza iz stava 2. ovog člana.

Član 262.
Dokazi kao osnov krivice

1. Sud ne može da proglasi optuženog krivim samo na osnovu ili dajući presudan značaj svedočenjima ili drugim dokazima koje okrivljeni ili branilac ne mogu da ospore ispitivanjem u toku krivičnog postupka.

2. Sud ne može da proglasi optuženog krivim samo na osnovu iskaza ili dajući presudan značaj iskazu okrivljenog koji je dat policiji ili državnom tužiocu.

3. Sud ne može da proglasi optuženog krivim samo na osnovu svedočenja ili dajući presudan značaj svedočenju jedinog svedoka čiji je identitet nepoznat odbrani ili okrivljenom.

4. Sud ne može nikoga da proglasi krivim samo na osnovu iskaza svedoka saradnika.

Član 338.
Čitanje drugih datih prethodnih izjava

1. *Osim u slučajevima propisanim u ovom zakoniku, upoznavanje sa sadržinom zapisnika o iskazima svedoka, saoptuženih ili već osuđenih saučesnika u krivičnom delu, kao i zapisnika o nalazu i mišljenju veštaka, može se po odluci veća obaviti u sledeći slučajevima ako:*

1.1. su ispitana lica umrla, duševno obolela ili poremećena ili se ne mogu pronaći ili je njihov dolazak pred sud nemoguć ili znatno otežan zbog starosti, bolesti ili zbog drugih važnih razloga;

1.2. svedoci ili veštaci odbiju da svedoče na glavnom pretresu bez zakonskog razloga; ili
1.3. su stranke saglasne da se zapisnik pročita umesto neposrednog ispitivanja svedoka ili veštaka koji nije prisutan, bez obzira da li je to lice bilo pozvano ili ne.

2. Zapisnici o ranijem ispitivanju lica koja su oslobođena dužnosti svedočenja ne smeju se izvesti ako ta lica nisu uopšte pozvana na glavni pretres ili su na glavnom pretresu izjavila da neće da svedoče. Ako takva lica iskoriste svoje pravo da ne daju iskaze na glavnom pretresu, nakon što su ranije saslušana ili ako nisu došla na pretres kad su pozvana, zapisnik sa ranijeg saslušanja će biti neprihvatljiv dokaz.

3. Razlozi čitanja zapisnika biće naznačeni u zapisniku o glavnom pretresu, a prilikom čitanja biće saopšteno da li je svedok ili veštak položio zakletvu.

Član 384.
Bitna povreda odredaba krivičnog postupka

1. Bitna povreda odredaba krivičnog postupka postoji ako:

(...)
1.8 presuda se zasnivala na neprihvatljivom dokazu;
(...)

2. Esencijalno kršenje odredaba krivičnog postupka, smatra se i kada tokom krivičnog postupka, uključujući i prethodni postupak, sud, državni tužilac i policija:
2.1 Nije primenjena neka odredba ovog kodeksa, ili su pogrešno primenili istu; ili
2.2 Povredili pravo na odbranu, i to je uticalo, ili je moglo uticati na donošenje zakonite i pravedne presude.

Privremeni zakon o krivičnom postupku Kosova iz 2003. godine

Član 157.

(1) Sud ne može da proglasi optuženog krivim samo na osnovu svedočenja ili drugog dokaza ili dajući presudan značaj svedočenjima i dokazima koje okrivljeni ili branilac ne mogu da ospore ispitivanjem u toku krivičnog postupka.

(2) Sud ne može da proglasi optuženog krivim samo na osnovu iskaza ili dajući presudan značaj iskazu okrivljenog koji je dat policiji ili javnom tužiocu (Član 156. stav 1 ovog Zakona).
(3) Sud ne može da proglasi optuženog krivim samo na osnovu svedočenja ili dajući presudan značaj svedočenju jedinog svedoka čiji je identitet nepoznat odbrani ili okrivljenom.
(4) Sud ne može nikoga da proglasi krivim samo na osnovu svedočenja koje je dao kooperativni svedok (Članovi 298. do 303. ovog Zakona).

Član 368.

(1) Osim u slučajevima predviđenim ovim Zakonom, zapisnici koji sadrže iskaze svedoka, saoptuženih ili učesnika koji su već osuđeni za krivično delo, kao i zapisnici ili druga dokumenta o nalazu i mišljenju veštaka, mogu prema odluci sudskog veća da budu pročitani samo u sledećim slučajevima:

1) Ako su lica koja su saslušana umrla, mentalno obolela ili nesposobna ili ne mogu da budu pronađena, ili je njihov dolazak pred sud nemoguć ili znatno otežan zbog starosti, bolesti ili zbog drugih važnih razloga;
2) Ako svedoci ili veštaci odbiju da svedoče na glavnom pretresu bez zakonskog razloga; ili
3) Ako se stranke dogovore da se, umesto neposrednog saslušanja odsutnog svedoka ili veštaka, bez obzira da li je on/ona bio pozvan ili ne, pročita zapisnik sa njegovog ranijeg saslušanja.

(2) Zapisnici sa ranijih saslušanja lica koja su oslobođena dužnosti da svedoče (Član 160. ovog Zakona) ne smeju da budu čitani ako ta lica nisu pozvana na glavni pretres ili su na glavnom pretresu izjavila da neće da svedoče. Ako takva lica iskoriste svoje pravo da svedoče na glavnom pretresu, nakon što su ranije saslušana ili ako nisu došla na pretres kad su pozvana, zapisnik sa ranijeg saslušanja je neprihvatljiv dokaz. Član 154. ovog Zakona primenjuje se uz odgovarajuće prilagođavanje.

(3) Razlozi zbog kojih se čita zapisnik navode se u zapisniku sa glavnog pretresa, a prilikom čitanja se saopštava da li je svedok ili veštak položio zakletvu.

Zakon o krivičnom postupku bivše Jugoslavije (br. 26/86)

Član 333.

(1) Osim slučajeva koji su posebno propisani u ovom Zakonu, zapisnici o iskazima svedoka, saoptuženih ili već osuđenih učesnika u krivičnom delu, kao i zapisnici ili druga pismena o nalazu i mišljenju veštaka, mogu se po odluci veća pročitati samo u ovim slučajevima:

1) ako su saslušana lica umrla, duševno obolela ili se ne mogu pronaći, ili je njihov dolazak pred sud nemoguć ili znatno otežan zbog starosti, bolesti ili drugih važnih uzroka;
2) ako svedoci ili veštaci bez zakonskih razloga neće da daju iskaz na glavnom pretresu.

(2) Veće može, uz saglasnost stranaka, odlučiti da se zapisnik o ranijem saslušanju svedoka ili veštaka, odnosno njegov pisani nalaz i mišljenje, pročita iako svedok, odnosno veštak nije prisutan, bez obzira da li je bio pozvan na glavni pretres. Izuzetno, i bez saglasnosti stranaka, ali po njihovom saslušanju, veće može odlučiti da se pročita zapisnik o saslušanju svedoka ili veštaka na ranijem glavnom pretresu, koji je održan pred istim predsednikom veća, iako je protekao rok iz člana 305. stav 3. ovog zakona, ili da se pročita pisani nalaz i mišljenje stručne ustanove ili državnog organa kad pozvani stručnjak iz te ustanove, odnosno organa koji je izvršio veštačenje nije došao na glavni pretres, ako, s obzirom na ostale izvedene dokaze, oceni da je potrebno da se upozna sa sadržinom zapisnika ili pisanog nalaza i mišljenja. Kad zapisnik, odnosno pisani nalaz i mišljenje budu pročitani i saslušane primedbe stranaka (član 335), veće će, uzimajući u obzir i ostale izvedene dokaze, odlučiti da li će i neposredno saslušati svedoka ili veštaka.

(3) Zapisnici o ranijem saslušanju lica koja su oslobođena od dužnosti svedočenja (član 98) ne smeju se pročitati ako ta lica nisu uopšte pozvana na glavni pretres ili su na glavnom pretresu izjavila da neće da svedoče. Po završenom dokaznom postupku, veće će odlučiti da se ovi zapisnici izdvoje iz spisa i odvojeno čuvaju (član 83). Ovako će veće postupati i u pogledu drugih zapisnika i obaveštenja navedenih u članu 83. ovog zakona, ako nije ranije donesena odluka o njihovom izdvajanju. Protiv rešenja o izdvajanju zapisnika i obaveštenja dozvoljena je posebna žalba. Po pravosnažnosti rešenja, izdvojeni zapisnici i obaveštenja zatvaraju se u poseban omot i predaju istražnom sudiji radi čuvanja odvojeno od ostalih spisa i ne mogu se razgledati ni

koristiti u postupku. Zapisnici i obaveštenja moraju biti izdvojeni pre nego što se spisi, povodom žalbe protiv presude, dostave višem sudu.

(4) Odredba stava 3 ovog člana neće se primenjivati u odnosu na zapisnike za koje je veće odlučilo da ih na osnovu člana 84. ovog Zakona koristi na glavnom pretresu. Razlozi za čitanje zapisnika se unose u zapisnik sa glavnog pretresa, a pri čitanju će se saopštiti da li je svedok ili veštak položio zakletvu.

Meritum zahteva

41. Sud pre svega podseća da je podnosilac zahteva oglašen krivim za krivično delo trgovina ljudima koje je propisano stavom 1. člana 2. Uredbe UNMIK-a. Na osnovu optužnice koje ja podignuta 2012. godine, podnosilac zahteva je prvobitno oglašen krivim presudom Okružnog suda, ali je ista ukinuta relevantnim rešenjem Vrhovnog suda. Na ponovljenom suđenju, podnosilac zahteva je ponovo oglašen krivim presudom Osnovnog suda, koja je nakon odbijanja žalbe i zahteva za zaštitu zakonitosti, potvrđena od strane Apelacionog i Vrhovnog suda. Sud podseća da je podnosilac zahteva i na ponovljenom suđenju oglašen krivim na osnovu iskaza svedoka koji nisu prisustvovali glavnom pretresu. Ova činjenica je osporena od strane optuženog, odnosno podnosioca zahteva tokom svih sudskih postupaka. Redovni sudovi su odbili njegove navode na osnovu procesnih odredaba koje su bile primenljive tokom njegovog sudskog postupka, odnosno na osnovu člana 333. Zakona o krivičnom postupku bivše Jugoslavije; člana 368. PZKP-a i člana 338. ZKPRK-a, prema kojima se čitanje iskaza svedoka na glavnom pretresu može dozvoliti odlukom suda, ako relevantni svedoci ne mogu da budu pronađeni ili ako je njihov dolazak pred sud nemoguć. Podnosilac zahteva iznosi iste navode i pred Sudom, naglašavajući da su njegova ustavna prava povređena zbog toga što su ga redovni sudovi oglasili krivim na osnovu iskaza odsutnih svedoka i da usled toga on nikada nije imao mogućnost da ispita iste i ospori njihove argumente.

42. Sud naglašava da su okolnosti konkretnog slučaja povezane sa pravom podnosioca zahteva da ispituje svedoke protiv sebe, koje je zagarantovano stavom 4. člana 31. Ustava. Pravo optuženog da ispituje svedoke protiv sebe je isto tako zagarantovano i tačkom d stava 3. člana 6. EKLJP (za više detalja o pravu ispitivanja svedoka, vidi Vodič ESLJP-a o članu 6. EKLJP (krivični aspekt) od 30. aprila 2019. godine; Deo VI. Konkretne garancije; B. Prava odbrane (član 6. stav 3.); 4. Ispitivanje svedoka (član 6. stav 3. (d)).

43. Sud dalje naglašava da procesne garancije sadržane u stavu 4. člana 31. Ustava u vezi sa tačkom d stava 3. člana 6. EKLJP, odražavaju konkretne aspekte prava na pravično i nepristrasno suđenje utvrđenog stavom 1. člana 31. Ustava u vezi sa stavom 1. člana 6. EKLJP. Pri njihovom razmatranju, Evropski sud za ljudska prava (u daljem tekstu: ESLJP) ocenjuje pravičnost postupka u celini, uključujući i način na koji su pribavljeni dokazi, poštovanje prava odbrane, ali i interes javnosti i žrtava a, po potrebi, i prava svedoka (vidi, između ostalog, i u ovom aspektu, predmet ESLJP-a, *Schatschaschwili protiv Nemačke,* presuda od 15. decembra 2015. godine, stavovi 100-101.). Što se tiče ovih poslednjih, odnosno svedoka, Sud podseća da na osnovu sudske prakse ESLJP-a, izraz "*svedok*" ima autonomno značenje zasnovano na EKLJP nezavisno od klasifikacije u domaćem pravu. Prema ESLJP-u, kada iskaz/podnesak može poslužiti kao osnova za osudu, on predstavlja dokaz za tužilaštvo na koji su primenljive garancije predviđene stavom 1. i tačkom d stava 3. člana 6. EKLJP.

44. Sud podseća da okolnosti konkretnog slučaja uključuju (i) pravo optuženog, odnosno podnosioca zahteva da ispituje svedoke protiv sebe, i (ii) odluke redovnih sudova koje su, kako se navodi, donete oslanjajući se na svedoke koji su bili odsutni sa glavnog pretresa. Oba ova pitanja su detaljno razrađena sudskom praksom ESLJP-a, a posebno u dva predmeta Velikog veća ESLJP-a, to jest predmetima *Al-Khawaja i Tahery protiv Ujedinjenog Kraljevstva,* presuda od 15. decembra 2011. godine i *Schatschaschwili protiv Nemačke,* citiran u tekstu iznad.

45. Sledstveno tome, i u nastavku, a i na osnovu svoje obaveze propisane članom 53. [Tumačenje odredbi ljudskih prava] da osnovna prava i slobode tumači u skladu sa sudskom praksom ESLJP-a, Sud će (i) izložiti opšta načela sudske prakse ESLJP-a u pogledu odsustva svedoka sa glavnog pretresa i odgovarajuću nemogućnost optuženog i njegovog branioca da ispitaju iste, koje pravo je zagarantovano Ustavom i EKLJP; i (ii) primeniti ista načela u okolnostima konkretnog slučaja kako bi ocenio da li je podnosilac zahteva bio podvrgnut pravičnom i nepristrasnom suđenju u celini.

(I.) Opšta načela u pogledu prava optuženog da ispituje svedoke protiv sebe

46. Sud pre svega naglašava da on, na osnovu sudske prakse ESLJP-a, imajući u vidu da je prihvatljivost dokaza prvenstveno pitanje koje

treba urediti domaćim pravom i domaćim sudovima, u skladu sa stavom 1. i tačkom d stava 3. člana 6. EKLJP, razmatra samo da li su postupci u celini vođeni pravično (vidi predmete ESLJP-a *Al-Khawaja i Tahery protiv Ujedinjenog Kraljevstva,* citiran u tekstu iznad, stav 118; *Schatschaschwili protiv Nemačke,* citiran u tekstu iznad, stav 101, i *Seton protiv Ujedinjenog Kraljevstva,* presuda od 12. septembra 2016. godine, stav 57). Ove odredbe, ipak u sebi sadrže pretpostavku protiv korišćenja iskaza koji nisu sudski protiv optuženog u krivičnom postupku. Isto važi i kada takav dokaz može biti u korist odbrane.

47. Pored toga, na osnovu tačke d stava 3. člana 6. EKLJP i relevantne sudske prakse ESLJP-a, pre nego što optuženi može biti osuđen, svi dokazi protiv njega moraju biti izvedeni u njegovom prisustvu na javnoj raspravi kako bi se pružila mogućnost za osporavanje argumenata (vidi predmete ESLJP-a, *Al-Khawaja i Tahery protiv Ujedinjenog Kraljevstva,* citiran u tekstu iznad, stav 118; *Schatschaschwili protiv Nemačke,* citiran u tekstu iznad, stav 101 i *Seton protiv Ujedinjenog Kraljevstva,* citiran u tekstu iznad, stav 57). Izuzeci od ovog načela su mogući, ali ni pod kakvim okolnostima ne smeju vređati prava odbrane, koja po pravilu zahtevaju da se optuženom pruži primerena i stvarna mogućnost osporavanja i ispitivanja svedoka koji svedoči protiv njega, bilo u vreme kada taj svedok daje svoju izjavu ili u nekoj kasnijoj fazi postupka (vidi predmete ESLJP-a, *Al-Khawaja i Tahery protiv Ujedinjenog Kraljevstva,* citiran u tekstu iznad, stav 118*; Hümmer protiv Nemačke,* presuda od 19. jula 2012. godine, stav 38*; Lucà protiv Italije,* presuda od 27. februara 2001. godine, stav 39*; Solakov protiv Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije,* presuda od 31. oktobra 2001. godine, stav 57, i *Schatschaschwili protiv Nemačke,* citiran u tekstu iznad, stav 105). ESLJP je takođe ukazao da korišćenje iskaza pribavljenih u fazi policijske i sudske istrage nije samo po sebi u suprotnosti sa stavom 1. i tačkom d stava 3. člana 6. EKLJP, pod uslovom da su se prava odbrane poštovala. Kao opšte pravilo, optuženi i njegova odbrana moraju imati primerenu mogućnost da osporavaju i ispituju relevantnog svedoka ili u vreme kada on daje izjavu ili u nekoj kasnijoj fazi sudskog postupka (vidi predmete *Al-Khawaja i Tahery protiv Ujedinjenog Kraljevstva,* citiran u tekstu iznad, stav 118; *Trampevski protiv Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije,* presuda od 10. jula 2012. godine, stav 44, i *Schatschaschwili protiv Nemačke,* citiran u tekstu iznad, stav 105).

48. ESLJP je takođe naglasio da s obzirom na mesto koje pravo na pošteno delovanje pravosudnog sistema ima u demokratskom društvu, sve

mere koje ograničavaju prava odbrane trebaju biti strogo nužne. Ako bi manje restriktivna mera bila dovoljna, tada treba primeniti tu meru (vidi predmet ESLJP-a *Van Mechelen i drugi protiv Holandije,* presuda od 23. aprila 1997. godine, stav 58). Mogućnost da se optuženi suoči sa svedocima u prisustvu sudije je važan element pravičnog suđenja (vidi, između ostalog, predmet ESLJP-a *Tarău protiv Rumunije*, presuda od 24. februara 2009. godine, stav 74).

49. Imajući u vidu važnost prava optuženog da ispituje svedoke protiv sebe, značajna sudska praksa ESLJP-a se fokusirala na slučajeve u kojima svedoci nisu prisustvovali glavnom pretresu, čime je optuženom i njegovoj odbrani onemogućeno da ih ispita i ospori relevantne argumente. Između ostalog, u predmetima ESLJP-a *Al-Khawaja i Tahery protiv Ujedinjenog Kraljevstva* i *Schatschaschwili protiv Nemačke,* on je utvrdio opšta načela koja su primenljiva u takvim slučajevima i test koji je poznat kao test *Al-Khawaja i Tahery*, koji moraju primenjivati sudovi u svim slučajevima kada svedoci nisu prisustvovali glavnom pretresu.

50. Na osnovu ovih predmeta, ESLJP je razvio načela koja su primenljiva u okolnostima neprisustvovanja svedoka glavnom pretresu, ali i gore navedeni test, uključujući i način njegove primene.

51. Što se tiče opštih načela, ESLJP je naglasio da (i) nadležni sud mora prvo razmotriti prethodno pitanje, odnosno da li su postojali valjani razlozi za prihvatanje iskaza odsutnog svedoka, s obzirom na to da, kao opšte pravilo, svedoci moraju dati iskaz na glavnom pretresu i da se moraju uložiti svi razumni napori da se osigura njihovo učešće; (ii) kada svedok nije ispitan ni u jednoj ranijoj fazi postupka, prihvatanje izjave svedoka umesto neposrednog svedočenja u sudskom postupku mora biti mera krajnje nužde; (iii) prihvatanje izjava odsutnih svedoka kao dokaza ima za posledicu potencijalno dovođenje optuženog u nepovoljniji položaj, koji bi, u principu, morao imati delotvornu mogućnost osporavanja dokaza protiv sebe. On bi posebno trebao biti u mogućnosti da ispita istinitost i pouzdanost iskaza koje su dali svedoci, osiguravajući njihovo ispitivanje u njegovom prisustvu, bilo u vreme kada svedok daje izjavu ili u nekoj od kasnijih faza postupka; (iv) prema "*pravilu o jedinom i odlučujućem dokazu*" (sole or decisive rule), ako je osuda optuženog isključivo ili uglavnom zasnovana na iskazima pribavljenim od svedoka koje optuženi nije mogao ispitati ni u jednoj fazi postupka, njegova prava odbrane su neopravdano ograničena; (v) međutim, imajući u vidu da se tačka d stava 3. člana 6. EKLJP mora tumačiti u smislu pravičnosti postupka u celini - "*pravilo o jedinom i odlučujućem dokazu*" ne treba

primenjivati na nefleksibilan način; i (vi) posebno, kada izjava koja nije sudska predstavlja "*jedini ili odlučujući*" dokaz protiv optuženog, njeno prihvatanje kao dokaza neće nužno imati za posledicu povredu stava 1. člana 6. EKLJP. U takvom slučaju se ipak sudski postupci moraju podvrgnuti strogoj proceduralnoj kontroli. Zbog opasnosti prihvatanja takvih dokaza, nadležni sud mora zasnovati svoju odluku na faktorima protivteže, uključujući i mere koje dozvoljavaju pravičnu i pravilnu ocenu pouzdanosti tog dokaza. Ovo bi omogućilo da se osuda zasniva na takvim dokazima samo ako su isti dovoljno pouzdani (vidi Vodič ESLJP-a o članu 6. EKLJP (krivični aspekt) od 30. aprila 2019. godine, Deo VI. Konkretne garancije; B. Prava odbrane (član 6. stav 3.); 4. Ispitivanje svedoka (član 6. stav 3. (d)); ii. Neprisustvovanje svedoka na suđenju).

52. Naime, što se tiče testa koji je razvijen u predmetu *Al-Khawaja i Tahery* u cilju ocene usaglašenosti sa garancijama sadržanim u tački d stava 3. člana 6. EKLJP, na osnovu sudske prakse ESLJP-a, potrebno je razmotriti tri osnovna pitanja u svakom slučaju kada su iskazi svedoka koji su odsustvovali sa glavnog pretresa prihvaćeni kao dokaz pred sudom. Sud treba da razmotri (i) da li je postojao valjan razlog za nedolazak svedoka na glavni pretres i kao posledica toga, prihvatanje iskaza odsutnog svedoka koji nisu sudski kao dokaza pred sudom; (ii) da li je iskaz odsutnog svedoka bio "*jedini ili odlučujući*" osnov za osudu optuženog, i (iii) da li postoje dovoljni faktori protivteže, uključujući jake procesne garancije, kojima se nadoknađuje otežavanje odbrane time što su prihvaćeni iskazi koji nisu sudski i kojima se osigurava da je suđenje, u celini, bilo pravično (vidi Vodič ESLJP-a o članu 6. EKLJP (krivični aspekt) od 30. aprila 2019. godine; Deo VI. Konkretne garancije; B. Prava odbrane (član 6. stav 3.); 4. Ispitivanje svedoka (član 6. stav 3. (d)); ii. Neprisustvovanje svedoka na suđenju; i, vidi, takođe, predmete ESLJP-a *Schatschaschwili protiv Nemačke,* citiran u tekstu iznad, stav 107, i *Seton protiv Ujedinjenog Kraljevstva,* citiran u tekstu iznad, stav 58). Sud će u nastavku detaljnije razraditi tri identifikovana pitanja.

(i) Valjani razlozi za odsustvo svedoka iz sudskog postupka

53. Na osnovu sudske prakse ESLJP-a, razlozi koji su doveli do neprisustvovanja svedoka glavnom pretresu moraju biti opravdani. Opravdanost odsustva svedoka se na osnovu sudske prakse ESLJP-a smatra prethodnim pitanjem, i samim tim je to prvo pitanje koje sud treba da razmotri i pre bilo kakvog ispitivanja u vezi sa tim da li je iskaz odsutnog svedoka bio "*jedini ili odlučujući*" dokaz zasnovano na

"*pravilu jedinog ili odlučujućeg dokaza*". Prema ESLJP-u, kada svedoci nisu prisutni radi neposrednog svedočenja, zadatak suda je da ispita da li je njihovo odsustvo održivo i opravdano (vidi predmete ESLJP-a, *Al-Khawaja i Tahery protiv Ujedinjenog Kraljevstva,* citiran u tekstu iznad, stav 120, i *Gabrielyan protiv Armenije,* presuda od 10. aprila 2012. godine, stavovi 78, 81-84).

54. Pitanja koja se odnose na opravdanost odsustva svedoka su osim u predmetu ESLJP-a *Al-Khawaja i Tahery protiv Ujedinjenog Kraljevstva,* razjašnjena i u predmetu ESLJP-a *Schatschaschwili protiv Nemačke*. Prema ovom poslednje navedenom, nepostojanje opravdanog razloga za odsustvo svedoka sa glavnog pretresa ne može, samo po sebi, biti odlučujuće za nepostojanje pravičnog suđenja, mada predstavlja vrlo važan faktor koji treba odvagati prilikom ocene sveukupne pravičnosti suđenja. Sud naglašava da je sudska praksa ESLJP-a evoluirala u smislu utvrđivanja povreda u slučajevima kada nije postojao valjan razlog za odsustvo svedoka na suđenju. Iako su se na početku povrede utvrđivale samo na osnovu ove činjenice, kasnije se opravdanost odsustva smatrala samo jednim od faktora koje treba uzeti u obzir prilikom ocene pravičnosti postupka u celini (za površni opis po ovom pitanju, vidi, između ostalog, predmet ESLJP-a *Schatschaschwili protiv Nemačke,* citiran u tekstu iznad, stavovi 111-113).

55. Sudska praksa ESLJP-a priznaje različite slučajeve zbog kojih se ne može realizovati pojavljivanje svedoka na suđenju. Međutim, u meri u kojoj je to relevantno za okolnosti konkretnog slučaja, kada je nemogućnost ispitati svedoke ili tražiti da budu ispitani rezultat činjenice da se oni ne mogu pronaći, nadležni organi moraju uložiti razuman napor kako bi osigurale njihovo prisustvo u sudu (vidi predmete ESLJP-a, *Karpenko protiv Rusije,* presuda od 13. marta 2012. godine, stav 62; *Damir Sibgatullin protiv Rusije,* presuda od 24. aprila 2012. godine, stav 51; *Pello protiv Estonije,* presuda od 12. aprila 2007. godine, stav 35; *Bonev protiv Bugarske,* presuda od 8. juna 2006. godine, stav 43; *Tseber protiv Republike Češke,* presuda od 22. novembra 2012. godine, stav 48; *Schatschaschwili protiv Nemačke,* citiran u tekstu iznad, stav 119; *Bobeş protiv Rumunije,* presuda od 9. jula 2013. godine, stav 39, i *Vronchenko protiv Estonije*, presuda od 18. jula 2013. godine, stav 58). Činjenica da domaći sud nije bio u mogućnosti da locira relevantnog svedoka ili činjenica da se taj svedok nije nalazio u zemlji u kojoj se vodi postupak, nije dovoljan razlog da se ispune zahtevi iz tačke d stava 3. člana 6. EKLJP (vidi, u ovom kontekstu, predmete ESLJP-a, *Gabrielyan protiv Armenije*, citiran u tekstu iznad, stav 81; *Tseber protiv Republike Češke,* citiran

u tekstu iznad, stav 48 i 78; *Lučić protiv Hrvatske,* presuda od 27. februara 2014. godine; *Schatschaschwili protiv Nemačke,* citiran u tekstu iznad, stav 120; *Seton protiv Ujedinjenog Kraljevstva,* citiran u tekstu iznad, stav 61; *Tseber protiv Republike Češke,* citiran u tekstu iznad, stav 48 i *Kostecki protiv Poljske,* presuda od 4. juna 2013. godine, stavovi 65 i 66). Ova poslednje navedena zahteva da dotične države moraju preduzeti konkretne korake kako bi se optuženom omogućilo da ispita svedoka protiv sebe (vidi predmet ESLJP-a *Schatschaschwili protiv Nemačke,* citiran u tekstu iznad, stav 120; *Gabrielyan protiv Armenije,* citiran u tekstu iznad, stav 78; *Tseber protiv Republike Češke,* citiran u tekstu iznad, stav 48, i *Kostecki protiv Poljske,* citiran u tekstu iznad, stavovi 65 i 66).

56. Prema sudskoj praksi ESLJP-a, nije njegov zadatak da sastavlja listu konkretnih mera koje redovni sudovi moraju da preduzmu kako bi osigurali prisustvo relevantnog svedoka, ali je jasno da su nadležni organi morali aktivno tražiti relevantnog svedoka i uz pomoć nadležnih organa, uključujući i policiju, i da su morali koristiti međunarodnu pravnu pomoć kada svedok živi van države u pitanju. Pored toga, kako bi se smatralo da su preduzete sve razumne mere za osiguranje prisustva svedoka, morali su postojati i detaljna kontrola i procena datih razloga i konkretnih okolnosti svedoka za njegovo/njeno odsustvo sa suđenja od strane suda (vidi predmet ESLJP-a *Schatschaschwili protiv Nemačke,* citiran u tekstu iznad, stavovi 120 i 121).

57. Iz perspektive suda, valjan razlog za odsustvo svedoka može postojati onda kada nadležni sud ima opravdan činjenični ili pravni osnov da ne osigura prisustvo svedoka na suđenju. U takvom slučaju se ispostavlja da je postojao valjan razlog za sud da prihvati kao dokaz neispitane izjave odsutnog svedoka (vidi predmet ESLJP-a *Schatschaschwili protiv Nemačke,* citiran u tekstu iznad, stavovi 119 i 122).

(ii) Važnost iskaza za osudu

58. Prihvatanjem iskaza svedoka koji nisu učestvovali u suđenju kao dokaza, pokreće se kao važno pitanje posebno da li iskaz svedoka predstavlja "*jedini*" ili "*odlučujući*" dokaz ili da li isti ima "*značajnu težinu*" za osuđivanje optuženog (vidi predmete ESLJP-a, *Seton protiv Ujedinjenog Kraljevstva,* citiran u tekstu iznad, stav 58*; Sitnevskiy i Chaykovskiy protiv Ukrajine*, presuda od 10. novembra 2016. godine, stav 125, i *Schatschaschwili protiv Nemačke,* citiran u tekstu iznad, stav 123).

59. Na osnovu sudske prakse ESLJP-a, "*jedini*" dokaz treba shvatiti kao jedini dokaz protiv optuženog. Pojam "*odlučujući*" treba shvatiti, u najužem smislu, kao dokaz takvog značaja ili važnosti da je verovatno da će odrediti ishod predmeta. Kada iskaz svedoka koji nije sudski podržavaju i drugi potkrepljujući dokazi, ocena da li je isti "*odlučujući*" zavisi od jačine potkrepljujućih dokaza: što je jači drugi inkriminirajući iskaz, to je manja verovatnoća da će se iskaz odsutnog svedoka tretirati kao odlučujući. Iskazi koji imaju "*značajnu težinu*" su oni iskazi čije prihvatanje može prouzrokovati nepovoljniji položaj odbrane u sudskom postupku (vidi, za više u ovom aspektu, Vodič ESLJP-a o članu 6. EKLJP (krivični aspekt) od 30. aprila 2019. godine; Deo VI. Konkretne garancije; B. Prava odbrane (član 6. stav 3.); 4. Ispitivanje svedoka (član 6. stav 3. (d)); ii. Neprisustvovanje svedoka na suđenju; b. Važnost iskaza svedoka za osudu; vidi, isto tako, predmet ESLJP-a *Schatschaschwili protiv Nemačke,* citiran u tekstu iznad, stavovi 116 i 123).

60. Sud naglašava da su temelji "*pravila o jedinom ili odlučujućem dokazu*" postavljeni u predmetu *Unterpertinger protiv Austrije* (presuda od 24. novembra 1986. godine), koji utvrđuje opravdanost relevantnog testa: ako se osuda optuženog zasniva isključivo ili uglavnom na iskazu svedoka koga optuženi nije mogao ispitati zbog njegovog odsustva, njegova prava odbrane su ograničena. Dalje, u slučaju *Doorson protiv Holandije* (presuda od 26. marta 1996. godine), ESLJP je još više razvio sudsku praksu, navodeći da, čak i u slučaju kada sud utvrdi da postoje valjani razlozi za odsustvo svedoka sa glavnog pretresa, osuda zasnovana na "*jedinom ili odlučujućem*" iskazu tog svedoka, ne bi bila pravična i dovela bi do kršenja procesnih garancija zagarantovanih stavom 1. i tačkom d stava 3. člana 6. EKLJP. Međutim, u predmetu *Al-Khawaja i Tahery protiv Ujedinjenog Kraljevstva,* ESLJP je utvrdio da prihvatanje iskaza odsutnog svedoka kao dokaza, čak i kada taj iskaz predstavlja "*jedini i odlučujući dokaz*" protiv optuženog, neće automatski imati za posledicu povredu stava 1. člana 6. EKLJP (vidi predmet ESLJP-a *Schatschaschwili protiv Nemačke,* citiran u tekstu iznad, stav 128). On je obrazložio da bi nefleksibilna primena ovog pravila bila u suprotnosti sa tradicionalnim načinom na koji on pristupa pravu na pravično i nepristrasno suđenje zagarantovanom članom 6. EKLJP, odnosno oceni pravičnosti postupka u celini. Međutim, prihvatanje takvog iskaza, imajući u vidu opasnost koju on odražava na pravično suđenje, predstavlja veoma važan faktor koji se treba uravnotežiti faktorima protivteže (vidi predmete ESLJP-a, *Schatschaschwili protiv Nemačke,* citiran u tekstu iznad, stav 106 i *Al-Khawaja i Tahery*

protiv Ujedinjenog Kraljevstva, citiran u tekstu iznad, stavovi 126, 128 i 147).

61. U tom kontekstu, imajući u vidu da nije zadatak Suda da postupa kao sud četvrtog stepena, polaznu tačku prilikom procene važnosti iskaza odsutnog svedoka za osudu optuženog predstavlja suđenje redovnih sudova (vidi, u ovom kontekstu, predmete ESLJP-a *Kostecki protiv Poljske,* citiran u tekstu iznad, stav 67, i *Horncastle i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva,* presuda od 16. decembra 2014. godina, stavovi 141 i 150). Sud, međutim, na osnovu sudske prakse ESLJP-a treba (i) da razmotri ocenu redovnih sudova o važnosti iskaza odsutnog svedoka i da odluči da li je ta ocena redovnih sudova neprihvatljiva ili proizvoljna; i (ii) da sam oceni važnost iskaza svedoka koji je odsustvovao sa glavnog pretresa, ako redovni sudovi nisu pojasnili svoj stav po ovom pitanju ili ako je takvo pojašnjenje nejasno (vidi, u ovom aspektu, Vodič ESLJP-a o članu 6. EKLJP (krivični aspekt) od 30. aprila 2019. godine; Deo VI. Konkretne garancije; B. Prava odbrane (član 6. stav 3); 4. Ispitivanje svedoka (član 6. stav 3 (d)); ii. Neprisustvovanje svedoka suđenju; b. Važnost iskaza svedoka za osudu, stav 466; i vidi, takođe, predmete ESLJP-a *Schatschaschwili protiv Nemačke,* citiran u tekstu iznad, stav 124; *McGlynn protiv Ujedinjenog Kraljevstva,* presuda od 16. oktobra 2012. godine, stav 23; *Tseber protiv Republike Češke,* citiran u tekstu iznad, stav 54 i 56; i *Fąfrowicz protiv Poljske,* presuda od 17. aprila 2012. godine, stav 58).

(iii) Faktori protivteže

62. Potreba za postojanjem faktora protivteže kako bi se osigurala pravilna ocena pouzdanosti dokaza u slučajevima kada je ova poslednja odlučujuća za osudu optuženog, razrađena je i u predmetima ESLJP-a *Al-Khawaja i Tahery protiv Ujedinjenog Kraljevstva* i *Schatschaschwili protiv Nemačke.* Obim faktora protivteže koji su potrebni da bi se suđenje smatralo pravičnim, zavisi pre svega od težine iskaza odsutnog svedoka. Koliko god je važniji odgoarajući iskaz, toliko više trebaju imati na težini faktori protivteže na način da bi se postupak u celini smatrao pravičnim. Ovi faktori protivteže moraju omogućiti odgovarajuću pouzdanost tog iskaza (vidi predmet ESLJP-a *Schatschaschwili protiv Nemačke,* citiran u tekstu iznad, stavovi 126-131).

63. U predmetu *Schatschaschwili protiv Nemačke,* ESLJP je identifikovao niz elemenata koji su relevantni u ovom kontekstu, i to: (i) da li domaći sudovi pažljivo pristupaju iskazima odsutnog svedoka

koji nisu sudski, imajući u vidu činjenicu da takav iskaz ima manju težinu i da li su pružili detaljno obrazloženje zašto su taj iskaz smatrali pouzdanim uzimajući u obzir takođe i druge raspoložive iskaze (vidi predmete ESLJP-a, *Przydział protiv Poljske,* presuda od 24. maja 2016. godine, stav 53 i *Daştan protiv Turske,* presuda od 10. oktobra 2017. godine, stav 31); (ii) postojanje video snimka ispitivanja odsutnog svedoka u fazi istrage, kako bi sud, tužilaštvo i odbrana stekli odgovarajući utisak o pouzdanosti iskaza; (iii) raspoloživost na suđenju potkrepljujućih dokaza koji potkrepljuju iskaz odsutnog svedoka koji nije sudski, kao što su izjave lica kojima je odsutni svedok prijavio događaje odmah nakon što su se desili; (iv) drugi faktički dokazi, sudskomedicinski dokazi i ekspertize; (v) opis događaja od strane drugih svedoka, a posebno ako se takvi svedoci unakrsno ispituju tokom suđenja; (vi) mogućnost da odbrana optuženog indirektno postavlja svoja pitanja odsutnom svedoku, na primer u pismenoj formi, tokom suđenja, ili, ako je potrebno, u fazi pretpretresnog postupka (vidi predmet ESLJP-a *Paić protiv Hrvatske,* presuda od 29. marta 2016. godine, stav 47); i (vii) mogućnost da optuženi ili njegov branilac ispita svedoka tokom faze istrage (vidi, u kontekstu ovog stava, predmete ESLJP-a, *Palchik protiv Ukrajine*, presuda od 2. marta 2017. godine, stav 50; *Al-Khawaja i Tahery protiv Ujedinjenog Kraljevstva,* citiran u tekstu iznad, stav 156*; Schatschaschwili protiv Nemačke,* citiran u tekstu iznad, stavovi 126-131; *Brzuszczyński protiv Poljske,* presuda od 17. septembra 2013. godine, stavovi 85-89; *Chmura protiv Poljske,* presuda od 3. aprila 2012. godine, stav 50; *D.T protiv Holandije*, odluka od 3. aprila 2012. godine, stav 50; *Rosin protiv Estonije*, presuda od 19. decembra 2013. godine, stav 62; i *González Nájera protiv Španije*, odluka od 11. februara 2011. godine, stav 54).

64. U suštini, na osnovu sudske prakse ESLJP-a, optuženom se mora pružiti prilika da predoči svoju verziju događaja i da dovede u pitanje pouzdanost odsutnog svedoka. Međutim, ovo se samo po sebi ne može smatrati dovoljnim faktorom protivteže kako bi se nadoknadio nepovoljniji položaj u kojem je radila odbrana (vidi predmet ESLJP-a, *Palchik protiv Ukrajine,* citiran u tekstu iznad, stav 48). Pored toga, domaći sudovi moraju pružiti dovoljno obrazloženje kada odbacuju argumente koje je iznela odbrana (vidi predmet ESLJP-a, *Prăjină protiv Rumunije,* presuda od 7. januara 2014. godine, stav 58). Takođe, u pojedinim slučajevima, delotvorna mogućnost da se dovede u pitanje pouzdanost iskaza odsutnog svedoka može zavisiti od toga da li je odbrani na raspolaganju celokupan materijal u predmetu koji se odnosi na događaje o kojima svedoči izjava svedoka (vidi predmete ESLJP-a *Yakuba protiv Ukrajine**, presuda od 12. februara 2019.

godine, stav 49-51; i *Schatschaschwili protiv Nemačke,* citiran u tekstu iznad, stav 131).

(iv) Odnos i redosled razmatranja tri pitanja koja su identifikovana testom Al-Khawaja i Tahery

65. Što se tiče odnosa, ESLJP smatra da primena načela koja su razvijena u predmetu *Al-Khawaja i Tahery protiv Ujedinjenog Kraljevstva,* u njegovoj kasnijoj praksi odražava potrebu da se razjasne odnosi između tri gore navedena koraka testa *Al-Khawaja i Tahery,* posebno kada je u pitanju ispitivanje usaglašenosti suđenja u kojem su prihvaćeni iskazi odsutnog svedoka koji nisu sudski sa EKLJP. Jasno je da se svaki od tri koraka testa *Al-Khawaja i Tahery* mora oceniti u slučaju kada je na prvo pitanje, odnosno da li je postojao valjan razlog za neprisustvovanje svedoka glavnom pretresu i drugo pitanje, odnosno da li je iskaz odsutnog svedoka "*jedini*" ili "*odlučujući*" osnov za osudu optuženog, odgovoreno potvrdno. Međutim, pitanje koje je ostalo da se razjasni jeste da li se sva tri koraka testa moraju ispitati i u slučajevima kada je na prvo ili drugo pitanje odgovoreno negativno (vidi, u ovom kontekstu, i za više detalja, stav 110 predmeta *Schatschaschwili protiv Nemačke*). Sudska praksa ESLJP-a je evoluirala u ovom aspektu, ali je u predmetu *Schatschaschwili protiv Nemačke,* utvrdila da se u principu sva tri pitanja moraju razmotriti kako bi se ocenila pravičnost postupka u celini, pa se shodno tome pitanje faktora protivteže mora razmotriti i u slučajevima kada je mogao postojati valjan razlog za odsustvo svedoka sa glavnog pretresa i kada taj iskaz nije bio "*jedini*" ili "*odlučujući*" (vidi, za više detalja u ovom kontekstu, pojašnjenje ESLJP-a u stavovima 110 do 116 predmeta *Schatschaschwili protiv Nemačke*).

66. Što se pak tiče redosleda, ESLJP naglašava da se u predmetu *Al-Khawaja i Tahery protiv Ujedinjenog Kraljevstva,* zahtev da postoji valjan razlog za neprisustvovanje svedoka (prvi korak) i za naknadno prihvatanje iskaza odsutnog svedoka, smatrao prethodnim pitanjem koje se uvek mora oceniti na početku i pre svake ocene da li je prihvaćeni iskaz "*jedini*" ili "*odlučujući*". "Prethodno" se u ovom kontekstu shvata u vremenskom smislu: prvostepeni sud prvo mora da odluči da li postoji valjan razlog za odsustvo svedoka i da li se, kao posledica toga, iskaz odsutnog svedoka može prihvatiti. Tek nakon što su prihvaćeni ti iskazi svedoka, prvostepeni sud mora da oceni pred kraj suđenja i uzimajući u obzir sve predočene dokaze, važnost iskaza odsutnog svedoka, a posebno da li je taj iskaz "*jedini*" ili "*odlučujući*" za osudu optuženog (drugi korak). Zatim, zavisiće od težine iskaza koje je dao odsutni svedok koliku težinu treba pripisati faktorima

protivteže (treći korak) kako bi se osigurala pravičnost suđenja u celini (vidi, u ovom kontekstu i za više, stav 117 predmeta *Schatschaschwili protiv Nemačke*).

67. Stoga će u principu biti važno razmotriti sva tri koraka testa *Al-Khawaja i Tahery*. Oni su međusobno povezani i, uzeti zajedno, služe da se utvrdi da li je krivični postupak u celini bio pravičan. Stoga, može biti primereno da se u datom slučaju koraci razmotre drugačijim redosledom, posebno ako se ispostavi da je jedan od koraka posebno odlučujući u pogledu pravičnosti ili nepravičnosti postupka (vidi, za više detalja o odnosu i rasporedu pitanja identifikovanih testom *Al-Khawaja i Tahery*, predmet ESLJP-a *Schatschaschwili protiv Nemačke,* citiran u tekstu iznad, stavovi 110-118).

(II.) Primena ovih načela u okolnostima konkretnog slučaja

68. Sud pre svega ponovo naglašava da se garancije sadržane u stavu 4. člana 31. Ustava u vezi sa tačkom d stava 3. člana 6. EKLJP, zasnovano na sudskoj praksi ESLJP-a, ocenjuju u smislu pravičnog i nepristrasnog suđenja u celini. Pored toga, kao što je prethodno navedeno, pitanja koja se tiču prihvatljivosti dokaza su u principu pitanja zakona i, samim tim, ocene redovnih sudova. Međutim, pre nego što optuženi može biti osuđen, on mora imati mogućnost da u bilo kojoj fazi krivičnog postupka ospori dokaze i ispita svedoke protiv sebe. Izuzeci su mogući, ali moraju biti strogo nužni. Okolnost u kojoj takav izuzetak može biti potreban i relevantan za okolnosti konkretnog slučaja, jeste slučaj kada svedoci ne mogu prisustvovati suđenju iz razloga što se, između ostalog, ne mogu pronaći. Međutim, u takvim slučajevima nadležni sud, na osnovu sudske prakse ESLJP-a, mora preduzeti pozitivne korake i preduzeti razumne mere kako bi osigurao prisustvo svedoka u sudskom postupku.

69. Da bi se ocenilo da li je sudski postupak koji je sproveden bez prisustva svedoka, u celini, bio pravičan, kao što je već pomenuto, ESLJP je razvio test *Al-Khawaja i Tahery,* i na osnovu njega, moraju se razmotriti sledeća tri pitanja: (i) da li su postojali valjani razlozi za neprisustvovanje svedoka glavnom pretresu i kao posledica toga, prihvatanje iskaza odsutnog svedoka koji nije sudski zbog nepostojanja iskaza pred sudom; (ii) da li je iskaz odsutnog svedoka "*jedini i odlučujući*" osnov za osudu optuženog; i (iii) da li ima dovoljno faktora protivteže, uključujući i jake procesne garancije, da se nadoknadi otežavanje odbrane kao rezultat prihvatanja iskaza koji nije sudski.

70. Prilikom primene takvog testa u okolnostima konkretnog slučaja, Sud podseća na stav ESLJP-a da pitanja koja se odnose na iskaze na glavnom pretresu u principu predstavljaju pitanje koje treba urediti zakonom i redovnim sudovima. Međutim, na osnovu sudske prakse ESLJP-a, Sud treba (i) da ispita ocenu redovnih sudova o važnosti iskaza odsutnog svedoka i odluči o tome da je ta ocena redovnih sudova neprihvatljiva ili proizvoljna; i (ii) da oceni sam važnost iskaza svedoka koji nije prisustvovao glavnom pretresu, ako redovni sudovi nisu pojasnili svoj stav po ovom pitanju ili ako je takvo pojašnjenje nejasno.

(i) Što se tiče valjanih razloga za odsustvo svedoka u sudskom postupku

71. Sud prvo ponavlja da na osnovu sudske prakse ESLJP-a, razlozi koji su doveli do neprisustvovanja svedoka glavnom pretresu moraju biti valjani. Ocena opravdanosti nepojavljivanja svedoka predstavlja prethodno pitanje i samim tim je prvo pitanje koje treba da bude razmotreno od strane suda.

72. Kao što je napred navedeno i relevantno za okolnosti konkretnog slučaja, činjenica da sudovi ne mogu da lokalizuju dotičnog svedoka ili činjenica da se taj svedok ne nalazi u državi u kojoj se vodi postupak, nije dovoljan razlog da se ispune zahtevi iz stava 4. člana 31. Ustava u vezi sa tačkom d stava 3. člana 6. EKLJP. U takvom slučaju, nadležni organi moraju uložiti razumne napore kako bi osigurali njihovo prisustvo u sudu i preduzeti konkretne korake da omoguće optuženom da ispita svedoka (vidi, predmet ESLJP-a *Schatschaschwili protiv Nemačke,* citiran u tekstu iznad, stav 120). Kao što je napred navedeno, ove mere obuhvataju, ali nisu ograničene na saradnju sa policijom i međunarodnu pravnu pomoć, onda kada, u meri u kojoj je to relevantno za okolnosti konkretnog slučaja, svedok živi van dotične države.

73. Sud podseća da je u okolnostima konkretnog slučaja, predmet podnosioca zahteva prvobitno presuđen u Okružnom sudu, koji ga je presudom [P. br. 424/2002] od 17. januara 2003. godine, oglasio krivim. Na osnovu spisa predmeta, činjenično stanje je utvrđeno na osnovu deponovanih izjava sedam (7) svedoka. Nijedan od njih nije prisustvovao glavnom pretresu. Ova presuda je ukinuta rešenjem [Ap. br. 347/2003] Vrhovnog suda od 24. februara 2004. godine, zbog pitanja koja nisu povezana sa odsustvom svedoka sa glavnog pretresa, a predmet podnosioca zahteva je vraćen na ponovno suđenje.

74. Na ponovljenom suđenju, podnosilac zahteva je oglašen krivim presudom [P. br. 162/2004 PR1] Osnovnog suda od 2. decembra 2016. godine. Na osnovu spisa predmeta, činjenično stanje je utvrđeno zasnovano na deponovanim izjavama četiri (4) odsutna svedoka; delimično izjavama jednog drugog svedoka, takođe odsutnog, a delom na izjavama drugog optuženog, odnosno, S.R.

75. Prema Osnovnom sudu, korišćenje ovih izjava kao dokaza na glavnom pretresu je bilo moguće na osnovu tačke 1. stava 1. člana 368. PZKPK-a, u slučajevima kada ispitana lica "*ne mogu da budu pronađena ili je njihov dolazak pred sud nemoguć*". Osnovni sud je relevantnom presudom konkretnije naveo:

> *"Izjave svedokinja V.K., V.S., N.M., B.V. i A.M., datih u istražnom postupku pred istražnim sudijom su pročitane i korišćene su kao dokazi u sudskom pretresu, u smislu člana 368. stav 1 tačka 1 KZK-a, pošto je osiguranje učešća ovih svedokinja, kako bi svedočili na sudskom pretresu bilo nemoguće, zbog činjenice jer četiri svedokinje - oštećene, su državljani druge države i nepoznate su adrese stanovanja, a utvrdilo se da ni svedok A.M. se ne nalazi na Kosovu".*

76. Sud podseća da je nemogućnost optuženog, odnosno podnosioca zahteva da ispita svedoke protiv sebe, istaknuta žalbom i zahtevom za zaštitu zakonitosti, respektivno, pa je stoga razmotrena i od strane Apelacionog i Vrhovnog suda.

77. Što se tiče ovog pitanja, prvi, odnosno Apelacioni sud je obrazložio sledeće:

> "*evidentno je da kada je počela istraga i kada je suđeno o ovom predmetu po prvi put, primenjen je zakon krivičnog postupka bivše Jugoslavije. ... Prema ovom zakonu, zapisnici o izjavama svedoka su mogli da se pročitaju kada je njihov dolazak u sud nemoguć pošto je ovaj predmet vraćen na ponovno suđenje, u skladu sa zakonskim odredbama, odnosno prelaznim odredbama Zakona o krivičnom postupku od 2004. godine. Predmet je suđen prema proceduralnom kodu 2004. godine, a Sud je u skladu sa odredbom člana 368. stav 1 ZKPK-a pročitao zapisnike o izjavama oštećenih, čiji dolazak je bio nemoguć na sudskom pretresu zato što su državljani druge zemlje i njihove adrese nisu bile poznate, a u slučajevima kada njihovo prisustvo*

nije moguće, prema stavu 1. ove odredbe, njihove izjave se mogu čitati bez saglasnosti stranaka".

78. Drugi, odnosno Vrhovni sud je pak naglasio:

> "*Nije osnovan navod branilaca osuđenih Hysen Kamberi [...] da su izjave oštećenih [...] pročitane u suprotnosti sa članom 260. ZKPK-a zbog toga što je, kako su dati razlozi o ovom pravnom osnovu od strane prvostepenog i drugostepenog suda, postupak u ovom krivičnom predmetu fiksiran i sproveden prema starom zakonu (bivše Jugoslavije), pa su iz tog razloga mogle biti pročitane na osnovu člana 333. st. 1. tačka 1. ZKP-a (338. st. 1. tačka 1.1 primenljivog zakonika), znači nije bilo zakonskih prepreka za njihovo čitanje".*

79. Sud takođe primećuje da su u prvobitnom suđenju protiv podnosioca zahteva primenjene odredbe Krivičnog zakona bivše Jugoslavije, na osnovu čijeg člana 333. se iskazi odsutnih svedoka mogu pročitati na glavnom pretresu samo po odluci suda, između ostalog, u slučajevima kada se svedoci ne mogu pronaći ili je njihov dolazak pred sud nemoguć. Ponovljeno suđenje je bilo zasnovano na odredbama PZKPK-a, koji, na osnovu svog člana 368, određuje istu mogućnost. Isto važi i za član 338. ZKPRK-a.

80. Shodno tome, Sud primećuje da, onako kako su utvrdili i redovni sudovi, relevantne procesne odredbe omogućavaju prihvatanje iskaza svedoka na glavnom pretresu ako je dolazak tih svedoka pred sud nemoguć. Međutim, na osnovu stava 4. člana 31. Ustava u vezi sa tačkom d stava 3. člana 6. EKLJP i relevantne sudske prakse ESLJP-a, moraju postojati valjani razlozi za ovu nemogućnost prisustvovanja svedoka glavnom pretresu, a nadležni sudovi moraju preduzeti konkretne korake da osiguraju njihovo prisustvo na glavnom pretresu.

81. Obrazloženje koje je dao Osnovni sud, a koje je potvrđeno od strane Apelacionog, odnosno Vrhovnog suda, navodi da je "*osiguranje učešća ovih svedokinja, kako bi svedočili na sudskom pretresu bilo nemoguće, zbog činjenice jer četiri svedokinje-oštećene, su državljani druge države i nepoznate su adrese stanovanja, a utvrdilo se da ni svedok A.M. se ne nalazi na Kosovu*".

82. Sud naglašava da imajući u vidu važnost prava optuženog da ospori dokaze protiv sebe i u bilo kojoj fazi sudskog postupka ispita svedoke koji svedoče protiv njega, takvo obrazloženje nije valjano. To je slučaj i prema sudskoj praksi ESLJP-a, na osnovu koje, konkretno, činjenica

da domaći sud nije mogao da lokalizuje dotičnog svedoka ili činjenica da se taj svedok nije nalazio u državi u kojoj se vodi postupak, ne predstavlja dovoljan razlog da bi bili ispunjeni zahtevi iz stava 4. člana 31. Ustava u vezi sa tačkom d stava 3. člana 6. EKLJP.

83. Radi ilustracije neopravdanosti takvog utvrđenja redovnih sudova, Sud će u nastavku izneti ocenu ESLJP-a u dva slična slučaja u pogledu ocene da li je odsustvo svedoka sa glavnog pretresa bilo zasnovano na valjanom razlogu. U prvom je ESLJP utvrdio da je on postojao, a u drugom da nije. Konkretnije, kao u nastavku teksta:

84. U predmetu *Schatschaschwili protiv Nemačke,* ESLJP je utvrdio da je postojao valjan razlog za odsustvo dva svedoka sa glavnog pretresa. U tom predmetu, svedokinje O. i P., dve državljanke Letonije, bile su žrtve i svedoci teške krađe u vreme kada su privremeno živele u Nemačkoj i bavile se aktivnostima prostitucije. One su u istražnom postupku nekoliko puta ispitivane od strane policije i tužilaštva. Na početku sudskog postupka, nadležni regionalni sud u Nemačkoj je prvo kontaktirao sa dotičnim svedokinjama koje su odbile da se pojave pred sudom pozivajući se na zdravstvene razloge i teško emocionalno i psihičko stanje. Sud je odbio njihova opravdanja kao neosnovana i dalje, isti sud je dotičnim svedokinjama dao nekoliko alternativa kao mogućnost da se pojave pred sudom. Iste su to odbile. Nemački sud je na osnovu mehanizama međunarodne pravne pomoći, u saradnji sa nadležnim organima države Letonije, organizovao mogućnost da svedokinje dođu i budu ispitane pred sudom u Letoniji, kako bi se osiguralo pravo optuženog da ispita dotične svedokinje. Zakazano ročište je otkazano nekoliko dana pre održavanja na osnovu zdravstvenih uverenja dotičnih svedokinja. Nemački sud je dalje predložio vlastima Letonije da zdravstveno stanje svedokinja proveri javni zdravstveni službenik ili da se iste prisile da svedoče u sudskom postupku. Javni organi države u kojoj su se nalazile svedokinje nisu dalje sarađivali. Kao posledica toga, nadležni regionalni sud u Nemačkoj je na osnovu procesnih odredaba zakonika o krivičnom postupku prihvatio iskaze dotičnih svedokinja date u fazi istrage kao dokaz u sudskom postupku. Pri razmatranju valjanosti i opravdanosti odsustva svedokinja O. i P. u tom sudskom postupku, u kojem su one bile jedini svedoci, ESLJP je utvrdio da je nadležni sud preduzeo razumne korake da osigura njihovo prisustvo na glavnom pretresu i da su shodno tome u okolnostima konkretnog slučaja postojali valjani razlozi za prihvatanje iskaza svedokinja O. i P. na glavnom pretresu (za činjenice slučaja, vidi stavove 11. do 53. a za ocenu da li je postojao valjan razlog za odsustvo svedokinja O. i P. sa glavnog pretresa, vidi stavove 132-140. predmeta *Schatschaschwili protiv Nemačke*). Sud

naglašava činjenicu da je ESLJP u ovom slučaju utvrdio povredu člana 6. EKLJP, našavši (i) da je postojao valjan razlog za nedolazak svedoka na glavni pretres, i time potvrdno odgovorio na prvi korak; (ii) da je iskaz dotičnih svedoka bio "*jedini*" i "*odlučujući*", čime je potvrdno odgovorio i na drugi korak; i (ii) da u sudskom postupku nije bilo dovoljno faktora protivteže kako bi se nadoknadio nepovoljan položaj u koji je dovedena odbrana kao rezultat iskaza koji nije sudski.

85. S druge strane, u predmetu *Seton protiv Ujedinjenog Kraljevstva,* ESLJP je utvrdio da nadležni sud nije preduzeo sve potrebne mere, te da stoga nije bilo valjanih dokaza za izostanak svedoka sa datog glavnog pretresa. Predmet se odnosi na ubistvo o kojem je optuženi odbio da svedoči, dok je nadležni sud prihvatio kao dokaze pred sudom, između ostalog, i među ostalim svedocima, i telefonske pozive i razgovore optuženog. U tom slučaju, za nadležni sud je bilo dovoljno da ga zatvorski službenici obaveste da je optuženi odbio da prisustvuje glavnom pretresu i isti nije preduzeo nijedan dodatni korak da osigura njegovo prisustvo u sudskom postupku. ESLJP je u toj presudi takođe napravio razliku između prava na prisustvovanje glavnom pretresu i prava na ispitivanje svedoka u odnosu na pravo lica da ne inkriminiše samog sebe a samim tim da se brani ćutanjem. U takvoj okolnosti, kada je za sud bila dovoljna samo činjenica da optuženi odbija da prisustvuje glavnom pretresu i nije preduzeo nijednu drugu radnju da osigura njegovo prisustvo na glavnom pretresu, ESLJP je utvrdio da nije postojao nijedan valjan razlog za neprisustvovanje svedoka/optuženog glavnom pretresu, ističući da pri tome okolnosti konkretnog slučaja ne ispunjavaju prvi uslov testa *Al-Khawaja i Tahery* (o činjenicama ovog slučaja, vidi stavove 3 do 38, a za ocenu da li je postojao valjan razlog za odsustvo svedoka sa glavnog pretresa, vidi stavove 61 i 62 predmeta *Seton protiv Ujedinjenog Kraljevstva*). Sud naglašava činjenicu da ESLJP u tom slučaju nije utvrdio povredu člana 6. EKLJP, iako (i) nije postojao valjan dokaz za odsustvo svedoka sa glavnog pretresa, čime je potvrdno odgovorio na prvi korak; (ii) iskaz dotičnih svedoka nije bio "*jedini*" ili "*odlučujući*" dokaz, čime je negativno odgovorio na drugi korak; i (ii) postojalo je dovoljno faktora protivteže u sudskom postupku da se nadoknadi otežavanje u koje je dovedena odbrana kao rezultat iskaza koji nisu sudski.

86. Za razliku od sudske prakse ESLJP-a i okolnosti predmeta Velikog veća ESLJP-a *Schatschaschwili protiv Nemačke*, i slično sa okolnostima predmeta *Seton protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, u okolnostima konkretnog slučaja, iz spisa predmeta ne proizilazi da su redovni sudovi preduzeli ili obrazložili bilo koji konkretan korak da se

osigura prisustvo svedoka na glavnom pretresu. Sud naglašava da osim pozivanja na relevantne odredbe važećih procesnih zakonika prilikom razmatranja slučaja protiv podnosioca zahteva, odluke redovnih sudova ne daju rezultat da su redovni sudovi preduzeli bilo kakav konkretan korak u prilog utvrđenju da se prisustvo svedoka na glavnom pretresu ne može osigurati. Kao što je prethodno navedeno, na osnovu sudske prakse ESLJP-a, činjenica da se svedoci nalaze izvan države u kojoj se vodi sudski postupak nije dovoljna i ne predstavlja valjan dokaz za njihovo odsustvo iz suđenja. Pored toga, iz spisa predmeta ne proizilazi da su redovni sudovi preduzeli bilo kakvu radnju da kontaktiraju sa policijom ili da su pristupili mehanizmima za međunarodnu pravnu pomoć, niti da su pružili bilo kakvo dodatno obrazloženje za izostanak svedoka sa glavnog pretresa, a samim tim i za ograničenje prava optuženog da ispituje svedoke protiv sebe. Kao što je prethodno objašnjeno, ESLJP ne utvrđuje nužno povredu samo na osnovu činjenice da svedoci nisu bili prisutni na glavnom pretresu, već analizira da li postoji valjan i opravdan razlog za njihovo odsustvo.

87. Sud ponovo naglašava da na osnovu obrazloženja redovnih sudova, to nije u okolnostima konkretnog predmeta. Shodno tome, Sud mora utvrditi da u okolnostima konkretnog slučaja ne postoji valjan razlog za neprisustvovanje svedoka glavnom pretresu i stoga proizilazi da prvi uslov testa *Al-Khawaja i Tahery* nije ispunjen. Međutim, i kao što je prethodno navedeno, takvo utvrđenje ne mora nužno dovesti do povrede stava 4. člana 31. Ustava u vezi sa tačkom d stava 3. člana 6. EKLJP. Da bi došao do takvog utvrđenja, Sud mora da razmotri i druga dva aspekta testa *Al-Khawaja i Tahery,* i to (i) da li je iskaz odsutnog svedoka "*jedini ili odlučujući*" osnov za osudu optuženog, i (ii) da li postoji dovoljno faktora protivteže, uključujući i jake procesne garancije, kako bi se nadoknadilo otežavanje odbrane kao rezultat prihvatanja iskaza odsutnih svedoka.

(ii) Što se tiče važnosti iskaza za osudu

88. Sud na početku podseća da se prihvatanje u dokaze iskaza svedoka koji nisu prisustvovali glavnom pretresu, pokreće kao posebno važno pitanje da li je iskaz svedoka "*jedini*" ili "*odlučujući*" dokaz ili da li isti "*ima značajnu težinu*" za osudu optuženog. U takvim okolnostima, drugim ili potkrepljujućim dokazima se pridaje veoma značajna težina. Što su jači drugi inkriminirajući dokazi, to je manja verovatnoća da se iskaz odsutnog svedoka tretira kao "*jedini*" ili "*odlučujući*".

89. Sud takođe ponavlja da na osnovu sudske prakse ESLJP-a, prilikom ocene težine iskaza koji je dao odsutni svedok, a posebno ako je taj iskaz "*jedini ili odlučujući*" za osudu optuženog, Sud prvo mora uzeti u obzir ocenu i stav redovnih sudova. Ovaj pristup je, između ostalog, u skladu sa predmetom *Schatschaschwili protiv Nemačke* (po pitanju ocene da li je iskaz odsutnog svedoka jedini ili odlučujući za osudu optuženog, vidi stavove 141-144 predmeta *Schatschaschwili protiv Nemačke*). U tom predmetu, ESLJP je prvo ispitao ocenu redovnih sudova, odnosno nadležnog nemačkog regionalnog suda, koji je svedokinje O. i P. smatrao ključnim svedocima, ali je njegova odluka bila zasnovana i na drugim dokazima. S druge strane, tužilaštvo je argumentovalo da iskazi gore navedenih svedokinja nisu bili ni "*jedini*" ni "*odlučujući*". ESLJP je u tom slučaju naglasio da su domaći sudovi utvrdili da iskazi svedokinja O. i P. nisu bili "*jedini*", ali su propustili da utvrde da li su ti iskazi bili "*odlučujući*", odnosno da li su ti iskazi bili od tolike važnosti da su bili odlučujući za ishod slučaja. Osim ispitivanja ocene domaćih sudova, ESLJP je sam ocenio važnost iskaza svedokinja O. i P. za osudu optuženog i u tom pogledu se fokusirao na ocenu jačine drugih inkriminirajućih dokaza. Što se tiče ovih poslednjih, ESLJP je naglasio (i) iskaz svedoka E. i L., odnosno komšinice i drugarice svedokinja koje su bile obaveštene o događaju; (ii) iskaz samog optuženog; (iii) geografske podatke i snimke telefonskih razgovora, i (iv) GPS podatke koji ukazuju na kretanje vozila optuženog. Međutim, ESLJP je naglasio da su uprkos ovim iskazima, iskazi svedokinja O. i P., čije ispitivanje od strane optuženog i njegove odbrane je bilo nemoguće tokom sudskog postupka, bili "*odlučujući*" za osudu optuženog. Pored toga, prema ESLJP-u, ostali iskazi koje su koristili domaći sudovi "*ili nisu bili sudski ili su bili tehnički i nisu bili konačni za pljačku i prisilu kao takvi*". S druge strane, u predmetu *Seton protiv Ujedinjenog Kraljevstva,* domaći sudovi i ESLJP su utvrdili da odsustvo optuženog sa glavnog pretresa, odnosno nepostojanje njegovog iskaza na glavnom pretresu, nije predstavljalo ni "*jedini*" niti "*odlučujući*" dokaz jer su ostali dokazi protiv njega "*imali značajnu težinu*" (što se tiče ocene da li je iskaz odsutnog svedoka bio jedini ili odlučujući za osudu optuženog, vidi stavove 63-64 predmeta *Seton protiv Ujedinjenog Kraljevstva* i tu korišćene reference).

90. Prilikom ocene da li je u okolnostima konkretnog slučaja iskaz odsutnih svedoka "*jedini*" ili "*odlučujući*" za osudu optuženog, odnosno podnosioca zahteva, Sud će na osnovu sudske prakse ESLJP-a prvo ispitati ocenu i obrazloženje redovnih sudova, a zatim će nastaviti sa svojom ocenom o važnosti iskaza odsutnog svedoka za osudu podnosioca zahteva.

91. U tom pogledu, Sud prvo podseća da je činjenično stanje na ponovljenom suđenju podnosioca zahteva pred Osnovnim sudom bilo zasnovano na (i) iskazima svedokinja V.K.; V.S.; N.M.; i B.A.; koje nisu prisustvovale glavnom pretresu; (ii) "*delimično*" na iskazu svedoka A.M., koji je takođe izostao sa glavnog pretresa, i (iii) "*delimično*" na iskazu optuženog S.R., koji je dao na glavnom pretresu.

92. U tom kontekstu, Sud podseća da je sam Osnovni sud utvrdio da je osuda podnosioca zahteva bila zasnovana na iskazima odsutnih svedoka. Jedini drugi iskaz na koji se poziva Osnovni sud i koji je dat na glavnom pretresu, jeste onaj optuženog S.R. U tom pogledu, Sud takođe podseća da je sam Osnovni sud naveo da je njegova odluka samo "*delimično*" zasnovana na tom iskazu. Imajući u vidu njegovu važnost, Sud će u potpunosti citirati odgovarajući iskaz optuženog S. R. u nastavku teksta:

> *"U svojoj izjavi datoj pred istražnim sudijom, 05.11.2002. godine, izjavio je da je vlasnik lokala „Arizona" bio Hysen Kamberi a kasnije je vlasnik tog lokala bio [I. R.]. Takođe je izjavio da je prema nalogu [I. V.] žene koje su radile u tom lokalu je svojim taksi vozilom slao do mosta na izlazu iz Uroševca, kako bi potpisali sporazum, međutim tokom putovanja, Ismet mu je ponovo rekao da ih pošalje u pravcu Brezovice, tako da žene nisu prihvatile i nakon njihove intervencije ponovo ih je vratio u njihov stan u Uroševcu".*

93. Sud podseća da je optuženi, odnosno podnosilac zahteva, izneo svoje navode o povredi njegovog prava na pravično i nepristrasno suđenje kao rezultat toga što nije bio u mogućnosti da ospori dokaze odsutnih svedoka i žalbom pred Apelacionim sudom žalbom i zahtevom za zaštitu zakonitosti pred Vrhovnim sudom, i oba suda su odbacila relevantne navode, pozivajući se na relevantne odredbe primenljivih procesnih zakonika, na osnovu kojih je, između ostalog, prihvatanje iskaza svedoka koji se ne može pronaći moguće.

94. Međutim, na osnovu prethodne izjave, Sud naglašava (i) da je isti jedini iskaz protiv optuženog koji je dat na glavnom pretresu; (ii) da su sve ostale iskaze protiv optuženog dali svedoci koji nisu bili prisutni u sudskom postupku, i samim tim, optuženi nije mogao da ospori njihove iskaze ni u jednoj fazi krivičnog postupka; (iii) sam Osnovni sud u svojoj odluci utvrđuje da je svoju odluku zasnovao samo "*delimično*" a tom iskazu; a štaviše, Osnovni sud se poziva samo na još jedan iskaz, odnosno na iskaz zaštitnika žrtava iz Kancelarije za zaštitu

žrtava nasilja, za koga se samo navodi da se "*pridružuje završnoj reči koju je izneo državni tužilac*".

95. Sud u tom kontekstu naglašava da Osnovni sud, ali ni Apelacioni i Vrhovni sud, nisu utvrdili ni da li je iskaz odsutnih svedoka "*jedini*" niti da li je isti "*odlučujući*" za osudu optuženog. Obrazloženje Osnovnog suda, koje je podržano od strane Apelacionog i Vrhovnog suda, ni na koji način ne ocenjuje odnos između iskaza odsutnih svedoka niti inkriminirajuću težinu iskaza drugog optuženog S.R. i izjave zaštitnika žrtava. Prvi dokaz se zapravo odnosi samo na podnosioca zahteva kao vlasnika određenog lokala, dok u vezi sa drugom izjavom, odluka Osnovnog suda samo navodi da se ista pridružuje izjavi tužioca, ne pružajući nikakvo dodatno objašnjenje o tome kako je ona "inkriminirajuća" za optuženog, odnosno podnosioca zahteva.

96. U tom pogledu, Sud podseća na sudsku praksu ESLJP-a, na osnovu koje u slučaju da redovni sudovi nisu ocenili važnost iskaza odsutnih svedoka i inkriminirajuću težinu drugih iskaza na suđenju za osudu optuženog, sam Sud mora da oceni važnost iskaza svedoka koji nisu prisustvovali glavnom pretresu i inkriminirajuću težinu drugih dokaza.

97. Sud ponovo naglašava (i) da optuženi, odnosno podnosilac zahteva, ni u jednoj fazi krivičnog postupka nije imao mogućnost da ospori iskaze odsutnih svedoka; (ii) da je sam Osnovni sud utvrdio da je osuda optuženog zasnovana samo "*delimično*" na iskazu optuženog S.R; (iii) da Sud podseća da inkriminirajuća težina drugog iskaza mora imati posebnu težinu u slučajevima kada ključni svedoci nisu prisustvovali glavnom pretresu, dok iskaz optuženog S.R. koji je dat na glavnom pretresu, zapravo ne optužuje podnosioca zahteva za izvršenje krivičnog dela za koje je osuđen. Kao što je napred navedeno, ovaj dokaz se odnosi samo na podnosioca zahteva kao vlasnika lokala "Arizona"; a (iv) u spisima predmeta i obrazloženju Osnovnog suda se nalaze i izjave u kojima se osporava faktičko vlasništvo podnosioca zahteva nad datim lokalom i svaka njegova veza sa aktivnostima tog lokala, uključujući i izjavu I.R. i samog podnosioca zahteva. Sud ne osporava činjenicu da iskazi odsutnih svedoka ne optužuju podnosioca zahteva za krivično delo za koje je osuđen već, na osnovu sudske prakse ESLJP-a, naglašava važnost težine drugih dokaza ako optuženi nije imao mogućnost da ospori te dokaze tokom suđenja i ako je osuđen samo na osnovu datih iskaza koji nisu sudski tih svedoka.

98. Sud u tom kontekstu takođe podseća i na predmet *Schatschaschwili protiv Nemačke* u kojem je, kao što je prethodno objašnjeno, uprkos velikom broju drugih dokaza, sud proglasio iskaze svedoka O. i P. "*jedinim i odlučujućim*" dokazima za osudu podnosioca zahteva, između ostalog, i zbog toga što su ovi svedoci bili jedini svedoci sa neposrednim saznanjima o događajima koji su doveli do optuživanja i osude navedenog podnosioca zahteva.

99. Sud takođe želi da stavi naglasak na činjenicu da i nakon sudske prakse ESLjP-a, i same odredbe postupaka odgovarajućih krivičnih Zakona propisuju ista ograničenja u vezi sa proglašavanjem jednog optuženog krivim, zasnivajući se samo na jednom odlučujućem dokazu i koji ne može biti osporen od strane okrivljenog ili od strane njegovog zastupnika putem ispitivanja tokom jedne faze krivičnog postupka. Ovo organičenje je navedeno u stavu 1 člana 157. ZKPK-a i stavu 1 člana 262. ZKPRK0a. Odluke redovnih sudova nisu bile obrazložene u okolnostima ovog konkretnog slučaja sa tačke gledišta ovih članova, i uopšte nije objašnjen odnos između istih i člana 368 ZKPK-a i 338 ZKPRK-a. Pored toga, redovni sudovi takođe nisu uzeli u obzir ni članove 15 (Tretman žrtava trgovine ljudima tokom istrage i krivičnog postupka) i 19 (Zaštita žrtve ili svedoka) Zakona br. 04/L-218 o Sprečavanju i Borbi protiv Trgovine Ljudima i zaštiti žrtava trgovine ljudima, i koji, nasuprot činjenici da naglašavaju specifičan tretman koji se treba pružiti ovim žrtvama/ svedocima tokom sudskog postupka sa ciljem sprečavanja ponovne viktimizacije istih, i navođenja jednog broja proceduralnih mogućnosti da bi se dostigla ova svrha, gore navedeni zakon ne određuje da se ove žrtve/svedoci u slučaju trgovine ne mogu pozivati na ispitivanje u najmanju ruku na indirektan način u nekoj fazi krivičnog postupka od strane odbrane optuženog gde se potonji može proglasiti krivim samo na osnovu čitanja njihovih izjava i ukoliko su ta svedočenja *„jedina“* i *„odlučujuća“* protiv njega.

100. Samim tim, i u istoj liniji argumentacije, a posebno imajući u vidu nepostojanje drugih inkriminirajućih dokaza u sudskom postupku, Sud mora da utvrdi da iskazi svedoka koji nisu prisustvovali glavnom pretresu predstavljaju "*odlučujuće*" dokaze i "*imaju značajnu težinu*" u osudi optuženog, odnosno podnosioca zahteva.

101. Međutim, na osnovu sudske prakse ESLJP-a, Sud ponovo naglašava da prihvatanje iskaza odsutnih svedoka kao dokaza, čak i ako su ti dokazi *"jedini"* ili *"odlučujući"* protiv optuženog, neće imati automatski za posledicu povredu stava 1. člana 31. Ustava u vezi sa stavom 1. člana 6. EKLJP.

102. ESLJP je svojom sudskom praksom utvrdio da prihvatanje takvog iskaza, imajući u vidu opasnost koju odražava na pravično suđenje, predstavlja veoma važan faktor koji se mora uravnotežiti uz pomoć faktora protivteže. Shodno tome, i u nastavku, Sud će razmotriti treće preostalo pitanje testa *Al-Khawaja i Tahery*, odnosno faktore protivteže u sudskom postupku podnosioca zahteva.

(iii) Faktori protivteže

103. Sud na početku ponovo naglašava da obim faktora protivteže koji je potreban da se suđenje smatra pravičnim zavisi od težine iskaza odsutnog svedoka. Što je određeni iskaz važniji, to veću težinu moraju imati faktori protivteže da bi se postupak u celini smatrao pravičnim. Ovi faktori protivteže moraju omogućiti odgovarajuću pouzdanost tog iskaza. Prema tome, s obzirom na to da je Sud već utvrdio da su u okolnostima konkretnog slučaja, iskazi odsutnih svedoka "*jedini*" i "*odlučujući*" za osudu optuženog, odnosno podnosioca zahteva, on mora da analizira postojanje drugih faktora protivteže u ovom sudskom postupku, kako bi se osigurala pouzdanost iskaza odsutnih svedoka.

104. Sud u tom kontekstu podseća da je ESLJP naglasio da i u slučajevima kada je određeni iskaz koji nije sudski "*jedini*" i "*odlučujući*" za osudu optuženog, prihvatanje tog iskaza neće nužno imati za posledicu povredu stava 1. člana 6. EKLJP. Međutim, u takvim slučajevima, nadležni sud mora biti izložen strogim procesnim garancijama. Najbitnija stvar je u svakom slučaju to da li faktori protivteže omogućavaju pouzdanost dotičnih iskaza. To bi omogućilo da osuda bude zasnovana na takvim iskazima samo ako su oni dovoljno pouzdani (vidi predmet ESLJP-a *Schatschaschwili protiv Nemačke*, citiran u tekstu iznad, stav 147).

105. Pored toga, gore izložena opšta načela identifikuju niz mera koje su važne u ovom kontekstu i koje mogu poslužiti kao faktori protivteže. Jedna od prvih važnih mera je da redovni sudovi pažljivo pristupe tim dokazima i pruže detaljna obrazloženja o pouzdanosti tih iskaza. Druga važna mera je postojanje bilo kakvog video snimka tih iskaza. Pored toga, postojanje dodatnih dokaza koji bi posredno mogli potvrditi iskaze odsutnih svedoka takođe je relevantno. Sledeći važan element je mogućnost da odbrana optuženog pismeno kontaktira sa odsutnim svedocima. I na kraju, izuzetno je važno da su optuženi i njegova odbrana imali bilo kakvu mogućnost da ospore iskaze odsutnih svedoka u bilo kojoj fazi krivičnog postupka, uključujući i

fazu istrage (vidi predmet ESLJP-a *Schatschaschwili protiv Nemačke,* citiran u tekstu iznad, stav 147).

106. Pored toga, prilikom ocene faktora protivteže, Sud, na osnovu sudske prakse ESLJP-a, mora uzeti u obzir neka od sledećih pitanja: (i) pristup suda prema iskazima koji nisu sudski; (ii) postojanje i težinu drugih inkriminirajućih dokaza i (iii) procesne mere i garancije koje su omogućile nadoknadu poteškoće prouzrokovane usled nemogućnosti optuženog da ispita svedoke protiv sebe (vidi, u ovom aspektu, pristup ESLJP-a u predmetu *Schatschaschwili protiv Nemačke,* citiran u tekstu iznad, stav 120).

107. Što se tiče prvog pitanja, Sud naglašava da odluke redovnih sudova ne sadrže nikakvo obrazloženje o povećanoj opreznosti koja je potrebna prilikom ocene ovih iskaza, imajući u vidu činjenicu da optuženi i njegova odbrana, ali ni samo sudsko veće, nisu imali mogućnost da postavljaju pitanja i analiziraju ponašanje svedoka na glavnom pretresu i stvore jasan utisak o pouzdanosti svedoka. Pored toga, odluke redovnih sudova ne sadrže detaljna obrazloženja u pogledu pouzdanosti tih iskaza.

108. Što se tiče drugog pitanja, odnosno postojanja i težine drugih inkriminirajućih iskaza, Sud iznosi na videlo tri pitanja. Prvo, kao što je prethodno navedeno, presuda Osnovnog suda je zasnovana na iskazu pet (5) svedoka koji nisu prisustvovali suđenju i koje optuženi i njegov branilac nikada nisu imali mogućnost da ispitaju. Imajući u vidu prirodu krivičnog dela za koje je optužen podnosilac zahteva, ESLJP takođe smatra da su nadležni organi morali imati na umu da svedoci možda neće biti prisutni na glavnom pretresu i da su oni morali pružiti mogućnost odbrani optuženog da se suoči sa svedocima u fazi istrage (vidi predmet ESLJP-a *Schatschaschwili protiv Nemačke,* citiran u tekstu iznad, stav 157; *Vronchenko protiv Estonije,* citiran u tekstu iznad, stav 60 i *Rosin protiv Estonije,* presuda od 19. decembra 2013. godine, stav 57). Drugo, Sud primećuje da je zaštitnik žrtava iz Kancelarije za zaštitu žrtava nasilja, S.T., bio prisutan na glavnom pretresu i da je samo izjavio da se pridružuje izjavi koju je dao državni tužilac. I treće, Osnovni sud je takođe naglasio da je svoju odluku zasnovao "*delimično*" na iskazu optuženog, S.R. Kao što je prethodno navedeno, ovaj iskaz nije posebno inkriminirajući, a redovni sudovi, uključujući i Vrhovni sud, nisu ni na koji način obrazložili kako takav iskaz uravnotežuje činjenicu da su njihove odluke zasnovane na iskazu odsutnih svedoka. Vrhovni sud je u tom kontekstu svojom odlukom naveo sledeće:

"Sud je posebno ocenio izjave saslušanih svedoka koje je ocenio kao verodostojne jer su podržane i drugim dokazima, a delimično i odbranama osuđenih, o čemu su na stranama 13-17 izneti zakonski razlozi".

109. Međutim, kao što je napred navedeno, proizilazi (i) da je presuda Osnovnog suda zasnovana na iskazima odsutnih svedoka; (ii) da je sam naglasio da je samo "*delimično*" zasnovana na iskazu optuženog S.T., kao jedinom iskazu koji je dat na glavnom pretresu; (iii) da se nikada nije pozvao na sadržaj izjave Kancelarije za zaštitu žrtava nasilja, i (iv) da redovni sudovi, uključujući i Vrhovni sud, nisu razjasnili kako ostali dokazi pribavljeni na glavnom pretresu potkrepljuju iskaze koji nisu sudski na osnovu kojih su podnosioca zahteva oglasili krivim.

110. I na kraju, što se tiče trećeg pitanja, odnosno procesnih mera i garancija koje su omogućile nadoknadu poteškoća koje su prouzrokovane usled nemogućnosti optuženog da ispita svedoke protiv sebe, Sud primećuje da je (i) optuženi odnosno podnosilac zahteva imao mogućnost da predoči svoju verziju u vezi sa krivičnom optužbom protiv njega, ali da (ii) isti ni u jednoj fazi krivičnog postupka nije imao mogućnost da se suoči sa svedocima protiv sebe, čiji iskazi su bili "*odlučujući*" i na osnovu kojih je oglašen krivim.

111. Sud, u pogledu faktora protivteže, primećuje da je Osnovni sud, pored iskaza odsutnih svedoka, imao i nekoliko dodatnih dokaza u vezi sa krivičnim delom za koje je podnosilac zahteva oglašen krivim. Međutim, Sud primećuje da redovni sudovi ni na koji način nisu razjasnili odnos između iskaza odsutnih svedoka i drugih inkriminirajućih dokaza, i štaviše, nisu preduzeli procesne mere niti pružili dodatno obrazloženje tokom glavnog pretresa koji su mogli nadoknaditi prouzrokovanu poteškoću za optuženog, odnosno podnosioca zahteva, usled nemogućnosti da neposredno ispita svedoke protiv sebe. Stoga, Sud mora da utvrdi da faktori protivteže nisu bili dovoljni da se omogući pravilna ocena iskaza koji nisu sudski a na osnovu kojih je podnosilac zahteva osuđen.

112. Konačno, imajući u vidu da je u okolnostima konkretnog slučaja utvrđeno (i) da nije postojao valjan razlog za neprisustvovanje svedoka glavnom pretresu, čime je optuženom, odnosno podnosiocu zahteva, onemogućeno da ospori iskaze i da ispita svedoke protiv sebe; (ii) da je iskaz odsutnih svedoka "*jedini*" i "*odlučujući*" za osudu optuženog, odnosno podnosioca zahteva, i (iii) da ne postoji dovoljno faktora protivteže, uključujući i jake procesne garancije koje bi mogle

nadoknaditi poteškoću koja je prouzrokovana optuženom i njegovoj odbrani kao rezultat nemogućnosti da saslušaju relevantne svedoke, Sud naglašava da su ispunjena sva tri uslova testa ESLJP-a *Al-Khawaja i Tahery*, i da shodno tome nisu poštovane procesne garancije sadržane u stavu 4. člana 31. Ustava u vezi sa tačkom d stava 3. člana 6. EKLJP i da kao rezultat toga postupak u celini nije bio pravičan u suprotnosti sa stavom 1. člana 31. Ustava u vezi sa stavom 1. člana 6. EKLJP. Sud naglašava da ovaj zaključak nije povezan sa i ne prejudicira krivicu ili nevinost podnosioca zahteva.

Zaključci

113. Presuda [PML. br. 241/2017] Vrhovnog suda od 5. decembra 2017. godine u vezi sa presudom [PAKR. br. 55/2017] Apelacionog suda od 13. jula 2017. godine i presudom [P. br. 162/2004 PR1] Osnovnog suda od 2. decembra 2016. godine, donete su u suprotnosti sa procesnim garancijama zagarantovanim stavom 4. člana 31. Ustava u vezi sa tačkom d stava 3. člana 6. EKLJP, zbog toga što svedoci protiv optuženog, odnosno podnosioca zahteva, nisu prisustvovali glavnom pretresu i podnosilac zahteva i njegova odbrana, ni u jednoj fazi krivičnog postupka, nisu imali mogućnost da ispitaju svedoke protiv njega.

114. Sud je u ovoj presudi razjasnio da neprisustvovanje svedoka glavnom pretresu i nemogućnost optuženog i njegove odbrane da ispitaju relevantne svedoke, uprkos odlučujućem značaju ova dva aspekta, ne mora nužno imati za posledicu povredu stava 1. člana 31. Ustava u vezi sa stavom 1. člana 6. EKLJP, zbog toga što se pravičnost postupka mora oceniti u njegovoj celovitosti. Međutim, imajući u vidu odlučujuću važnost ovih prava, sudovi, na osnovu sudske prakse ESLJP-a, odnosno testa poznatog kao *Al-Khawaja i Tahery,* moraju utvrditi (i) da li je bilo opravdanih razloga za neprisustvovanje svedoka glavnom pretresu; (ii) da li je iskaz tih svedoka bio "*jedini*" ili "*odlučujući*" osnov za osudu optuženog; i (iii) da li je bilo dovoljno faktora protivteže. Sud je u ovoj presudi objasnio da u okolnostima konkretnog slučaja nije ispunjen nijedan od ovih uslova.

115. Shodno tome, Sud je našao da presuda [PML. br. 241/2017] Vrhovnog suda od 5. decembra 2017. godine u vezi sa presudom [PAKR. br. 55/2017] Apelacionog suda od 13. jula 2017. godine i presudom [P. br. 162/2004 PR1] Osnovnog suda od 2. decembra 2016. godine, nisu u saglasnosti sa procesnim garancijama utvrđenim članom 31. Ustava i članom 6. EKLJP.

Zahtev za neobjavljivanje identiteta

116. Sud primećuje da je podnosilac u svom zahtevu takođe tražio da se njegov identitet ne objavi.

117. Podnosilac zahteva u vezi sa zahtevom za neobjavljivanje identiteta obrazlaže sledeće: "*Razlozi su lično podnosioca ovog zahteva. Zahtev je podneo advokat Selman Bogiqi*".

118. S tim u vezi, Sud se poziva na stav 6. pravila 32. (Podnošenje podnesaka i odgovora) Poslovnika, koji predviđa:

> *"(6) Strane u zahtevu koje ne žele da se njihov identitet objavi javnosti to će navesti i izneti dokaze, kojima se opravdavaju takvo odstupanje iz pravila javnog pristupa informacijama u postupku pred Sudom. Sud većinom glasova odobrava ne objavljivanje identiteta ili ga odobrava bez zahteva strane. Kada Sud odobri ne objavljivanje identiteta, strana treba da se identifikuje samo putem inicijalna, skraćenica ili jednim slovom".*

119. Na osnovu obrazloženja koje je naveo podnosilac zahteva, Sud smatra da ono ne predstavlja osnov za usvajanje ovog zahteva (vidi, slučaj Suda KI74/17, podnosilac: *Lorenc Kolgjeraj*, rešenje o neprihvatljivosti od 5. decembra 2017. godine).

120. Shodno tome, zahtev podnosioca za neobjavljivanje identiteta mora biti odbijen.

IZ TIH RAZLOGA

Ustavni sud, u skladu sa članom 113.7 Ustava, članovima 20. i 47. Zakona i pravilom 59 (1) (a) Poslovnika, na sednici održanoj dana 15. januara 2020. godine, većinom glasova

ODLUČUJE

I. DA PROGLASI zahtev prihvatljivim;

II. DA UTVRDI da je došlo do povrede člana 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava Republike Kosovo u vezi sa članom 6. (Pravo na pravično suđenje) Evropske konvencije o ljudskim pravima;

III. DA PROGLASI nevažećom presudu [PML. br. 241/2017] Vrhovnog suda Republike Kosovo od 5. decembra 2017. godine;

IV. DA PROGLASI nevažećom presudu [PAKR. br. 55/2017] Apelacionog suda Kosova od 13. jula 2017. godine;

V. DA PROGLASI nevažećom presudu [P. br. 162/2004 PR1] Odeljenja za teška krivična dela Osnovnog suda u Uroševcu od 2. decembra 2016. godine;

VI. DA VRATI predmet Odeljenju za teška krivična dela Osnovnog suda u Uroševcu na ponovno suđenje u skladu sa nalazima ove presude;

VII. DA NALOŽI Odeljenju za teška krivična dela Osnovnog suda u Uroševcu da u skladu sa pravilom 66 (5) Poslovnika, obavesti Sud o preduzetim merama za izvršenje presude Suda;

VIII. DA DOSTAVI ovu presudu stranama i, u skladu sa članom 20.4 Zakona, objavi u Službenom listu;

IX. Ova presuda stupa na snagu odmah.

Sudija izvestilac	**Predsednica Ustavnog suda**
Gresa Caka-Nimani	Arta Rama-Hajrizi

KI 193/18, Podnosilac zahteva: Agron Vula, Ocena ustavnosti Rešenja Apelacionog suda, Ac. br. 227/18, od 18. septembra 2018. godine, u vezi sa neizvršenjem Odluke Nezavisnog Nadzornog Odbora Kosova, A 02 158/07, od 25. februara 2008. godine

KI 193/18, Presuda usvojena 22. aprila 2020. godine, objavljena dana 12 maja 2020. Godine

Ključne reči: *individualni zahtev, pravona pravično i nepristrasno suđenje, pravo na efektivno pravno sredstvo, sudska zaštita prava, efektivno rešenje, neizvršenje konačne odluke, kompenzacija štete*

Podnosilac zahteva je tražio ocenu ustavnosti Rešenja Apelacionog suda, Ac. br. 227/18, od 18. septembra 2018. godine, u vezi sa neizvršenjem Odluke Nezavisnog Nadzornog Odbora Kosova A 02 158/07, od 25. februara 2008. godine, tvrdeći da je došlo do povreda njegovih prava i osnovnih sloboda koje su zagarantovane članovima 31 [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje], 32 [Pravo na pravno sredstvo], 49 [Pravo na rad i Obavljanje profesije] i 54 [Sudska zaštita Prava], Ustava Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ustav), u vezi sa članom 6 [Pravo na pravično suđenje] i 13 [Pravo na delotvorni pravni lek], Evropske Konvencije o Ljudskim pravima (u daljem tekstu: EKLjP).
Sud je utvrdio da se suštinski aspekti ovog zahteva tiču pravana pravično i nepristrasno suđenje (član 31 Ustava u vezi sa članom 6 EKLjP-a), prava na efektivno pravno sredstvo kao i prava na sudske zaštitu prava (član 32 i 54 Ustava, a u vezi sa članom13 EKLjP-a).
Činjenično stanje u ovom konkretnom slučaju je predstavljeno na sledeći način: tokom 2003. godine Glavni Izvršni Šef Skupštine opštine Đakovica je doneo Rešenje 12 br. 01-139, o "privremenoj suspenziji" podnosioca zahteva sa radnog mesta – počev od 20. avgusta 2003. godine, pa sve do završetka postupka o utvrđivanju njegove disciplinske odgovornosti. U međuvremenu, podnosialc zahteva se žalio pred Nezavisnim Nadzornim Odborom Kosova (u daljem tekstu: NNOK). Dana 25. februara 2008. godine, NNOK je Odlukom A 02 158/2005, delimično usvojio žalbu podnosioca zahteva i naložio je opštini Đakovica da sprovede jedan novi disciplinski postupak protiv podnosioca zahteva, u skladu sa zakonskim odredbama koje su na snazi. NNOK je utvrdio da: *"Ovaj organ, razmatrajući dokaze iz spisa koji su predstavljeni nalazi da; Suspenzija navedenog lica je urađena u suprotnosti sa postupkom predviđenim u Administrativnom naređenju br. 2003/2 u vezi sa primenom UNMIK Uredbe br. 2001/36 o Civilnoj službi Kosova [...]*".
U međuvremenu, pitanje podnosioca zahteva je sprovedeno u upravnim, građanskim i izvršnim postupcima, gde je doneto puno odluka u korist ali i na štetupodnosioca zahteva. Poslednja odluka u predmetu podnosioca zahteva je bilo Rešenje Apelacionog Suda , Ac. br. 227/18, od 18. septembra

2018. godine, kojim je tužbeni zahtev podnosioca zahteva odbijen kao neprihvatljiv zbog postojanja sudske zavisnosti.

Tokom svog razmatranja, Sud je posebno naglasio činjenicu da je Odluka NNOK-a bila potvrđena u izvršnom postupku od strane Apelacionog suda, kao poslednje instance, i to odlukama Ac. br. 1459/15 i Ac. br. 516/16, od 26. oktobra 2015. godine, odnosno od 4. decembra 2017. godine. Ova rešenja Apelacionog suda su takođe potvrdile i Rešenja Osnovnog suda u Đakovici, sa istim tim brojem, E. br.1100/12, od 31. oktobra 2014. godine, odnosno 27. debruara 2015. godine, kojima je dozvoljeno izvršenje Odluke NNOK-a od 25. februara 2008. godine.

Što se tiče izvršivosti odluke NNOK-a i povezanosti sa članom 31 Ustava, Sud je naglasio da bi bilo nerazumno ukoliko bi pravni sistem Republike Kosova dozvolio da jedna konačna i izvršna odluka u upravnom postupku, ostane bez ikakvog efekta a na štetu jedne strane. Dakle, neefikasnost postupaka kao i neizvršenje odluka proizvode efekte koji nas stavljaju u situacije koje nisu u skladu sa principom vladavine zakona (član 7 Ustava) – a ovaj princip su svi javni organi na Kosovu obavezni da poštuju.
Što se tiče efektivnog rešavanja pitanja podnosioca zahteva, Sud je naveo da nedostatak pravnih lekova ili drugih efektivnih mehanizama, za izvršenje Rešenja NNOK-a, (bez obzira koji bi bio epilog za podnosioca zahteva od izvršenja tog Rešenja), povređuje pravo na efektivna pravna sredstva, koja su zagarantovana članom 32 i pravo na sudsku zaštitu prava, koje je zagarantovano članom 54 Ustava, a u vezi sa pravom na delotvoran pravni lek, zagarantovanog članom 13 EKLjP-a.

Na kraju, Sud je utvrdio da je neizvršenje Rešenja NNOK-a od strane Opštine Đakovica, pogotovo nakon nekih odluka redovnih sudova koji su dozvolili izvršenje istog rezultiralo povredama članova 31, 32 i 54 Ustava, kao i članova 6 i 13 EKLjP-a.

Sud je naglasio da odluka NNOK-a nije odredila da Opština Đakovica, treba da vrati podnosioca zahteva na njegovo radno mesto. Već je naložio Opštini Đakovica da disciplinski postupak protiv podnosioca zahteva sprovede u skladu sa zakonskim odredbama koje su na snazi za civilne službenike. Dakle, Sud nije tretirao pitanje da li se podnosilac zahteva treba vratiti, ili ne, na njegovo radno mesto, odnosno da li je došlo do povrede člana 49 Ustava.

Što se tiče ispravke povreda ustavnih garancija podnosiocu zahteva, Sud je, imajući u obzir posebne okolnosti slučaja koji se razmatra, ocenio da je dužan da se zadovolji utvrđivanjem povrede članova 31 i 32 i 54 Ustava, a u vezi sa članom 6.1 EKLjP-a i članom 13 EKLjP-a, upućujući podnosioca zahteva na građanski postupak, pred redovnim sudovima, za eventualnu kompenzaciju štete.

PRESUDA

u

slučaju br. KI193/18

Podnosilac

Agron Vula

Ocena ustavnosti Rešenja Apelacionog suda, Ac. br. 227/18, od 18. septembra 2018. godine, u vezi sa neizvršenjem Odluke Nezavisnog Nadzornog Odbora Kosova, A 02 158/07, od 25. februara 2008. godine

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
Remzie Istrefi-Peci, sudija i
Nexhmi Rexhepi, sudija

Podnosilac zahteva

1. Zahtev je podnet od strane Agrona Vule (u daljem tekstu: podnosilac zahteva), iz Đakovice.

Osporena odluka

2. Podnosilac zahteva traži ocenu ustavnosti Rešenja Apelacionog suda, Ac. br. 227/18, od 18. septembra 2018. godine, u vezi sa neizvršenjem Odluke Nezavisnog Nadzornog Odbora Kosova (u daljem tekstu: NNOK), A 02 158/07, od 25. februara 2008. godine i odgovarajućih rešenja prvostepenog i drugostepenog suda, koje su potvrdile odluku NNOK-a.

Predmetna stvar

3. Predmetna stvar je ocena ustavnosti Rešenja Apelacionog suda, Ac. br. 227/18, od 18. septembra 2018. godine, u vezi sa neizvršenjem Odluke NNOK-a, A 02 158/07, od 25. februara 2008. godine, od strane opštine Đakovica.

4. Podnosilac zahteva navodi da osporena odluka Apelacionog suda, u vezi sa neizvršenjem gore navedene odluke NNOK-a od strane opštine Đakovica, povređuje njegova prava koja su zagarantovana članovima 31 [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje], 32 [Pravo na pravno sredstvo], 49 [Pravo na rad i Obavljanje profesije] i 54 [Sudska zaštita Prava], Ustava Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ustav), u vezi sa članom 6 [Pravo na pravično suđenje] i 13 [Pravo na delotvorni pravni lek], Evropske Konvencije o Ljudskim pravima (u daljem tekstu: EKLjP).

Pravni osnov

5. Zahtev se zasniva na stavovima 1 i 7 člana 113 [Jurisdikcija i ovlašćene strane], Ustava, na članu 47 [Individualni zahtevi] Zakona br. 03/L-121 o Ustavnom sudu Republike Kosova (u daljem tekstu: Zakon) i pravilu 32 [Podnošenje podnesaka i odgovora] poslovnika o Radu Ustavnog suda Republike Kosova (u daljem tekstu: Poslovnik o radu).

Postupak pred Ustavnim Sudom

6. Dana 17. decembra 2018. godine, podnosilac zahteva je podneo zahtev pred Ustavnim sudom Republike Kosova (u daljem tekstu: Sud).

7. Dana 20. decembra 2018. godine, Predsednica Suda je imenovala sudiju Bekima Sejdiua za sudiju izvestioca kao i Veće za Razmatranje, u sastavu sudija: Arta Rama-Hajrizi (predsedavajuća), Gresa Caka-Nimani i Safet Hoxha (članovi).

8. Dana 27. februara 2019. godine, Sud je obavestio podnosioca zahteva o registraciji zahteva i kopiju istog je poslao i Apelacionom sudu.

9. Dana 25. juna 2019. godine, Sud je, od Osnovnog suda u Đakovici, zatražio celokupan dosije predmeta.

10. Dana 5. jula 2019. godine, Osnovni sud u Đakovici je prosledio sudu spise predmeta, u kojem su se nalazile samo neke od sudskih odluka koje su donete od strane redovnih sudova za navedeni slučaj.

11. Dana 27. novembra 2019. godine, Veće za razmatranje je razmotrilo izveštaj sudije izvestioca i odlučilo da se zahtev razmatra jednog drugog datuma, nakon prijema dodatnih dokumenata i razjašnjenja od opštine Đakovica.

12. Dana 5. decembra 2019. godine, Sud je zatražio od opštine Đakovica da ga obavesti da li je sproveden neki disciplinski postupak protiv podnosioca, imajući u obzir Odluku NNOK-a, A 02 158/07 od 25. februara 2008. godine.

13. Dana 13. decembra 2019. godine, opština Đakovica je podnela jednu zbirku različitih dokumenata koji su povezani sa slučajem, kao i njene komentare u vezi sa navodima podnosioca zahteva.

14. Dana 11. marta 2020. i 22. aprila 2020. godine, Veće za razmatranje je razmotrilo izveštaj sudije izvestioca i jednoglasno preporučilo Sudu prihvatljivost zahteva.

15. Dana 22. aprila 2020. godine, Sud je jednoglasno glasao i odlučio: (i) zahtev je prihvatljiv; i (ii) neizvršenje Odluke NNOK-a, A 02 158/2005, od 25. februara 2008. godine, koja je potvrđena u izvršnom postupku od Apelacionog suda, kao poslednjeg stepena, rešenjima Ac.br.1459/15 i Ac. br. 516/16, od 26. oktobra 2015. godine, odnosno 4. decembra 2017. godine, je prouzrokovalo povredu članova 31, 32 i 54 Ustava, u vezi sa članom 6 i članom 13 EKLjP-a.

Pregled činjenica

16. Podnosilac po treći put podnosi pred Ustavnim Sudom zahtev o neizvršenju Odluke NNOK-a, od 25. februara 2008. godine. U prva dva zahteva, Sud je doneo dva rešenja o neprihvatljivosti, odnosno rešenje br. KI57/09, od 14. decembra 2010. godine i rešenje br KI216/13, od 23. januara 2014. godine.

17. U Rešenju br. KI57/09, Sud je utvrdio da je zahtev podnosioca zahteva bio preuranjen jer se opština Đakovica žalila u Okružni sud u Peći kao i da pitanje još uvek nije bilo rešeno konačnom odlukom. Samim tim, Sud je tada odbio kao neprihvatljiv zahtev br. KI57/09, zbog neiscrpljenja svih pravnih sredstava (u skladu sa članom 113 .7 Ustava).

18. U Rešenju br. KI216/13, Sud je proglasio zahtev podnosioca zahteva očigledno neosnovanim, utvrđujući da je odlukom NNOK-a bilo naloženo opštini Đakovica da sprovede disciplinski postupak protiv podnosioca zahteva a ne da ga vrati istog na radno mesto.

19. Sud smatra da je zahtev koji se sada razmatra jedan novi zahtev, imajući u vidu da je sprovedeno nekoliko postupaka kao i da su donete sudske odluke u vezi sa konkretnim slučajem a nakon donošenja dva Rešenja Suda (KI57/09 i KI 216/13).

20. Samim tim, Sud će posebno će oceniti sve radnje i postupke koje su se desile počev od 2014. godine pa nadalje imajući u obzir da su postupci koji su se odigrali 2014. godine bili predmet razmatranja u dva gore navedena rešenja Ustavnog Suda.

21. S tim u vezi, Sud primećuje da je pred redovnim sudovima bilo paralelno nekoliko grupa sudskih postupaka (parnične, upravne i izvršne prirode). Ovi postupci su vođeni povezani jedan sa drugim počev od 2003. godine pa sve do 2018. godine, i kao takvi su predstavljeni u daljem tekstu hronološki (sa posebnim naglaskom na postupke koji su se desili od 2014. godine).

POSTUPCI KOJI SU SPROVEDENI PRE 2014. GODINE

A. Upravni i Parnični postupci

22. Iz dokumenata koji se nalaze u zahtevu proizilazi da je podnosilac zahteva bio zaposlen u Vatrogasnoj jedinici u opštini Đakovica, kao šef za sprečavanje i istraživanje vatre.

23. Dana 19. avgusta 2003. godine, Glavni Izvršni Šef Skupštine opštine Đakovica je doneo Rešenje 12 br. 01-139, o "privremenoj suspenziji" podnosioca zahteva sa radnog mesta – počev od 20. avgusta 2003. godine, pa sve do završetka postupka o utvrđivanju njegove disciplinske odgovornosti. Na osnovu ove odluke, tokom vremena suspenzije, podnosiocu zahteva će biti nadoknađivana ½ (polovina) njegovih mesečnih prihoda.

24. Dana 20. avgusta 2003. godine, podnosilac zahteva je uložio žalbu u Skupštinu opštine Đakovica "za Glavnog izvršnog Šefa". Iz spisa predmeta proizilazi da Disciplinska komisija opštine Đakovica nikada nije odlučila u vezi sa žalbom podnosioca zahteva. Takođe, podnosilac zahteva nikada nije dobio nikakvu odluku od opštine Đakovica u vezi sa njegovom žalbom.

25. Jednog neodređenog dana, podnosilac zahteva je podneo tužbeni zahtev pred Opštinskim sudom u Đakovici a protiv gore navedene odluke Glavnog izvršnog Šefa opštine Đakovica.

26. Dana 17. januara 2005. godine, Opštinski sud u Đakovici je, Presudom C. br. 1357/04, utvrdio da Odluka Glavnog izvršnog Šefa opštine Đakovica nema pravnu vrednost jer nije u skladu sa Administrativnim Uputstvom br. 2003/2 o primeni Pravilnika UNMIK-a br. 2001/36 o civilnoj službi Kosova i obavezao je opštinu Đakovica da podnosioca zahteva vrati na njegovo radno mesto, kao i da mu nadoknadi troškove postupka u sumi od 446.€., u roku od 8 (osam) dana od dana pravosnažnosti ove presude.

27. Jednog neodređenog dana, opština Đakovica je uložila žalbu protiv gore navedene Presude u Okružnom sudu u Peći.

28. Dana 29. septembra 2005. godine, Okružni sud u Peći je doneo Presudu Ac. br. 113/05, kojom je izmenio gore navedenu presudu Opštinskog suda u Đakovici i odbio je tužbeni zahtev podnosioca zahteva kao neosnovan. Okružni sud je obrazložio da je podnosilac zahteva stupio u ugovorni radni odnos na određeno vreme, počev od 1. januara 2003. godine pa sve do 30. juna 2003. godine. Samim tim, podnosiocu je završen radni odnos nakon isteka roka trajanja radnog odnosa koji je bio određen u ugovoru.

29. Jednog neodređenog dana, podnosilac zahteva je podneo reviziju pred Vrhovnim sudom a protiv gore navedene presude Okružnog suda, navodeći da disciplinski postupak uopšte nije održan.

30. Iz spisa predmeta se primećuje da je Vrhovni sud, dana 25. oktobra 2006. Presudom Rev. br. 10/2006, odbio kao neosnovanu reviziju podnosioca zahteva, ocenjujući da to što protiv podnosioca zahteva nije održan disciplinski postupak nije relevantna činjenica za utvrđivanje ozbiljne povrede dužnosti iz radnog odnosa.

31. Istovremeno dok su se vodili postupci pred Vrhovnim Sudom, **dana 1. decembra 2005. godine, podnosilac zahteva se žalio u NNOK** (žalba je prosleđena preko Ministarstva Javnih službi).

32. Dana 25. februara 2008. godine, NNOK je doneo Odluku A 02 158/2005, kojom je određeno sledeće:

> "*I. USVAJA se delimično žalba žalioca Agrona Vule A 02 158/2005 od 1.12.2005. godine i predmet se vraća organu za zapošljavanje na razmatranje i odlučivanje.*
>
> *II. OBAVEZUJE se organ za zapošljavanje opština Đakovica da u roku od 15 dana od dana prijema ove odluke da sprovede*

zakonski postupak i da donese odluku u vezi sa ovim upravnim pitanjem."

33. Što se tiče postupka koji je sproveden u vezi sa suspenzijom podnosioca zahteva, relevantni deo Odluke NNOK-a je utvrdio da: "*Ovaj organ, razmatrajući dokaze iz spisa koji su predstavljeni nalazi da; Suspenzija navedenog lica je urađena u suprotnosti sa postupkom predviđenim u Administrativnom naređenju br. 2003/2 u vezi sa primenom UNMIK Uredbe br. 2001/36 o Civilnoj službi Kosova [...] ".*

34. Jednog neodređenog dana, podnosilac zahteva je podneo pred Opštinskim sudom u Đakovici jedan predlog za ponavljanje postupka, zato što su se ispunili zakonski uslovi iz člana 421 stav 1, tačke 8 i 9 ZPP-a. Podnosilac zahteva je obrazložio da gore navedena odluka NNOK-a predstavlja jednu novu činjenicu.

35. Opštinski sud u Đakovici je odlučio da pitanje u vezi sa zahtevom za ponavljanje postupka prosledi na suđenje u Okružni sud u Peći.

36. Dana 7. aprila 2009. godine, Okružni sud u Peći je, Rešenjem C. br. 121/09, odlučio da: "*DOZVOLJAVA se ponavljanje postupka koji je bio pravosnažno završen na osnovu Presude Okružnog suda u Peći, Ac. br. 113/05 od 29.09.2005. godine, i PONIŠTAVA se gore navedena presuda Okružnog suda u Peći kao i presuda Vrhovnog suda Kosova u Prištini, Rev. br. 10/2006 od 25.10.2006. godine i ODBACUJE se tužba tužioca u ovom pravnom pitanju kao preuranjena".*

37. Jednog neodređenog dana, podnosilac zahteva je podneo tužbu protiv opštine Đakovica, za isplatu ličnih prihoda.

38. Dana 23. septembra 2009. godine, Opštinski sud u Đakovici je Presudom C. br. 555/07, donetoj u ponovljenom postupku po Rešenju Okružnog suda, usvojio tužbu podnosioca zahteva gde je obavezao opštinu Đakovica da podnosiocu isplati odgovarajuću sumu novca na ime nadoknade prihoda.

39. Jednog neodređenog dana, opština Đakovica je uložila žalbu protiv gore navedene presude Opštinskog suda u Đakovici.

40. U međuvremenu, iz spisa predmeta se primećuje da je dana 18. novembra 2009. godine, Ministarstvo Administracije Lokalne Samouprave (MALS), u odgovoru na jedan dopis podnosioca zahteva je poslalo Predsedniku opštine Đakovice jedan "zahtev za izvršavanje

Odluke Nezavisnog Nadzornog Odbora". U ovom dopisu (potpisanom od strane ministra MALS-a), se naglašava da su odluke NNOK-a obavezne i da se trebaju izvršavati kao i da sudsko razmatranje navedene odluke ne odlaže njeno izvršenje.

41. Dana 22. oktobra 2010. godine, Okružni sud u Peći je, Presudom Ac. br. 151/10, izmenio Presudu Opštinskog suda u Đakovici (C. br. 555/07) i odbio je kao neosnovan tužbeni zahtev podnosioca zahteva da se obaveže opština Đakovica da njemu isplati odgovarajuću sumu na ime kompenzacije za lične prihode.

42. Iz spisa predmeta se primećuje da je Presuda Okružnog suda u Peći, Ac. br. 151/10, između ostalog naglasila da: *"[...] na osnovu gore navedene odluke Nezavisnog Nadzorno Odbora Kosova nije odlučeno na meritorni način u vezi sa pitanjem radnog odnosa tužioca, zato što još uvek nije završen odgovarajući upravni postupak kod tužene opštine i još uvek nema odluke a u vezi sa ovim pitanjem o utvrđivanju obaveze nadoknade štete nisu ispunjeni osnovni uslovi, zbog toga što do sada nije potvrđeno na siguran i ubedljiv način da je tužena na osnovu nezakonite odluke nanela štetu podnosiocu zahteva*".

43. Jednog neodređenog dana, podnosilac zahteva je podneo zahtev za reviziju pred Vrhovnim sudom, a protiv presude Okružnog suda u Peći.

44. Dana 3. juna 2013. godine, Vrhovni sud je doneo Presudu Rev. br. 22/2011, kojom je odbio kao neosnovanu reviziju podnosioca zahteva.

B. Izvršni Postupci

45. Na osnovu spisa predmeta proizilazi da je dana 30. jula 2009. godine, Opštinski sud u Đakovici, Rešenjem E. br. 1268/09, dozvolio izvršenje odluke NNOK-a (od 25. februara 2008. godine).

46. Dana 30. decembra 2009. godine, Opštinski sud u Đakovici je doneo Rešenje E. br. 1268/09, kojim je usvojio prigovor opštine Đakovica, a protiv odluke od 30. jula 2009. godine.

47. U obrazloženju ovog Rešenja, Opštinski sud je naglasio da odluka NNOK-a ne predstavlja izvršni naslov na osnovu Zakona o izvršnom postupku, jer se ticala jedne proceduralne obaveze organa za zapošljavanje, a što je sprovođenje disciplinskog postupka i nije se uopšte ticala neke monetarne obaveze.

48. Iz spisa predmeta se primećuje da je protiv ovog Rešenja Opštinskog suda u Đakovici podnosilac zahteva uložio žalbu pred Okružnim sudom.

49. Dana 22. oktobra 2010. godine, Okružni sud u Peći je doneo Rešenje Ac. br. 139/10, kojim je odbio kao neosnovanu žalbu podnosioca zahteva i potvrdio je rešenje Opštinskog suda u Đakovici od 30. decembra 2009. godine.

IZVRŠNI POSTUPCI KOJI SU SE SPROVELI OD 2014. GODINE

50. Sud primećuje da su se nakon poslednje odluke Ustavnog Suda u ovom slučaju (Rešenje KI 216/13) sprovele četiri grupe izvršnih postupaka.

Prva grupa postupaka

51. Iz spisa predmeta proizilazi da je jednog neodređenog dana, podnosilac zahteva je podneo u Osnovni sud u Đakovici predlog za izvršenje Odluke NNOK-a, od 25. februara 2008. godine. Dana 19. decembra 2012. godine, Osnovni sud u Đakovici je doneo Rešenje E. br. 1100/12 kojim je dozvolio izvršenje Odluke NNOK-a, br. A 02-158/2007, samim tim obavezujući dužnika (opštinu Đakovice), da "u roku od 7 (sedam) dana deluje i za izvrši obavezu iz konačne odluke Odbora".

52. Jednog neodređenog dana, opština Đakovica je podnela prigovor protiv gore navedenog rešenja Osnovnog suda u Đakovici.

53. Dana 29. oktobra 2014. godine, Osnovni sud u Đakovici je doneo Rešenje E. br. 1100/12 kojim je odbio kao neosnovan prigovor opštine Đakovica. Osnovni sud je obrazložio da navodi dužnika da odluka NNOK-a ne predstavlja izvršni naslov ne stoje. Osnovni sud je dalje dodao da su i Ustavni sud, u svojoj sudskoj praksi, isto kao i Vrhovni sud u svojim osnovnim stavovima, utvrdili da odluke NNOK-a koje se tiču vraćanja radnika na njegovo radno mesto predstavljaju izvršni naslov za sudove.

54. Iz spisa predmeta se primećuje da je Osnovni sud u Đakovici, delujući po podneska zastupnika podnosioca, dana 31. oktobra 2014. godine, doneo jedno Rešenje (E. br. 1100/12) u kojem je odlučio da se : "*OBAVEZUJE dužnik, opština Đakovica, da u roku od 7 dana od dana prijema ovog Rešenja, izvrši odluku Nezavisnog nadzornog odbora Kosova A 02 158/2005 od 25.02.2008. godine, a po zahtevu kreditora Agrona Vule iz Đakovice, dozvoljena rešenjem ovog suda od 19.12.2012. godine*".

55. Dana 2. februara 2015. godine, opština Đakovica je podnela predlog tražeći u istom vraćanje u prethodno stanje kao i da joj se dozvoli da podnese žalbu protiv rešenja Osnovnog suda, od 29. oktobra 2014. godine. Opština Đakovica je to obrazložila razlogom da je dana 25. marta 2104. godine suspendovala sa posla Javnog opštinskog advokata, a u njegovom odsustvu je angažovala jednu advokatsku firmu sa sedištem u Prištini da preduzme sve moguće radnje u vezi sa svim sporovima. Advokatska firma nije preduzela nikakve radnje za koje je bila ovlašćena, jer je u ovom pitanju istovremeno bila ovlašćena i od strane kreditora (podnosioca zahteva).

56. Dana 27. februara 2015. godine, Osnovni sud u Đakovici je doneo Rešenje E. br. 1100/12 i odbacio je predlog dužnika, opštine Đakovica, kojim je traženo da joj se dozvoli da podnese žalbu protiv rešenja tog suda, E. br. 1100/12, od 29. oktobra 2014. godine i 31. oktobra 2014. godine.

57. Što se tiče ne dozvoljavanja povratka u prethodno stanje, Osnovni sud u Đakovici je obrazložio da: *"Na osnovu odredbi iz člana 130.2 ovog Zakona predviđeno je da se predlog treba podneti unutar vremenskog roka od 7 dana (subjektivni rok), od dana kada je prestao razlog nedelovanja, odnosno, na osnovu člana 130. 3 ZPP-a, predviđeno je da nakon isteka 60 dana, od dana nedelovanja ne može tražiti povraćaj u prethodno stanje (objektivni rok). Sama činjenica da je javno pravobranilaštvo u Đakovici, podneskom od 17.12.2014. godine, obavestio Sud da je postupak izvršenja izvršnog naslova, odnosno da ja Odluka Nezavisnog Nadzornog Odbora A 02 158/2007 od 25.02.2008. godine, u procesu izvršenja, tako da je Javno pravobranilaštvo tražio od kancelarije osoblja Skupštine opštine Đakovica da nastavi sa postupkom izvršenja po zahtevu kreditora, pokazuje da je dužnik imala saznanja u vezi sa tokom postupka, ali, unutar rokova koji su predviđeni članom 130.1 i 2 ZPP-a, nije podnela predlog za povraćaj u prethodno stanje [...]"*.

58. Jednog neodređenog dana, opština Đakovica je podnela žalbu Apelacionom sudu, navodeći postojanje povredi odredbi parničnog postupka, pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja, kao i pogrešne primene materijalnog prava, sa predlogom da se poništi napadnuto rešenje kao i da joj se dozvoli povraćaju prethodno stanje.

59. Dana 26. oktobra 2015. godine, Apelacioni sud je doneo Rešenje Ac. Br. 1459/15, odlučujući da: "*ODBIJA SE kao neosnovana žalba ovlašćenog zastupnika dužnika opštine Đakovica, dok se rešenje Osnovnog suda u Đakovici – opšte odeljenje – građanski odsek, E. br.*

1100/12 od 27.02.2015. godine, i Rešenje E. br. 1100/12 od 31.10.2014. godine POTVRĐUJU".

60. Apelacioni sud je objasnio da je dužnik (opština Đakovica) propustila subjektivni i objektivni rok za povraćaj u prethodno stanje i zbog tog razloga je Osnovni sud u Đakovici odbacio predlog za povraćaj u prethodno stanje.

61. Relevantni deo gore navedenog rešenja Apelacionog suda je naglasio sledeće: " *[...] po odredbama člana 112 ZPP-a, odbijanje i neprihvatanje podneska se smatra završenom komunikacijom na zakonit način, a u ovom konkretnom slučaju, rešenje o odbijanju prigovora dužnika se smatra kao redovan prijem kao i da je od dana odbijanja prigovora rešenja pa sve do dana kad je podnet predlog za povraćaj u prethodno stanje prošlo 94 dana, što znači da je predlog za povraćaj u prethodno stanje podnet pred sudom nakon roka [...]".*

Druga grupa postupaka

62. Jednog neodređenog dana, podnosilac zahteva je podneo pred Osnovnim sudom u Đakovici predlog za izvršenje Odluke NNOK-a, br. A 02 158/2005, od 25. februara 2008. godine, protiv dužnika (opštine Đakovice).

63. Dana 22. decembra 2016. godine, Osnovni sud u Đakovici je Rešenjem E. br. 1268/09 odbacio zahtev podnosioca zahteva. Osnovni sud u Đakovici je obrazložio da: *"[...] nakon analize zahteva za nastavak postupka utvrdio je da se jedan takav zahtev u ovoj fazi postupka, odnosno kada je predmet završen jer je sud rešenjem E. br. 1268/09 stavio van snage odluku kojom je dozvoljen predlog za izvršenje kreditora Agrona Vule, a ta odluka je postala pravosnažna na osnovu rešenja Okružnog suda u Peći Ac. br. 139/10 od 22.10.2010. godine [...] Na osnovu člana 64 ZIP-a, koji između ostalog predviđa da " odloženo izvršenje može ponovo početi na zahtev stranke koja je tražila odlaganje pre isteka perioda odlaganja " stoga, u ovom konkretnom slučaju, nije došlo do odlaganja izvršnog postupka na osnovu gore navedenih članova, već je stavljena van snage odluka kojom je dozvoljeno izvršenje, stoga, kao rezultat po ovom izvršnom pitanju, ne može se nastaviti dalje zato što je pitanje završeno pravosnažnim rešenjem".*

64. Jednog neodređenog dana, podnosilac zahteva se žalio pred Apelacionim sudom protiv odluke Osnovnog suda u Đakovici, navodeći ozbiljne povrede odredbi parničnog postupka, pogrešno i

nepotpuno utvrđeno činjenično stanje, kao i pogrešnu primenu materijalnog prava.

65. Dana 28. avgusta 2017. godine, Apelacioni sud je Rešenjem CA. br. 380/2017, odbio kao neosnovanu žalbu podnosioca i potvrdio je Rešenje Osnovnog suda u Đakovici (od 22. decembra 2016. godine). Apelacioni sud je objasnio da je Rešenje Osnovnog suda u Đakovici, E. br. 1268/09, od 30. jula 2009. godine, poništeno i da je poništenje te odluke već potvrđeno i postalo je pravosnažno Rešenjem Okružnog suda u Peći, Ac. br. 139/2010, od 22. oktobra 2010. godine.

66. Što se tiče prirode i neizvršenja odluke NNOK-a, Apelacioni sud je objasnio da: "*Odluka NNOK-a se tiče dva aspekta: Nastavka disciplinskog postupka koji je iniciran rešenjem o suspenziji i isplatu kompenzacije od ½ e ličnih mesečnih primanja [...] Drugostepeni sud je ocenio da odlukom NNOK-a od 25.02.2008. godine, sa br. A 02 158/2007 nije odlučeno po meritumu, već je pitanje vraćeno poslodavcu na ponovni postupak za donošenje odluke, stoga, takva odluka nije pogodna za izvršenje, jer u istoj nisu navedeni ni predmet izvršenja, ni suma kao ni vreme ispunjenja izvršenja, kako je to određeno u članu 27 ZIP-a [...] Imajući u obzir da organ poslodavca, opština Đakovica, nije delovala u skladu sa odlukom NNOK-a, o donošenju odgovarajuće odluke u upravnom postupku, kreditor je imao mogućnosti da u uslovima koji su predviđeni u stavu 3 člana 29 Zakona o Upravnim sporovima, br. 03/L-202, da se obrati posebnim zahtevom NNOK-u, odnosno da u skladu sa uslovima koji su predviđeni ovom zakonskom odredbom otpočne sa upravim sporom*".

Treća grupa postupaka

67. Jednog neodređenog dana, opština Đakovica je uložila žalbu pred Apelacionim sudom za poništenje rešenja Osnovnog suda u Đakovici, E. br. 1100/12, kojim je dozvoljeno izvršenje Odluke NNOK-a br. A 02 158/2007 od 25. februara 2008. godine. Opština Đakovica je tvrdila da je po pitanju već doneta konačna odluka Okružnog suda u Peći Ac. br. 139/10 od 22. oktobra 2010. godine.

68. Dana 4. decembra 2017. godine, Apelacioni sud je doneo rešenje Ac. br. 516/16, kojim je odbijena kao neosnovana žalba dužnika Opštine Đakovica i potvrđeno je rešenje Osnovnog suda u Đakovici, E. br. 1100/12. Apelacioni sud je obrazložio da su navodi dužnika bili bez osnova jer je rešenjem Osnovnog suda u Đakovici dozvoljeno izvršenje Odluke NNOK-a br. A 02 158/2007 od 25. februara 2008. godine. Apelacioni sud je dodao da je to konačna odluka i samim tim i izvršiva.

Četvrta grupa postupaka

69. Nakon gore navedenog rešenja Apelacionog suda (dana 26. oktobra 2015. godine) podnosilac je pred Osnovnim sudom u Đakovici podneo predlog za dozvolu izvršenja po Odluci NNOK-a (od 25. februara 2008. godine).

70. Dana 19. januara 2016. godine, Osnovni sud u Đakovici je, rešenjem E. br. 1100/12, odlučio da: *"ODBIJA SE predlog za dozvolu izvršenja kreditora Agrona Vule, iz Đakovice, protiv dužnika opštine Đakovice, zbog postojanja drugih sporova"*.

71. Osnovni sud u Đakovici je obrazložio da: *"Sud je, tokom razmatranja spisa predmeta, a i nakon toga tokom pregleda dokaza predmeta po službenoj dužnosti primetio da isti kreditor nad istim dužnikom za taj isti objekat izvršenja je ranije, dana 30.07.2009. god. Podneo isti predlog. Utvrđujući da za isti izvršni postupak pred ovim Sudom se sprovodi postupak sa istim stranama, sa istim predmetom izvršenja, a na osnovu istog izvršnog dokumenta, dakle Odluke Nezavisnog Nadzornog Organa Kosova br. A 02 158/2005 od 25.02.2008. god. Navedeni predmet ima broj Suda E. br. 1268/09 i izvršenje je dozvoljeno dana 30.07.2009. god."*

72. U međuvremenu, jednog neodređenog dana, podnosilac zahteva je podneo žalbu Apelacionom sudu, a protiv Rešenja Osnovnog suda u Đakovici, E. br. 1100/12, od 19. januara 2016. godine, a koje je odbacilo predlog za dozvolu izvršenja odluke NNOK-a zbog toga što postoje pravne radnje koje su u toku.

73. Dana 18. septembra 2018. godine, Apelacioni sud je Rešenjem Ac. br. 227/18, odbio kao neosnovanu žalbu podnosioca zahteva i potvrdio je Rešenje Osnovnog suda u Đakovici, E. br. 1100/12, od 19. januara 2016. godine. Apelacioni sud je obrazložio da, između ostalog, na osnovu člana 17 ZIP-a, a u vezi sa članom 262.3 i 262.4 ZPP-a, predviđa se da: "*tokom postojanja sudske zavisnosti o istom tužbenom zahtevu se ne može pokrenuti ponovno suđenje između istih stranaka. Ipak, ukoliko se to učini, sud odbacuje tužbu*".

74. Dana 30. oktobra 2018. godine, podnosilac zahteva je uputio Kancelariji Glavnog Državnog tužioca predlog za iniciranje zahteva za zaštitu zakonitosti, protiv rešenja Apelacionog suda, Ac. br. 227/18, od 18. septembra 2018. godine.

75. Dana 16. novembra 2018. godine, Kancelarija Glavnog Državnog tužioca je obavestila podnosioca zahteva da nije odobren njegov zahtev, jer nije bilo dovoljno zakonskih osnova za podnošenje zahteva za zaštitu zakonitosti.

Navodi podnosioca zahteva

76. Podnosilac zahteva tvrdi da neizvršenje odluke NNOK-a br. A 02 158/07, od 25. februara 2008. godine, od strane dužnika opštine Đakovica, povređuje njegova prava koje je zagarantovano članovima 31 [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje], 32 [Pravo na pravno sredstvo], 49 [Pravo na rad i Obavljanje profesije] i 54 [Sudska zaštita Prava], Ustava, u vezi sa članom 6 [Pravo na pravično suđenje] i 13 [Pravo na delotvorni pravni lek], EKLjP-a.

77. Podnosilac zahteva tvrdi da su rešenja Osnovnog suda u Đakovici E. br. 1100/12, od 19. decembra 2012. godine i 29. oktobra 2014. godine, potvrdila da je Odluka NNOK-a, A 02 158/07, od 25. februara 2008. godine, bila "pravosnažna i izvršiva odluka".

78. Podnosilac zahteva tvrdi da je odluka NNOK-a kao i odluke sudova daju njemu pravo da se vratina njegovo radno mesto: "*...dobitnik sam prava da se vratim na moje prethodno radno mesto, jer sam bio nezakonito udaljen privremeno sa radnog mesta, i zbog toga se i dalje tretiram kao aktivni radnik tužene a ovo se argumentuje iz odluka Odbora kao i iz rešenja sudova [...] argumentuje se Odlukom Nezavisnog Nadzornog odbora Republike Kosova u Prištini A 02 158/2007 od 25.02.2008. godine, jer se ovom odlukom i dalje smatram aktivnim radnikom Skupštine opštine Đakovica [...]*".

79. Podnosilac zahteva tvrdi da je Rešenje Apelacionog suda, Ac. br. 1459/15, od 26. oktobra 2015. godine, odbilo prigovor dužnika, opštine Đakovice, i da je potvrdilo rešenja Osnovnog suda u Đakovici E. br. 1100/12, od 19. decembra 2012. godine i od 29. oktobra 2014. godine. Po podnosiocu zahteva, gore navedene odluke Apelacionog suda i Osnovnog suda u Đakovici su potvrdile da je Odluka NNOK-a A 02 158/07, od 25. februara 2008. godine, bila "pravosnažna i izvršiva odluka ".

80. Podnosilac zahteva tvrdi da je četvrta odluka Apelacionog suda, Ac. br. 227/18, od 18. septembra 2018. godine, poništila pravosnažnu odluku NNOK-a, koja je ranije bila potvrđena rešenjima Osnovnog suda u Đakovici E. br. 1100/12, od 19. decembra 2012. godine i 29. oktobra 2014. godine i Rešenjem Apelacionog suda Ac. br. 1459/15 od 26. oktobra 2015. godine.

81. Podnosilac se, da bi podržao svoje navode, poziva na sudsku praksu Evropskog suda za Ljudska Prava, odnosno na predmet *Brumarescu protiv Rumunije* (slučaj br. 28324/95, ESLjP, Presuda od 28. oktobra 1999. godine) i na sudsku praksu Ustavnog suda Kosova, odnosno na slučaj br. KI04/12 (podnosilac *Esat Kelmendi*, Presuda od 20. jula 2014. godine) i slučaj br. KI112/12 (podnosilac Adem Meta, Presuda od 5. jula 2013. godine). Po podnosiocu zahteva, gore citirani slučajevi su veoma važni za njegov slučaj jer "je predstavljena jedna slična situacija u vezi sa neizvršenjem upravnih odluka od strane sudova".

82. Na kraju, podnosilac traži od Suda da: (i) proglasi zahtev prihvatljivim; (ii) da utvrdi da je došlo do povreda članova 31, 32, 49 i 54 Ustava, u vezi sa članovima 6 i 13 EKLjP-a i članom 13 Protokola br. 11 EKLjP-a; (iii) da proglasi nevažećim Rešenje Apelacionog suda Ac. br. 227/18, od 18. septembra 2018. godine, koje "povređuje član 54 Ustava i 13 EKLjP-a"; i, (iv) da vrati Rešenje Apelacionog suda, Ac. br. 227/18, od 18. septembra 2018. godine, "na ponovno razmatranje na osnovu presude ovog Suda, a u skladu sa pravilom 74 (1) Poslovnika o radu, takođe da se uzme u obzir da se Odluka Nezavisnog Nadzornog Organa za Civilnu Službu Kosova u Prištini, treba izvršiti".

Odgovor Opštine Đakovica

83. U svom odgovoru koji je zatražen od strane Suda, Opština Đakovica je naglasila sledeće: (i) protiv podnosioca zahteva nije sproveden disciplinski postupak; (ii) imajući u obzir da je podnosilac zahteva imao ugovor na određeno vreme (od 01.01.2003. god. do 30.06.2003. god.), Opština nije imala pravni osnov da sprovede postupak, jer se disciplinski postupak ne može sprovesti protiv radnika kojima je "prekinut radni odnos"; (iii) podnosilac zahteva je pozvan od strane Komandira brigade vatrogasaca da je javi na posao na radon mesto vatrogasca, ali se on nije odazvao navedenom pozivu; i, da (iv) podnosilac zahteva nije iscrpeo sve upravne postupke protiv administrativnog ćutanja koji su zagarantovani zakonom.

84. U vezi sa iscrpljenjem svih mogućnosti u upravnom postupku, Opština Đakovica argumentuje da: *"Opština Đakovica je bila obavezna da deluje u skladu sa zakonom uvek se oslanjajući na dokaze i svoju nadležnost, tako da je iz objašnjenja bilo potvrđeno da organ za zapošljavanje – Opština nije sprovela disciplinski postupak kao što je bila obavezana od strane Nezavisnog odbora i to odlukom A 02 158/2005, zbog već nastale situacije (prestanka radnog odnosa), po spisima predmeta Agron Vula je bio obavezan da deluje protiv administrativnog ćutanja (u vezi sa neizvršenjem Odluke Nezavisnog*

Odbora), a ta činjenica potvrđuje da Agron Vula nikada nije uložio – delovao po Zakonu o Upravnom Sporu – administrativnog ćutanja organa Opštine, on nije iscrpeo sve njegove mogućnosti u upravnom postupku koje su zagarantovane zakonom, već je on kontinuinelno delovao u sudskim, izvršnim postupcima, bez iscrpljenja svih postupaka – sredstava kako je to predviđeno upravnim postupkom, stoga proizilazi da je sve sporove on izgubio i to na svim sudskim instancama".

85. Opština takođe želi da naglasi da je podnosilac *"konstantno ulagao različite žalbe kad god je došlo do promene lokalnih vlasti, ali se ovo pitanje uopšte nije ticalo volje Predsednika opštine ili opštinskog narodnog advokata, kako to navodi podnosilac".*

Relevantne zakonske odredbe

UNMIK UREDBA O JAVNIM SLUŽBAMA NA KOSOVU br. 2001/36

Član 11
Žalbe

11.3 Ukoliko Odbor smatra da sporna odluka krši principe iznete u članu 2.1 ove Uredbe, naložiće odgovarajući lek putem pisane odluke i naloga, i uputiće ga stalnom sekretaru ili glavnom izvršnom službeniku nadležnog organa za zapošljavanje, a on će biti odgovoran da nadležni organ za zapošljavanje usaglasi svoju odluku sa nalogom.
11.4 Ako nadležni organ za zapošljavanje ne postupi u skladu sa odlukom Odbora i njegovim nalogom, Odbor će o tome podneti izveštaj Premijeru i Specijalnom predstavniku Generalnog Sekretara.

ADMINISTRATIVNO NAREĐENJE BR. 2003/2
O PRIMENI UREDBE UNMIK-a BR. 2001/36 o JAVNOJ SLUŽBI KOSOVA

Član 31
Disciplinski postupci

31.5 U ozbiljnim slučajevima javni službenik može da bude suspendovan s platom, sve dok su istraga i/ili disciplinski postupak u toku. Nalog za suspenziju s platom može da izda samo rukovodilac kadrovske službe poslodavca.

ZAKON Br. 03/L-192 O NEZAVISNOM NADZORNOM ODBORU KOSOVA ZA CIVILNU SLUŽBU KOSOVA

Član 12
Žalbe

4. U slučajevima kada se Odbor ubedi da su se putem osporavane odluke prekršila načela i pravila, Civilne službe Republike Kosovo, on donosi pismenu odluku koja se dostavlja zvaničniku visokog rukovodećeg nivoa ili glavnom odgovornom licu odgovarajućeg organa za zapošljavanje, koji je odgovoran za sprovođenje odluke Odbora.

Član 13
Odluka Odbora

Odluka Odbora predstavlja pravosnažnu administrativnu odluku i istu izvršava zvaničnik visokog rukovodećeg nivoa ili odgovorno lice institucije koje je donelo prvu odluku u odnosu na stranku. Izvršenje treba da se obavi u roku od petnaest (15) dana od dana prijema odluke.

Član 15
Postupak u slučaju nesprovođenja odluke odbora

1. Nesprovođenje odluke Odbora od strane odgovornog lica institucije predstavlja teško kršenje radnih zadataka prema Zakonu o Civilnoj službi u Republici Kosovo.

Prihvatljivost zahteva

86. Sud prvo ocenjuje da li je zahtev ispunio uslove prihvatljivosti, propisane Ustavom i dalje navedene Zakonom i Poslovnikom o Radu.

87. U tom smislu, Sud se prvo poziva na stavove 1 i 7, člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava, koji propisuju:

"*1. Ustavni sud odlučuje samo u slučajevima koje su ovlašćene strane podnele sudu na zakonit način.*

[...]

7. Pojedinci mogu da pokrenu postupak ako su njihova prava i slobode koje im garantuje ovaj Ustav prekršena od strane javnih

organa, ali samo kada su iscrpeli sva ostala pravna sredstva, regulisanim zakonom".

88. Sud primećuje da podnosilac zahteva tvrdi da je on žrtva ustavnih povreda, zbog toga što nije izvršena odluka jednog javnog organa, odnosno NNOK-a. Samim tim, on je ovlašćena strana.

89. Sud takođe primećuje da je podnosilac zahteva iscrpeo sva pravna sredstva koja su predviđena zakonom i u nedostatku nekog drugog dostupnog efektivnog sredstva, da bi zaštitio svoja prava, on se obratio Ustavnom Sudu.

90. Sud se takođe poziva na članove 48 [Tačnost podneska] i 49 [Rokovi] Zakona, koji predviđaju:

Član 48
[Tačnost podneska]

"Podnosilac podneska je dužan da jasno naglasi to koja prava i slobode su mu povređena i koji je konkretan akt javnog organa koji podnosilac želi da ospori".

Član 49
[Rokovi]

"Podnesak se podnosi u roku od četiri (4) meseci. Rok počinje od dana kada je podnosilac primio sudsku odluku..."

91. Sud primećuje da je poslednja odluka u ovom postupku bila Rešenje Apelacionog suda Ac. br. 227/18, od 18. septembra 2018. godine, kao i da je zahtev podnet pred Sud dana 17. decembra 2018. godine. Iz ovoga proizilazi da je zahtev podnet u skladu sa zakonskim rokom koji je predviđen u članu 49 Zakona.

92. Sud takođe smatra da je podnosilac zahteva tačno naveo za koja prava, koja su zagarantovana Ustavnom i EKLjP-om, on smatra da su povređena na njegovu štetu, a zbog neizvršavanja Odluke NNOK-a A 02 158/07, od 25. februara 2008. godine.

93. Stoga, Sud dolazi do zaključka da je podnosilac zahteva ovlašćena strana; da je iscrpeo sva dostupna pravna sredstva; da je ispoštovao uslov podnošenja zahteva unutar zakonskog roka; da je tačno objasnio navodne povrede prava i osnovnih ljudskih sloboda, kao i to da je ukazao na konkretan akt javnih vlasti koji se osporava.

94. Štaviše, u svetlu navoda iz zahteva kao i njihovog obrazloženja, Sud smatra da zahtev povlači jedno ozbiljno ustavno pitanje i određivanje istih zavisi od razmatranja merituma zahteva. Takođe, zahtev se ne može smatrati kao očigledno neosnovan u smislu pravila 39 Poslovnika o radu i nije ustanovljen nijedan drugi osnov da bi se zahtev proglasio neprihvatljivim.

95. Samim tim, Sud proglašava zahtev prihvatljivim za razmatranje merituma istog.

Meritum zahteva

96. Sud pre svega želi da podseti, još jednom, da je u slučaju podnosioca zahteva do sada doneo već dva rešenja o neprihvatljivosti, sa brojevima KI57/09 i KI216/13. U slučaju br. KI57/09, Sud je proglasio neprihvatljiv zahtev podnosioca zahteva zbog neiscrpljenja pravnih sredstava. Sa druge strane, u slučaju br. KI216/13, Sud je proglasio zahtev podnosioca zahteva očigledno neosnovan, utvrđujući da odluka NNOK-a nije naložila Opštini Đakovica da podnosioca zahteva vrati na njegovo radon mesto, već da disciplinski postupak protiv njega sprovede u skladu sa zakonom za civilne službenike koji je na snazi.

97. Sud takođe ponavlja da je nakon poslednje odluke Ustavnog Suda po ovom slučaju (Rešenje KI 216/13 od 23. januara 2014. godine), po istom pitanju je sprovedeno još četiri druge grupe postupaka i doneto je nekoliko sudskih odluka. Ti postupci su se ticali (ne)izvršenja odluke NNOK-a i kao takve su predmet razmatranja od strane Ustavnog suda u ovom slučaju.

98. Samim tim, prilikom razmatranja merituma zahteva, Sud želi da naglasi da zahtev podnosioca zahteva povlači dva osnovna pitanja: (i) da li je odluka NNOK-a u ovom konkretnom slučaju bila obavezna i izvršiva; i, (ii) da li je ne izvršenje odluke NNOK-a prouzrokovalo povredu prava podnosioca zahteva na pravično i nepristrasno suđenje (član 31 Ustava), u vezi sa pravom na pravno sredstvo (član 32 Ustava) kao i u vezi sa pravom na sudsku zaštitu prava. (član 54 Ustava).

(i) U vezi sa dejstvom odluka NNOK-a

99. U vezi sa pravnom prirodom odluka NNOK-a, Sud smatra da je važno da se pre svega pozove na član 101 [Civilna Služba] Ustava, koji propisuje:

"1. Sastav civilne službe će odražavati raznolikost stanovnika Kosova, uzimajući u obzir međunarodno priznato načelo polne jednakosti.

2. Nezavisni savet za nadzor civilne službe će obezbediti poštovanje uredbi i načela koja regulišu civilnu službu, koja odražava raznolikost stanovništva Republike Kosovo".

100. U svetlu ovih ustavnih odredba, Sud naglašava svoj primarni stav da je NNOK nezavisna institucija osnovana na osnovu Ustava, odnosno u skladu sa članom 101.2 Ustava. Stoga, sve obaveze koje proizilaze od ove institucije, u vezi sa pitanjima koja su pod nadležnošću istog, proizvode pravne efekte za sve odgovarajuće institucije, gde je status zaposlenih regulisan Zakon o Civilnoj Službi Republike Kosova. U tom smislu, NNOK ima karakteristike jednog suda, odnosno tribunala za civilne službenike, u smislu člana 6 EKLjP-a.

101. S tim u vezi, Sud se poziva na sudsku praksu ESLjP-a, na osnovu koje *"Sud' se karakteriše u sustinskom smislu izraza svojom sudijskom funkcijom, odnosno utvrđivanjem pitanja unutar svoje nadležnosti na osnovu pravila zakona i nakon postupka koji su sprovedeni na propisan način"* (Vidi, Presuda od 30. novembra 1987. godine u slučaju *H protiv Belgije, serija A br. 127, str. 34, stav 50)". V*idi slučaj ESLjP *Belilos protiv Švajcarske, p*redstavka br. 10328/83), presuda od 29. aprila 1988. godine, stav 64).

102. U ovom konkretnom slučaju, Sud primećuje da je Odluka NNOK-a od 25. februara 2008. godine, doneta u vreme kada je osnivanje NNOK0a i izvršenje odluka istog bilo regulisano UNMIK Uredbom br. 2001/36 o Civilnoj službi na Kosovu i Administrativnim Uputstvom br. 2003/2 o primenu UNMIK Uredbe br. 2001/36 o Civilnoj službi na Kosovu, a koje su stupile na snagu dana 22. decembra 2001. godine, odnosno 25. januara 2003. godine. U to vreme, pitanje nadležnosti, funkcionisanja, organizacije i izvršenja odluka NNOK-a je bilo regulisano aktima donetim od strane UNMIK-a (koji je imao isključive zakonodavne, izvršne i sudske nadležnosti na Kosovu)

103. U tom pravcu, Sud naglašava svoj dosledan stav koji je održavao u svim slučajevima koje je rešio, a koji su se odnosili na odluke NNOK od 2012. godine pa nadalje. Sud je kontinuirano naglašavao da odluka NNOK-a proizvodi pravno dejstvo za stranke i prema tome, takva odluka je konačna u upravnom postupku i ujedno je izvršna odluka (vidi odluke Ustavnog suda u slučajevima br. KI04/12, *Esat Kelmendi*, presuda od 20. jula 2012. godine, i br. KI74/12 *Besa Qirezi*, presuda od 4. aprila 2015. godine i reference citirane tu).

104. Sud skreće pažnju da među prvim slučajevima u kojima je utvrđeno da su odluke NNOK-a pravosnažne i obavezne za izvršenje je Presuda Ustavnog Suda u slučaju br. KI04/12 od 24. jula 2012. godine. U navedenoj Presudi, Sud je razmotrio efekat odluke NNOK-a od 18. marta 2011. godine, što znači nakon stupanja na snagu Zakona o NNOK-u br. 03/L-192, koji je kasnije, dana 10. avgusta 2018. godine, zamenjen i stavljen van snage Zakonom o NNOK-u 06/L-048. Oba navedena zakona su usvojena od strane Skupštine Republike Kosova.

105. Sud je kontinuirano naglašavao da relevantne ustavne i zakonske odredbe, pored predmetne nadležnosti NNOK-a da rešava radne sporove za civilne službenike, predstavljaju zakonsku obavezu za dotične institucije da poštuju i sprovode odluke NNOK-a.

106. S tim u vezi, Sud se poziva i na svoju sudsku praksu i u vezi sa ne izvršavanjem upravnih odluka od strane sudova – uključujući i odluke NNOK-a - koje nisu predvidele na ekskluzivan način neku monetarnu obavezu (vidi, između ostalog, odluke Ustavnog suda u slučajevima: KI94/13, *podnosilac Avni Doli, Mustafa Doli, Zija Doli i Xhemile Osmanaj*, Presuda od 16. aprila 2014. godine; KI112/12, *podnosilac Adem Meta*, Presuda od 2. avgusta 2018. godine i KI04/12, *podnosilac Esat Kelmendi*, citirano iznad, Presuda od 24. jula 2012. godine). U ovim slučajevima, Sud je došao do zaključka da jedna odluka koja je doneta od strane jednog upravnog organa, obrazovanog na osnovu zakona, proizvodi pravne efekte za strane i, samim tim, jedna takva odluka je upravna odluka koja je konačna i izvršiva".

107. U konkretnom slučaju, Sud primećuje da je Odluka NNOK-a od 25. februara 2008. godine. Ali, Sud takođe primećuje da je ta odluka ostala predmet sudskih postupaka, počev od 2008. godine pa sve do 2018. godine.

108. Štaviše, oslanjajući se na spise predmeta koji su mu dostupni, Sud posebno naglašava činjenicu da je Odluka NNOK-a bila potvrđena u izvršnom postupku od Apelacionog Suda, kao poslednje instance, u Rešenju Ac. br. 1459/15 i Ac. br. 516/16 od 26. oktobra 2015. godine, odnosno 4. decembra 2017. godine. Ove odluke Apelacionog suda su potvrdile rešenja Osnovnog suda u Đakovici, sa istim brojem, E. br. 1100/12, od 31. oktobra 2014. godine, odnosno 27. februara 2015. godine, koje su dozvolile Odluku NNOK-a od 25. februara 2008. godine.

109. Sud smatra da razmatranje koje traje više od deset godina u sudskim postupcima odluke NNOK-a, od 25. februara i, pogotovo utvrđivanje

obavezujućeg karaktera iste od strane redovnih sudova, je učinilo da navedena odluka nema trenutni, već kontinuirani karakter.

110. Samim tim, Sud dolazi do zaključka da je odluka NNOK-a u ovom konkretnom slučaju bila pravosnažna i obavezna da se izvrši.

(ii) Da li je došlo do povrede prava podnosioca zahteva na pravično i nepristrasno suđenje a u vezi sa pravom na efektivna pravna sredstava i pravom na sudsku zaštitu prava

111. Sud podseća da podnosilac zahteva navodi povrede njegovih prava koja su zagarantovana članovima 31 [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje], 32 [Pravo na pravno sredstvo], 49 [Pravo na rad i Obavljanje profesije] i 54 [Sudska zaštita Prava], Ustava, u vezi sa članom 6 [Pravo na pravično suđenje] i 13 [Pravo na delotvorni pravni lek] EKLjP-a.

112. U svetlu činjenica i navoda iz zahteva, Sud smatra da se suštinski aspekti istog tiču prava podnosioca zahteva na pravično i nepristrasno suđenje, a u vezi sa pravom na efektivna pravna sredstva i pravom na sudsku zaštitu prava.

U vezi sa pravom na pravično i nepristrasno suđenje

113. Pre svega, Sud se poziva na član 31 Ustava [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje], koji propisuje:

> *"1. Svakom se garantuje jednaka zaštita prava pred sudom, ostalim državnim organima i nosiocima javnih.*
>
> *2. Svako ima pravo na javno, nepristrasno i pravično razmatranje odluka o pravima i obavezama ili za bilo koje krivično gonjenje koje je pokrenuto protiv njega/nje, u razumnom roku, od strane nezavisnog i nepristrasnog, zakonom ustanovljenog, suda."*

114. Pored toga, Sud se poziva i na stav 1 člana 6 [Pravo na pravično suđenje] EKLjP-a, koji propisuje:

> *"Svako, tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama ili o krivičnoj optužbi protiv njega, ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona."*

115. Sud se, takođe, poziva na član 53 [Tumačenje odredbi ljudskih prava] Ustava, koji navodi da:

> *"Osnovna prava i slobode zagarantovana ovim Ustavom se tumače u saglasnosti sa sudskom odlukom Evropskog suda za ljudska prava".*

116. Sud ponavlja da, budući da poseduje karakterizaciju činjenica slučaja, ne smatra sebe vezanim od karakterizacije date od strane podnosioca zahteva. U duhu principa *juria novit curia,* Sud može svojom slobodnom voljom da razmotri žalbe oslanjajući se na odredbe ili stavove na koje se nisu pozvale, izričito, strane. S tim u vezi, na osnovu prakse ESLjP-a, jednu žalbu karakterišu činjenice koje ista sadrži a ne samo zakonski osnov i argumenti koji su navedeni od strana (vidi, *mutatis mutandis, Talpis protiv Italije,* žalba br. 41237/14, ESLjP, Presuda od 18. septembra 2017. godine, stav 77 i reference koje su tu navedene).

117. S tim u vezi, Sud prvo skreće pažnju da (kao što je utvrdio i u Rešenju KI 216/13), Odluka NNOK-a nije naložila opštini Đakovica da podnosioca zahteva vrati na njegovo radno mesto. Ali, NNOK je naložio opštini Đakovica da disciplinski postupak protiv podnosioca zahteva sprovede u skladu sa zakonom za civilne službenike.

118. Stoga, Sud želi da naglasi činjenicu da se izvršenje odluke NNOK-a nije ticalo vraćanja podnosioca zahteva na radno mesto (sa kojeg je on suspendovan), već se tiče završetka disciplinskog postupka protiv njega.

119. Dalje, oslanjajući se na spise predmeta koje poseduje, Sud primećuje da uprkos ponovljenim naporima podnosioca zahteva da se odluka NNOK-a izvrši, ta odluka nije nikad sprovedena niti je stavljena van snage. Dakle, prošlo je više od 10 (deset) godina od donošenja odluke NNOK-a (25. februar 2008. godine) do poslednje odluke Apelacionog suda (Rešenje Ac. br. 227/18, od 18. septembra 2018. godine).

120. U svetlu ovih činjenica, Sud ističe glavni navod podnosioca zahteva, a u vezi sa povredom njegovog prava koje je zagarantovano članom 31 Ustava i članom 6 EKLjP-a. S tim u vezi, Sud se poziva na svoju presudu u slučaju br. KI94/13, gde je naglasio da se "izvršenje konačne i izvršive odluke treba smatrati sastavnim delom prava na pravično suđenje, prava koje je zagarantovano članom 31 Ustava kao i članom 6 EKLjP-a (vidi Ustavni Sud, slučaj br. KI94/13, *podnosilac, Avni Doli, Mustafa Doli, Zija Doli i Xhemile Osmanaj,* Presuda od 6. aprila 2014. godine).

121. Sud primećuje da se jedan takav stav oslanja i na sudsku praksu ESLjP-a, koja naglašava da se na izvršenje jedne konačne odluke treba gledati kao da je sastavni deo prava na pravično suđenje. Štaviše, u slučaju *Hornsby protiv Grčke*, ESLjP je naglasio da se izvršenje konačne i obavezujuće odluke treba smatrati sastavnim delom prava na pravično suđenje, pravo koje je zagarantovano članom 31. Ustava i članom 6. EKLjP-a. Gore navedeno načelo ima još veći značaj u okviru upravnog postupka povodom nekog spora, čiji je rezultat od posebnog značaja za građanska prava stranke u sporu. (Vidi, mutatis mutandis *Hornsby protiv Grčke*, br. 18357/91, Presuda od 19. marta 1997. god., stavovi 40-41). U navedenom slučaju, ESLjP je ustanovio da podnosioci zahteva ne bi trebali biti lišeni prednosti primene konačne odluke, koja je doneta u njihovu korist.

122. Stoga, Sud naglašava da je sprovođenje jedne konačne i obavezujuće odluke unutar jednog razumnog roka pravo koje je zagarantovano članom 31 Ustava u vezi sa članom 6.1 EKLjP-a.

123. S tim u vezi, Sud primećuje da je ESLJP u svojoj konsolidovanoj sudskoj praksi utvrdio da je izbegavajući da se više od 5 (pet) godina preduzmu mere koje su potrebne za sprovođenje jedne konačne i obavezne odluke, državni organi su lišili odredbe člana 6 njihovog korisnog efekta (vidi *Hornsby protiv Grčke,* stav 45).

124. U ovom konkretnom slučaju, Sud smatra da nesporazum podnosioca zahteva sa opštinom Đakovice nije bio nešto posebno složen, jer je NNOK naložio da se sprovede disciplinski postupak protiv podnosioca zahteva u skladu sa zakonima na snazi. Odluka NNOK-a je ostala neizvršena od strane opštine Đakovica sve do danas.

125. Sud je uzeo u obzir odgovor Opštine Đakovica da, imajući u obzir da je podnosiocu zahteva isteklo trajanje ugovora o radu, protiv njega se nije mogao sprovesti disciplinski postupak. Bilo kako bilo, Sud želi da naglasi i zaključak dat u Odluci NNOK-a, da je suspenzija podnosioca zahteva sa njegovog radnog mesta, od strane opštine Đakovica, izvršena u suprotnosti sa odgovarajućim odredbama zakona na snazi. Dakle, efekat nezakonite odluke Opštine Đakovica (iz 2003. godine), o "privremenoj suspenziji" podnosioca zahteva sa njegovog radnog mesta se treba ispraviti tako što će se primeniti Odluka NNOK-a. Ovo zbog toga što je izvršnost odluke NNOK-a potvrđena u nekoliko odluka Osnovnog suda u Đakovici i Apelacionog suda.

126. S tim u vezi, Sud naglašava da bi bilo nerazumno ukoliko bi pravni sistem Republike Kosova dozvolio da jedna konačna i izvršna odluka

u upravnom postupku, ostane bez ikakvog efekta a na štetu jedne strane. Dakle, neefikasnost postupaka kao i neizvršenje odluka proizvode efekte koji nas stavljaju u situacije koje nisu u skladu sa principom vladavine zakona (član 7 Ustava) – a ovaj princip su svi javni organi na Kosovu obavezni da poštuju (vidi, *mutatis mutandis*, Presuda Ustavnog suda u slučaju KI04/12).

Što se tiče navoda u vezi sa povredom prava na efektivna pravna sredstva i sudsku zaštitu prava.

127. Sud uzima u obzir navode podnosioca zahteva koji se tiču prava na efektivna pravna sredstva kao i na sudsku zaštitu prava.

128. Otuda, Sud se poziva na član 32 i član 54 Ustava, kao i na član 13 EKLjP-a.

Član 32
[Pravo na pravno sredstvo]

"*Svako lice ima pravo da koristi pravna sredstva na sudske i administrativne odluke, koje uskraćuju njena/njegova prava ili interese, na zakonom propisan način*".

Član 54
[Sudska zaštita Prava]

"*Svako ima pravo na sudsku zaštitu u slučaju kršenja ili uskraćivanja nekog prava koje je garantovano ovim Ustavom, kao i pravo na efikasne pravne mere ukoliko se utvrdi da je pravo prekršeno* ".

Član 13 EKLjP-a [Pravo na delotvoran pravni lek]

"*Svako kome su povređena prava i slobode predviđene u ovoj Konvenciji ima pravo na delotvoran pravni lek pred nacionalnim vlastima, bez obzira jesu li povredu izvršila lica koja su postupala u službenom svojstvu*".

129. Sud pre svega naglašava da svako lice ima pravo da koristi pravna sredstva protiv sudske i administrativne odluke, koja krše njegova prava ili interese kao što su propisana zakonom (vidi *mutatis mutandis*, *Voytenko protiv Ukrajine*, br. 18966/02, presuda od 29. juna 2004. god., stavovi 46-48).

130. Imajući u obzir svoje zaključke u vezi sa članom 31 Ustava u vezi sa članom 6 (1) EKLjP-a, Sud smatra da su žalbe u vezi sa tim članovima "obrazložive" za svrhu članova 32 [Pravo na pravno sredstvo] i 54 [Sudska zaštita prava] Ustava, u vezi sa članom 13 [Pravo na delotvoran pravni lek] EKLjP-a (vidi, *mutatis mutandis*, *Boyle i Rice protiv Ujedinjenog Kraljevstva,* 27. april 1998. godine, stav 52).

131. Sud ponovo naglašava da članovi 32 i 54 Ustava u vezi sa članom 13 EKLjP-a određuju da pravni sistem treba da učini dostupnim neki efektivni pravni lek koji ovlašćuje nadležni organ da se suoči sa suštinom jednog navoda o povredi Ustava i EKLjP-a (vidi ESLjP, *Sharxhi i drugi protiv Albanije*, Presuda od 11. januara 2018. godine, stav 81 i reference koje su tu spomenute).

132. ESLjP je u nekim slučajevima naglašavao da je efekat člana 13 obaveza za države da pruže efikasna pravna sredstva, koja omogućavaju razmatranje suštine nekog zahteva koji je argumentovan po Konvenciji i da bi se omogućila potrebna ispravka (vidi odluke ESLjP-a: *Kudla protiv Poljske,* Presuda od 26. oktobra 2000. godine, *Kaya protiv Turske,* Presuda od 19. februara 1999. godine). Dalje, ESLjP je izrazio stav da član 13 treba da bude "efikasan" kako u zakonu tako i u praksi (vidi, primera radi, *Ilhan protiv Turske,* Presuda od 27. juna 2000. godine). ESLjP je takođe naglasio da "efikasnost pravnog sredstva", u smislu člana 13 EKLjP-a, nije ograničena garancijama za neko povoljno rešenje za podnosioca zahteva (*Kudla protiv Poljske).*

133. U ovom konkretnom slučaju, Sud primećuje da, tokom traženja izvršenja Odluke NNOK-a, podnosilac zahteva se obratio nekoliko puta redovnim sudovima kao i Ustavnom Sudu. Štaviše, Sud naglašava da su u izvršnom postupku redovni sudovi (prvostepeni i drugostepeni sud), doneli neke odluke koje su bile u korist podnosioca zahteva (kojima je bilo dozvoljeno izvršenje Rešenja NNOK-a) kao i nekih suprotnih odluka.

134. Dakle, podnosilac zahteva je iscrpeo sva pravna sredstva koja su mu bila dostupna za izvršenje Odluke NNOK-a. Međutim, uprkos njegovim pokušajima, to Rešenje nije izvršeno, bilo od nadležnih organa opštine Đakovica, bilo od nadležnih sudova. Naime, pravna sredstva koja su korišćena od strane podnosioca zahteva, kao i sudske odluke u njegovu korist, nisu imale neki praktičan efekat na njegovu situaciju.

135. S tim u vezi, Sud se poziva na sudsku praksu ESLjP-a, koja je u slučaju *Klass protiv Nemačke* naglasila da "*kada jedna osoba smatra da je izvršena predrasuda putem jednog akta za koji on smatra da je u*

suprotnosti sa Konvencijom, istoj treba biti dostupan neki pravni lek pred državnim organima, koji će joj omogućiti rešavanje njenog zahteva i, ukoliko je potrebno, pružiti kompenzaciju. Tako, član 13 se treba tumačiti na takav način na koji će biti zagarantovan neki efektivni pravni lek pred državnim organom za svakog koji tvrdi da su njegova prava i slobode koje su zagarantovane Konvencijom povređena" (vidi *Klass protiv Nemačke*, Presuda od 6. septembra 1978. godine, stav 64).

136. Nedostatak pravnih lekova ili drugih efektivnih mehanizama, za izvršenje Rešenja NNOK-a, (bez obzira koji bi bio epilog za podnosioca zahteva od izvršenja tog Rešenja), povređuje pravo na efektivna pravna sredstva, koja su zagarantovana članom 32 i pravo na sudsku zaštitu prava, koje je zagarantovano članom 54 Ustava, a u vezi sa pravom na delotvoran pravni lek, zagarantovanog članom 13 EKLjP-a.

137. Ovaj stav je u skladu sa sudskom praksom Suda, koji je u slučaju KI94/13 naglasio da *"nepostojanje pravnih sredstava ili drugih efikasnih mehanizama za izvršenje rešenja Direkcije (opštinske), utiče na pravo na delotvorno pravno sredstvo, kao što je zagarantovano članom 32 [Pravo na Pravno Sredstvo], 54 [Sudska Zaštita Prava] Ustava i članom 13. EKLJP-a. Prema ovim odredbama, svako lice ima pravo da koristi pravna sredstva protiv sudske i administrativne odluke, koja krše njegova prava ili interese kao što su propisana zakonom"* (vidi odluku Ustavnog suda: KI94/13, podnosilac *Avni Doli, Mustafa Doli, Zija Doli i Xhemile Osmanaj,* presuda od 16. Aprila 2014. Godine, stav 90; vidi *mutatis mutandis*, *Voytenko protiv Ukrajine*, br. 18966/02, presuda od 29. juna 2004. god., stavovi 46-48).

138. U tom pravcu, Sud naglašava da nije dužnost suda da odredi koji bi način najpogodniji da redovni sudovi i opština Đakovica, u okviru nadležnosti koje isti imaju, nađu efikasne mehanizme da ispune u potpunosti obaveze koje su određene kako zakonom tako i Ustavom.

139. Teret izvršenja konačne i obavezne Odluke NNOK-a pada na redovne sudove i na opštinu Đakovica. Nedostatak mehanizama za izvršenje ovog javnog organa ni na koji način ne sme biti razlog za osporavanje prava podnosioca zahteva da se konačna i obavezujuća odluka izvrši u njegovu korist.

140. Samim tim, Sud smatra da se ne može tolerisati da podnosilac zahteva – uprkos njegovih pokušajima koji traju evo već više od deset godina – nije mogao da uživa u svojim pravima koja su mu prepoznata odlukom NNOK-a.

141. Sud takođe želi da naglasi da je neprihvatljivo da zahtev podnosioca zahteva nije tretiran sa potrebom ozbiljnošću i efikasnošću više od deset godina, od strane redovnih sudova i od stane opštine Đakovica. Štaviše, odluke redovnih sudova u vezi sa izvršenjem Odluke NNOK-a su kontradiktorne i stavile su neproporcionalni teret nad podnosiocem zahteva, tražeći, primera radi, da on koristi jedan pravni lek umesto nekog drugog pravnog leka. S tim u vezi, Sud ističe obrazloženje Apelacionog Suda (Rešenje CA. br. 380/2017 od 28. avgusta 2017. godine), koje je, između ostalog, odredilo da: "*Imajući u obzir da organ poslodavca, opština Đakovica, nije delovala u skladu sa odlukom NNOK-a, o donošenju odgovarajuće odluke u upravnom postupku, kreditor je imao mogućnosti da u uslovima koji su predviđeni u stavu 3 člana 29 Zakona o Upravnim sporovima, br. 03/L-202, da se obrati posebnim zahtevom NNOK-u, odnosno da u skladu sa uslovima koji su predviđeni ovom zakonskom odredbom otpočne sa upravim sporom*".

142. Sud se poziva na sudsku praksu ESLjP-a, koja jasno daje na znanje da ukoliko su jedan ili više pravnih lekova, koji su potencijalno efektivni, a koji su dostupni, podnosilac je obavezan da koristi samo jedan od njih (*Aquilina protiv Malte*, [VV], stav 39). Uistinu, kada je jedan pravni lek iskorišćen, ne traži se korišćenje nekog drugog pravnog leka koji u suštini ima istu svrhu (*Micallef protiv Malte*, [VV], stav 58). Pravično je da podnosilac odabere sredstvo koje je najpogodnije za njegov slučaj (*O'Keeffe protiv Irske* [VV], stavovi 110-11). Dakle, ukoliko nacionalno pravosuđe pruža paralelno nekoliko različitih pravnih lekova u različitim oblastima prava, podnosilac zahteva koji traži ispravku zbog neke navodne povrede Ustava ili EKLjP-a, putem jednog od tih sredstava, ne treba seju se nužno koristiti druga sredstva koja u suštini imaju istu svrhu (*Jasinskis protiv Letonije*, stavovi 50 i 53-54).

143. Sud takođe smatra da je potrebno da se naglasi da podnosilac zahteva ne može biti okrivljen zbog odlaganja postupka i neizvršavanja odluke NNOK-a, jer je on samo koristio pravna sredstva i pratio je sudsku putanju u skladu sa zakonima na snazi (vidi, *mutatis mutandis*, *Erkner i Hofauer protiv Austrije,* stav 68).

144. Stoga, Sud dolazi do zaključka da nemogućnost da se preduzmu neke dalje sudske mere za izvršenje Rešenja NNOK-a takođe predstavlja povredu članova 32 i 54 Ustava kao i člana 13 EKLjP-a.

145. Na kraju, Sud utvrđuje da se ne treba dalje baviti navodima u vezi sa povredama člana 49 Ustava, jer su ti navodi i takvi zahtevi već

iscrpljeni u zaključcima Suda u vezi sa povredom članova 31 i 32 i 54 Ustava, a u vezi sa članom 6.1 EKLjP-a i članom 13 EKLjP-a (vidi, *mutatis mutandis*, Slučaj br. KI65/15, *Podnosilac, Tatjana Davila, Ljubiša Marić, Zorica Kršenković, Zlatoj Jevtić,* Presuda Ustavnog suda Republike Kosova, od 14. septembra 2016. godine). Štaviše, Sud ponavlja svoj zaključak da Rešenje NNOKoa ne prepoznaje pravo podnosiocu zahteva da se vrati na radon mesto, već obavezuje Opštinu Đakovica (kao javnog organa), da sprovede disciplinski postupak protiv podnosioca zahteva.

Zaključak

146. Ustavni Sud želi da naglasi svoju ustavnu obavezu da treba da osigura da postupci koji se sprovode pred javnim organima, a pogotovo pred sudovima, treba da poštuju osnovna ljudska prava koja su zagarantovana Ustavom.

147. U ovom konkretnom slučaju, Sud utvrđuje da je neizvršenje Rešenja NNOK-a od strane Opštine Đakovica, pogotovo nakon nekih odluka redovnih sudova koji su dozvolili izvršenje istog rezultiralo povredama članova 31, 32 i 54 Ustava, kao i članova 6 i 13 EKLjP-a.

148. Sud ponovo naglašava da odluka NNOK-a nije odredila da dužnik, odnosno Opština Đakovica, treba da vrati podnosioca zahteva na njegovo radno mesto. NNOK je naložio Opštini Đakovica da disciplinski postupak protiv podnosioca zahteva sprovede u skladu sa zakonskim odredbama koje su na snazi za civilne službenike. Dakle, Sud nije tretirao pitanje da li se podnosilac zahteva treba vratiti, ili ne, na njegovo radno mesto.

149. S tim u vezi, Sud naglašava da, na osnovu konsolidovane sudske prakse ESLjP-a, uvek kada se utvrdi povreda prava na pravično suđenje iz člana 6 EKLjP_a, podnosilac zahteva, onoliko koliko je to moguće, treba da se stavi u poziciju, da treba da uživa prava koja bi on imao da su se postupci sprovodili u skladu sa garancijama EKLjP-a (vidi slučaj ESLjP-a, *Kingsley protiv Ujedinjenog Kraljevstva,* Presuda od 28. maja 2008. godine, stav 40, i reference koje su tu spomenute).

150. Međutim, Sud smatra da je slučaj koji se razmatra poseban zato što, iako neizvršenje Odluke NNOK-a predstavlja povredu proceduralnih garancija koje su predviđene Ustavom i EKLjP-om, primena iste može biti nemoguća zbog objektivnih razloga. Dakle, može biti objektivno nemoguće da se sprovede disciplinski postupak, kao što je to zatraženo

u Odluci NNOK-a iz 2008. godine, a pogotovo zbog toga što je podnosilac zahteva imao radni odnos na određeno vreme.

151. Samim tim, imajući u obzir posebne okolnosti slučaja koji se razmatra, Sud je dužan da se zadovolji utvrđivanjem povrede članova 31 i 32 i 54 Ustava, a u vezi sa članom 6.1 EKLjP-a i članom 13 EKLjP-a, upućujući podnosioca zahteva na građanski postupak, pred redovnim sudovima, za eventualnu kompenzaciju štete (vidi praksu redovnih sudova u slučaju *Gezim Kastrati i Makfire Kastrati*, Presuda Osnovnog suda u Prizrenu, C. br. 1209/13, od 03.07.2019. godine).

IZ TIH RAZLOGA

Ustavni Sud, u skladu sa članom 113.7 Ustava, članovima 20 i 47 Zakona kao i u skladu sa pravilima 59 (1) i 66 Poslovnika o Radu, dana 22. aprila 2020. godine, jednoglasno

ODLUČUJE

I. DA PROGLASI zahtev prihvatljivim;

II. DA UTVRDI da je neizvršenje Odluke NNOK-a, A 02 158/2005, od 25. februara 2008. godine, prouzrokovalo povredu članova 31, 32 i 54 Ustava, u vezi sa članom 6 i članom 13 EKLjP-a;

III. DA UPUTI podnosioca zahteva na građanski postupak radi eventualne kompenzacije štete;

IV. DA NALOŽI da se ova Presuda dostavi stranama i u skladu sa članom 20.4 Zakona, da se objavi u Službenom Listu;

V. DA PROGLASI da ova Presuda stupa na snagu odmah.

Sudija izvestilac	**Predsednica Ustavnog suda**
Bekim Sejdiu	Arta Rama-Hajrizi

KI123/19, Podnosilac "Suva Rechtsabteilung", Ocena ustavnosti Presude Apelacionog Suda Kosova, Ae. br. 146/17, od 26. februara 2019. godine, Presuda usvojena dana 13. Maja 2020. godine i objavljena 18.juna 2020. godine.

Ključne reči: *Individualni zahtevi, pravna osoba, povreda ustavnih prava, člana 31 – pravo na pravično i nepristrasno suđenje, pravo na obrazloženu sudsku odluku, načelo pravne sigurnosti, nedoslednost u sudskoj praksi redovnih sudova*

Kao posledica nesreće koja je bila prouzrokovana od strane osiguranika Kosovskog Biroa Osiguranja tokom 2012. godine, osiguranik podnosioca zahteva M.B. je pretrpeo povrede. Tokom 2013. godine, osiguranik podnosioca zahteva je dobio medicinski tretman i odštetu zbog nesposobnosti za rad na jedno neodređeno vreme u Konfederaciji Švajcarske, koje su isplaćene od strane podnosioca zahteva. Dana 13. januara 2015. godine, podnosilac zahteva je, oslanjajući se na njegovo pravo na subrogaciju, pred Osnovnim Sudom u Prištini, podneo tužbu za kompenzaciju u visini od 8,918.61 evra. Dana 25. januara 2015. godine, KBO i osiguranik podnosioca zahteva su sklopili vansudski sporazum [koji je bio potvrđen u Osnovnom Sudu u Peći, C. br. 185/13, od 25. januara 2015. godine], gde je potonjem isplaćena odšteta od strane KBO-a u sumi od 1,000 evra. Dana 14. aprila 2017. godine, Osnovni Sud je u Presudi [II.EK. br. 8/15] odbio u potpunosti tužbeni zahtev podnosioca zahteva. Osnovni sud je utvrdio da je nakon sklapanja vansudskog sporazuma, osiguranik podnosioca zahteva iskoristio svoje prava da traži nadoknadu štete. Dana 26. februara 2019. godine, Apelacioni Sud je [Presuda Ae. br. 146/17], odbio kao neosnovanu žalbu podnosioca zahteva i potvrdio je Presudu Osnovnog Suda.

Podnosilac zahteva je tvrdio da je Presuda Apelacionog Suda Kosova [Ae. br. 146/17] od 26. februara 2019. godine doneta uz povredu osnovnih prava i sloboda koje su zagarantovane članom 31 Ustava u vezi sa članom 6 EKLjP-a, zbog nedostatka obrazloženja sudske odluke, jer je, po njegovim navodima, Vrhovni Sud prilikom donošenja ove Presude delovao i u suprotnosti sa svojom sudskom praksom u najmanje šest (6) slučaja koje je on podneo pred Sudom kao podršku svojim argumentima.

Prilikom razmatranja merituma slučaja, Sud je razmotrio (i) sudsku praksu u vezi sa pravom na obrazloženu sudsku odluku i (ii) osnovna načela koja su povezana sa doslednošću sudske prakse, kao i odgovarajuće kriterijume na osnovu kojih, Evropski Sud za Ljudska prava ocenjuje da li je nedostatak doslednosti, odnosno da li protivrečnost u sudskoj praksi predstavlja povredu člana EKLjP-a, odnosno tri osnovna kriterijuma da bi odredio da li neka navedena razlika u sudskim odlukama čini i povredu člana 6 EKLjP-a,

uključujući da li : (a) postoje "*duboke i dugotrajne razlike"* u sudskoj praksi domaćih sudova; (b) domaći zakon propisuje mehanizam za prevazilaženje tih nedoslednosti i (c) je taj mehanizam primenjen i u kojoj meri.

I. Sud je, primenjujući gore navedena načela i kriterijume, a u vezi sa prvim navodom podnosioca zahteva koji se tiče nedostatka obrazložene sudske odluke, utvrdio da je prilikom donošenja Presude Apelacionog Suda [Ae. br. 146/17] od 26. februara 2019. godine, Apelacioni Sud nije uspeo da obrazloži suštinske navode podnosioca zahteva, i sami tim je došlo i do povrede njegovog prava koje je zagarantovano članom 31 Ustava a u vezi sa stavom 1 člana 5 EKLjP-a.

II. Što se tiče druge tvrdnje podnosioca zahteva u vezi sa principom pravne sigurnosti kao posledice protivrečnih odluka u sudskoj praksi Apelacionog suda i Vrhovnog suda, Sud je, nakon što je razmotrio principe i osnovne kriterijume koji su utemeljeni od Suda i ESLjP-a u tom pogledu, i nakon primene istih u ovom konkretnom slučaju, utvrdio da ni broj navedenih protivrečnih presuda, niti vremenski period unutar kojeg su se ove presude donele, ne čine dovoljan osnov da bi se obrazložila tvrdnja za povredu principa sigurnosti, kao posledica protivrečnih odluka.

PRESUDA

u

slučaju br. KI123/19

Podnosilac

“SUVA Rechtsabteilung”

Ocena ustavnosti Presude Apelacionog Suda Kosova, Ae. br. 146/17, od 26. februara 2019. godine

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 podnet od strane osiguravajuće kompanije “*Suva Rechtsabteilung*” sa sedištem u Lucernu Švajcarska, a kojeg zastupa ICS Assistance LLC, putem Visar Morine i Besnika Z. Nikqi, advokat iz Prištine (u daljem tekstu: podnosilac zahteva).

Osporena odluka

2. Podnosilac zahteva osporava ustavnost Presude Apelacionog suda Ae. br. 146/17, od 26. februara 2019. godine (u daljem tekstu: Apelacioni Sud). Osporenu odluku je podnosilac zahteva primio dana 23. aprila 2019. godine.

Predmetna stvar

3. Predmetna stvar je ocena ustavnosti gore navedene Presude Apelacionog Suda, kojom je, po navodima, podnosiocu zahteva povređeno pravo koje je zagarantovano članom 31 [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava Republike Kosovo (u dlajem tekstu: Ustav) u vezi sa članom 6 (Pravo na pravično suđenje) Evropske Konvencije o Ljudskim Pravima (u daaljem tekstu: EKLjP).

Pravni osnov

4. Zahtev je zasnovan na stavu 4 člana 21 [Opšta načela] i na stavovima 1. i 7. člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava, članovima 22. [Procesuiranje podnesaka] i 47. [Individualni zahtevi] Zakona o Ustavnom sudu Republike Kosovo br. 03/L-121 (u daljem tekstu: Zakon) i pravilu 32. [Podnošenje podnesaka i odgovora] Poslovnika o radu Ustavnog suda Republike Kosovo (u daljem tekstu: Poslovnik o Radu).

Postupak pred Sudom

5. Dana 26. jula 2019. godine, podnosilac zahteva je podneo zahtev pred Ustavnim Sudom Republike Kosovo (u daljem tekstu: Sud).

6. Dana 14. avgusta 2019. godine, Predsednica Suda je imenovala sudiju Safet Hoxha za sudiju izvestioca i Veće za razmatranje, sastavljeno od sudija : Arta Rama-Hajrizi (predsedavajuća), Gresa Caka-Nimani i Remzije Istrefi-Peci (članovi).

7. Dana 9. septembra 2019. godine, Sud je obavestio podnosioca zahteva o registraciji zahteva i poslao je jednu kopiju zahteva i Apelacionom Sudu.

8. Dana 6. decembra 2019. godine, Sud je obavestio i Kosovski Biro Osiguranja o registraciji zahteva.

9. Dana 7. februara 2020. godine, Sud je zatražio od Osnovnog suda u Peći da preda kopiju vansudskog sporazuma od 25. januara 2015. godine.

10. Dana 18. februara 2020. godine, Osnovni sud u Peći je podneo zatraženu kopiju vansudskog sporazuma.

11. Dana 13. maja 2020. godine, Veće za razmatranje je razmotrilo izveštaj sudije izvestioca i jednoglasno je preporučilo Sudu da zahtev KI123/19 proglasi prihvatljivim za razmatranje i da proceni meritum istog.

12. Istog tog dana, Sud je većinom glasova utvrdio da Presuda Apelacionog Suda Ae. br. 146/17 od 26. februara 2019. godine, nije u skladu sa članom 31 [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava a u vezi sa članom 6 (pravo na pravično suđenje) EKLjP-a.

Pregled činjenica

13. Dana 19. januara 2012. godine, M.B., osiguranik podnosioca zahteva (u daljem tekstu osiguranik podnosioca zahteva), je pretrpeo povrede u jednoj saobraćajnoj nesreći koja je prouzrokovana od strane B.A.. Zbog činjenice da B.A. nije imao osiguranje za šteti koja je prouzrokovana trećim stranama u skladu sa Zakonom o bezbednosti u saobraćaju ovaj potonji je bio zastupljen od strane Kosovskog Biroa Osiguranja (u daljem tekstu: KBO).

14. Tokom 2013. godine, osiguranik podnosioca zahteva je dobio medicinski tretman i odštetu zbog nesposobnosti za rad na jedno neodređeno vreme u Konfederaciji Švajcarske, koje su isplaćene od strane podnosioca zahteva.

15. Dana 13. januara 2015. godine, podnosilac zahteva je pred Osnovnim Sudom u Prištini, Odeljenje za privredna pitanja (u daljem tekstu: Osnovni Sud) podneo tužbu za kompenzaciju u visini od 8,918.61 evra, sa zateznom kamatom od 12%, počev od 24. decembra 2012. godine pa sve do konačne isplate. KBO je podneo odgovor na tužbu, putem kojeg je naglasio da se sa osiguranikom podnosioca zahteva zaključio vansudski sporazum, za sve oblike šteta, kojom prilikom je i izvršio isplatu osiguraniku podnosioca zahteva.

16. Dana 25. januara 2015. godine, KBO i osiguranik podnosioca zahteva su sklopili vansudski sporazum [koji je potvrđen u Osnovnom Sudu u Peći, C. br. 185/13, od 25. januara 2015. godine], gde je potonjem isplaćena odšteta od strane KBO-a u sumi od 1,000 evra.

17. Na osnovu sudskog poravnanja bio je:

> *"[OBAVEZAN] tuženi Kosovski Biro Osiguranja sa sedištem u Prištini [...] da tužiocu [osiguraniku M.B], [...] za sve vrste šteta bilo materijalne bilo nematerijalne u vezi sa nesrećom koja se desila dana 19.01.2012. godine [...] da mu isplati sumu od 1000 evra [...] "*

[...]
"Zato što sud smatra da mi ovde imamo jedan zahtev kojim sudske strane mogu da deluju slobodno kao i to da njihov zahtev nije u suprotnosti sa odredbama člana 3, stav 3 ZPP-a, Sud, nakon ovoga, a u skladu sa odredbama članova 412 i 414 ZPP-a, donosi sledeće:

REŠENJE

USVAJA SE sudsko poravnanje koje je sklopljeno na današnjoj sednici između ovlašćenih osoba sudskih strana i isti predstavlja validan izvršni naslov."

[...]

18. Dana 14. aprila 2017. godine, Osnovni Sud je u Presudi [II.EK. br. 8/15] odbio u potpunosti tužbeni zahtev podnosioca zahteva.

19. Osnovni Sud je utvrdio da je vansudskim sporazumom, koji je sklopljen dana 25. januara 2015. godine u Osnovnom sud u Peći *" [...] sudski sporazum je postignut između [osiguranika podnosioca zahteva] i tuženog [KBO-a]. Stoga, pošto je ovaj sporazum sklopljen za sve vrste materijalne i nematerijalne štete, dosta jasno se podrazumeva da je ovo za sve moguće zahteve koji proizilaze iz nadoknade štete u vezi sa čim je i ovaj ugovor sklopljen, takođe je i tuženi [KBO] u smislu člana 940 ZOO-a, bio u obavezi da osiguraniku [podnosiocu zahteva] nadoknadi zatraženu štetu i nije sporno da je nakon sklapanja gore navedenog sporazuma [KBO] isplatio zatraženu štetu, kao i osiguranik tužioca je u smislu člana 941 ZOO, na osnovu krivice osiguranika tuženog direktno of tužene imao pravo da zatraži nadoknadu štete. "*

20. Osnovni sud je na kraju utvrdio da je nakon sklapanja vansudskog sporazuma, osiguranik podnosioca zahteva iskoristio svoje prava da traži nadoknadu štete, dok je, u vezi sa navodima podnosioca zahteva koji se tiču prenosa prava, na osnovu ovog Suda, isti su neosnovani. Samim tim, Osnovni sud je utvrdio da niko ne može da prenese na nekog drugog pravo koje je on realizovao ranije, i samim tim je ovo pravo ugašeno.

21. Jednog neodređenog dana, podnosilac zahteva je podneo žalbu pred Apelacionim Sudom a protiv gore navedene Presude Osnovnog Suda, gde je naveo povredu odredbi parničnog postupka, pogrešno i nepotpuno utvrđeno činjenično stanje kao i pogrešnu primenu

materijalnog prava, sa predlogom da se napadnuta Presuda poništi a pitanje da se vrati na ponovno suđenje. KBO je podneo odgovor na žalbu i predložio je da se žalba podnosioca zahteva proglasi neosnovanom.

22. Pre svega, podnosilac zahteva je u svojoj žalbi, u vezi sa navodima o ozbiljnim povredama parničnih odredbi naglasio da *"napadnuta presuda nije jasna, odnosno postoje naglašene kontradiktornosti u obrazloženju presude a u vezi sa sadržajem dokaza na kojima je odluka zasnovana a posebno se pozivam na odlučujuće činjenice koje se tiču aktivne legitimacije tužioca i njegovog osiguranika prilikom direktnog rešavanja koje je prethodilo postupku subrogacije. Ovo čini odluku u ovoj presudi, u odnosu na obrazloženje zbunjujućom, neshvatljivom i kontradiktornom sa razmotrenim dokazima."*

23. Drugo, u vezi sa navodima o pogrešno utvrđenom činjeničnom stanju, podnosilac zahteva je u svojoj žalbi naglasio sledeće:

> *"Zato što u vezi sa svim stavom prvostepenog suda nema nekog obrazloženja ili nekih konkretnih referenci na dokazima koje bi mogli posvedočiti tako nešto, za tužioca i dalje ostaje nepoznanica odgovor na sledeća pitanja;*
> *Koji su bili zahtevi osiguranika tužioca [M.B.] u građanskom sporu C. br. 185/13 koji je završio sudskim sporazumom od 25.02.2015. godine?*
> *Da li su eventualno u građanskom sporu C. br. 185/13 bili predmet tužbenog zahteva i troškovi medicinskog tretmana i odšteta zbog nesposobnosti za rad, u čemu su se isti sastojali i čime su isti dokazani?*
> *Pošto su zahtevi za nadoknadu na osnovu subrogacije [podnosioca zahteva] u aktuelnom sporu bili podneti tuženoj još dana 24.12.2012. godine, odnosno u potpunosti precizirani dana 12.02.2013. godine, kako je moguće da su ovi zahtevi bili predmet sudskog poravnanja od 25.02.2015. godine?*
> *Kako je moguće da je za troškove medicinskog tretmana i kompenzacije za privremenu nesposobnost za rad [...] plaćenih od [podnosioca zahteva] tokom 2012/2013. godine, da još uvek ima aktivnu legitimaciju njen osiguranik [M.B.] za potpisivanje sudskog poravnanja na dan 25.02.2015. godine?"*

24. Na osnov onoga što je navedeno iznad, podnosilac zahteva je naglasio da je u ovom konkretnom slučaju Presuda Osnovnog Suda obuhvaćena pogrešno utvrđenim činjeničnim stanjem, koje prouzrokuje na osporavanje prava subrogacije podnosioca zahteva. Zbog toga, podnosilac zahteva se obraća Apelacionom Sudu sa zahtevom za

vraćanje predmeta na ponovno suđenje, gde će Osnovni Sud, da bi mogao da utvrdi pitanje aktivne legitimacije podnosioca zahteva, treba da izvrši i ponovno razmatranje činjeničnog stanja u vezi sa kompenzacijom troškova medicinskog tretmana i plaćanje za period nesposobnosti za rad osiguranika podnosioca zahteva. U nastavku, podnosilac zahteva takođe traži da se objasni za šta je data kompenzacija oštećenom M.B. od KBO-a, i da li je potonji bio obavešten u vezi sa medicinskim troškovima i u vezi sa nesposobnošću za rad, koji su plaćeni od strane podnosioca zahteva.

25. Treće, u vezi sa navodima o pogrešnoj primeni materijalnog prava, podnosilac zahteva je tvrdio da se Osnovni Sud u svojoj Presudi pozvao samo na članove 940 i 941 Zakona o Obligacionim Odnosima (u daljem tekstu: ZOO), a te odredbe, po navodima podnosioca zahteva, definišu obavezu osiguratelja odgovornosti i instaliraju pravo na *"actio directa"* oštećene strane, ali ovaj Sud nije uzeo za osnov odgovarajuće odredbe koje se tiču prava na subrogaciju, odnosno na članove 301 i 939 ZOO-a.

26. U nastavku, podnosilac zahteva tvrdi da: *"[...] jedan odnos sa pravno obavezujućim karakterom između dve strane može da ima i pravni efekat a ne samo "Inter partes" ali i prema trećim stranama, a to pitanje je, u jednom sličnom slučaju, slučajno došlo do toga da se razmatra i od strane Vrhovnog Suda Kosova."*

27. Dana 26. februara 2019. godine, Apelacioni Sud je u Presudi [Ae. br. 146/17], odbio kao neosnovanu žalbu podnosioca zahteva i potvrdio je Presudu Osnovnog Suda.

28. Apelacioni sud je prvenstveno utvrdio da osporena presuda Osnovnog suda nije obuhvaćena ozbiljnim povredama odredbi parničnog postupka kao i da je Osnovni sud pravilno primenio materijalno pravo.

29. Apelacioni sud je naglasio da je Osnovni sud dao dovoljno razloga koji su bili ubedljivi, utvrđujući da je između njega i KBO-a bio sklopljen vansudski sporazum za nadoknadu svih oblika šteta koje proizilaze iz saobraćajne nesreće. Apelacioni Sud je, oslanjajući se na ovaj zaključak, našao daje osiguranik podnosioca zahteva realizovao njegovo pravo na kompenzaciju na osnovu zakonskih propisa Republike Kosovo i samim tim nije imao ni zakonsko pravo da traži kompenzaciju i od podnosioca zahteva. Apelacioni sud je, štaviše, oslanjajući se na spise predmeta, utvrdio da podnosilac zahteva nije bio obavešten od strane osiguranika istog da je ovo zakonsko pravo na kompenzaciju već realizovao uu Republici Kosovo i to kroz sudske postupke.

30. Na kraju, Apelacioni sud je, pozivajući se na član 391, tačka e) Zakona o Parničnom Postupku (u daljem tekstu: ZPP), utvrdio da sudsko poravnanje ima karakteristike pravosnažne i konačne presude, i kao takvo, proizvodi sve pravne efekte kao i presuda, i samim tim, u vezi sa pravnim pitanjem, za koje su sudske strane već postigle sudski sporazum, ne može se sprovesti spor. Apelacioni Sud je, dalje, pozivajući se na član 418 ZPP-a, koji propisuje da "*Sudsko poravnanje se može napadnuti samo tužbom" i "[...] poravnanje se poništava ukoliko je ono zaključeno pod uticajem zablude, pronevere ili sile"* utvrdio da u ovom konkretnom slučaju nisu ispunjeni zakonski uslovi za kompenzaciju štete na osnovu člana 941 ZOO-a, zato što je osiguranik podnosioca zahteva realizovao svoje zakonsko pravo pred sudovima Republike Kosova. Apelacioni sud je završio navodeći da ako bi Osnovni Sud usvojio tužbeni zahtev podnosioca zahteva, onda bi se stavila u opasnost *"pravna sigurnost u Republici Kosova, oduzimajući pravni efekat sudskim odlukama u zemlji."*

Navodi podnosioca zahteva

31. Podnosilac zahteva tvrdi da je osporena Presuda Apelacionog suda doneta uz povredu člana 31 [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava, u vezi sa članom 6 (Pravo na pravično suđenje) EKLjP-a. Podnosilac zahteva na specifičan način tvrdi povredu : (i) njegovog prava na obrazloženu sudsku odluku; i (ii) načela pravne sigurnosti kao rezultat razlika u odgovarajućoj sudskoj praksi Apelacionog Suda i Vrhovnog Suda.

Što se tiče navoda o neobrazloženoj sudskoj odluci

32. U vezi sa njegovim navodom o povredi njegovog prava na obrazloženu sudsku odluku, podnosilac zahteva naglašava da osporenu Presuda Apelacionog Suda Kosova [Ae. br. 146/2017] karakterizuje nedostatak adekvatnog obrazloženja zbog toga što Apelacioni Sud nije dao nikakvo obrazloženje u vezi sa osporavanjem prava podnosiocu zahteva na subrogaciju.

33. Po navodima podnosioca zahteva, nedostatak pružanja adekvatnog obrazloženja od strane Apelacionog Suda čini ozbiljnu povredu člana 31 Ustava. S tim u vezi, podnosilac zahteva se poziva na sudsku praksu Ustavnog Suda, odnosno na slučaj KI 55/09, podnosilac zahteva, N.T.SH. Meteorit, Presuda od 6. aprila 2011. godine.

34. Podnosilac zahteva naglašava da Apelacioni sud nije uopšte analizirao njegove tvrdnje u svim pitanjima koja su navedena u njegovoj žalbi, a

pogotovo u pitanjima koja su povezana sa odbijanjem njegovog prava na subrogaciju. S tim u vezi, podnosilac zahteva naglašava da: *"Umesto da se na pravičan način i analitički analiziraju okolnosti ovog slučaja, prava koje je primenjeno na Kosovu u konkretnom slučaju kao i relevantna sudska praksa kako Apelacionog Suda tako i Vrhovnog Suda u sličnim slučajevima, Apelacioni sud je, na arbitraran način, osporio pravo na odštetu."*

35. Podnosilac zahteva smatra da je u osporenoj presudi Apelacionog suda uzeto samo u obzir to što je došlo do sudskog poravnanja između njegovog osiguranika i KBO-a *"[...] bez ikakve analize u vezi sa time koji je bio objekat ovog sporazuma, odnosno na koju se prouzrokovanu štetu isti odnosi, da li su eventualno troškovi medicinskog tretmana i kompenzacija za vreme ozdravljenja bili predmet ovog sporazuma o odšteti, odnosno da li je osiguranik imao aktivnu legitimaciju da bi tvrdio jednu takvu odštetu ili da li ova legitimacija pripada samo podnosiocu zahteva."*

36. Štaviše, po navodima podnosioca zahteva, Apelacioni sud nije pružio nikakvo obrazloženje zašto podnosilac zahteva ne može da traži kompenzaciju za isplaćenu štetu za njegovog osiguranika u skladu sa zakonskim odredbama koje su na snazi, odnosno na osnovu članova 300 i 939 ZOO-a.

37. U vezi sa navodima o neobrazloženju sudske odluke, podnosilac zahteva se u nastavku poziva i na sudsku praksu Evropskog Suda za Ljudska Prava (u daljem tekstu: ESLjP), odnosno na slučajeve *Suominen protiv Finske*, predstavka br. 37801/97, Presuda od 1. jula 2003. godine; *Hadjianastassiou protiv Grčke,* predstavka br. 12945/87, Presuda od *16. decembra* 1992. godine; *Tatishvili protiv Rusije*, predstavka br. 1509/02, Presuda od 22. februara 2007. godine; *Hiro Balani protiv Španije,* pretstavka br. 18064/91, Presuda od 19. decembra 1994. godine*; Ruiz Torija protiv Španije,* pretstavka br. 18390/91, Presuda od 9. decembra 1994. godine*; Helle protiv Finske* pretstavka br. 20772/91, Presuda od 19. decembra 1997. godine*; i Gradinar protiv Moldavije,* pretstavka br. 7170/02, Presuda od 8. aprila 2008. godine.

38. Podnosilac zahteva smatra da u ovom konkretnom slučaju nije primenjena sudska praksa Ustavnog Suda u vezi sa pravom na obrazloženje sudske odluke. S tim u vezi, podnosilac zahteva se na specifičan način poziva i na sudsku praksu Ustavnog Suda, odnosno na slučaj KI 135/14, podnosilac zahteva *IKK Classic*, Presuda od 9. februara 2016. godine, a ovaj slučaj je i bio u vezi sa pitanjem prava na

subrogaciju, i gde je Sud utvrdio da je došlo do povrede člana 31 Ustava, u vezi sa članom 6 EKLjP-a, kao rezultat neobrazložene sudske odluke.

Što se tiče navoda u vezi sa povredom načela pravne sigurnosti kao rezultat protivrečnih odluka u odgovarajućoj sudskoj praksi Apelacionog Suda i Vrhovnog Suda

39. Podnosilac zahteva takođe smatra da je osporenom odlukom povređeno i načelo pravne sigurnosti, kao rezultat protivrečnih odluka u sudskoj praksi Apelacionog suda i Vrhovnog Suda. U vezi sa ovim navodom, podnosilac zahteva naglašava da: *"Zahtev za doslednošću u sudskoj praksi je osnova i doprinosi u jednakom tretiranju pojedinaca koji podnose iste ili, u suštinskim aspektima, slične zahteve pred Apelacionim Sudom ili pred Vrhovnim Sudom Republike Kosova."*
40. Podnosilac zahteva dalje naglašava da *" [...] neuspeh Apelacionog Suda da na dovoljan način razmotri tvrdnje podnosioca u vezi sa kompenzacijom i u potpunosti različit u odnosu na postojeću praksu ovog suda u vezi sa subrogacijom direktno ima štetan uticaj na načelo pravne sigurnosti u vezi sa članom 6 stav 1 Evropske Konvencije."*

41. Podnosilac zahteva takođe smatra da: *"[u]koliko Apelacioni Sud svojom odlukom pokušava da izbegne dosadašnje prakse suda, onda treba da pruži potpune i pravične zakonske razloge u vezi sa ovom izmenom dosadašnjeg pravnog stava Suda."*

42. Podnosilac zahteva se u svom zahtevu, kao podršku za svoje tvrdnje u vezi sa povredom pravne sigurnosti kao rezultat razlika u sudskoj praksi Apelacionog suda i Vrhovnog suda, pozvao na nekoliko odluka Apelacionog suda i Vrhovnog suda, koje se, po njegovim navodima, tiču sličnih pitanja kao što je ono u slučaju koji se nalazi u trenutnom zahtevu, odnosno na: Rešenje Vrhovnog suda [Rev. br. 14/2015] od 14. maja 2015. godine; Presuda Apelacionog suda [Ae. br. 84/2019] od 28. januara 2019. godine; Presuda Apelacionog suda [Ae. br. 3/2017] od 28. decembra 2018. godine; Presuda Apelacionog suda [Ae. br. 298/2016] od 26. februara 2018. godine, Presuda Vrhovnog Suda [E. Rev. br. 4/2018] od 17. maja 2018. godine; i Presuda Vrhovnog Suda [E. Rev. br. 27/2018] od 24. januara 2018. godine.

43. U vezi sa ovim gore navedenim odlukama, podnosilac zahteva navodi da *"Nakon upoređivanja ovih presuda Apelacionog suda dolazi se do zaključka da je ovaj sud konstantno i na dosledan način primenjivao jedan isti pravni stav u vezi sa određivanjem pravnog osnova za pravo na subrogaciju."* Stoga, po navodima podnosioca zahteva, osporena odluka Apelacionog Suda *" [...] na potpuno suprotan način izbegava dosadašnju sudsku praksu, bez davanja nekakvog*

objašnjenja zašto se sud udaljava od dosadašnjeg pravnog tumačenja u vezi sa istim sudskim pitanjem, oslanjajući svoju odluku na neku Sporazum o odšteti sa kvalifikacijom pravnog efekta istog i to ne samo "inter partes" već i sa pravnim efektom i u odnosu na treće strane – a što je u suprotnosti sa osnovnim načelima obavezujućeg prava."

44. Podnosilac zahteva se takođe poziva i na slučaj KI87/18, podnosilac zahteva *IF Skadiforsikring*, Presuda od 27. februara 2019. godine, gde je Ustavni Sud utvrdio da: *"Vrhovni sud kao sud poslednje instance za odlučivanje u konkretnom slučaju podnosioca, zauzimajući drugačiji stav u osporenoj presudi u slučaju koji je potpuno identičan ili sličan drugim predmetima, a da za to nije dao jasno i dovoljno obrazloženje, povredio pravo podnosioca zahteva na obrazloženu sudsku odluku. To je takođe dovelo do kršenja načela pravne sigurnosti kao jedne od osnovnih komponenti vladavine prava, koje je takođe neodvojiv element prava na pravično suđenje iz člana 31 Ustava i člana 6. stav 1. EKLjP-a."*

45. Podnosilac zahteva na kraju navodi da neuspeh Apelacionog suda da adresira njegovu tvrdnju da mu se prepozna pravo na subrogaciju bez davanja ikakvog pravnog obrazloženja i uz devijaciju od dosadašnje sudske prakse Apelacionog suda u sličnim slučajevima čini očiglednu povredu prava na pravično i nepristrasno suđenje koje je zagarantovano članom 31 Ustava Kosova, a u vezi sa članom 6 EKLjP-a.

46. Na kraju, podnosilac zahteva traži od Suda da utvrdi: (i) povredu člana 31 [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava, u vezi sa stavom 1, člana 6 (Pravo na pravično suđenje) EKLjP-a; (ii) da poništi Presudu Apelacionog suda [Ae. br. 146/2017] od 26. februara 2019. godine; i (iii) da vrati predmet na ponovno suđenje.

Relevantne zakonske odredbe

Zakon o obligacionim odnosima od 30. marta 1978. godine:

Zakonska subrogacija
Član 300

Kad obavezu ispuni lice koje ima neki pravni interes u tome, na njega prelazi po samom zakonu u času ispunjenja poveriočevo potraživanje sa svim sporednim pravima .

Subrogacija u slučaju delimičnog ispunjenja

Član 301

U slučaju delimičnog ispunjenja poveriočevog potraživanja, na ispunioca prelaze sporedna prava kojima je obezbeđeno ispunjenje tog potraživanja samo ukoliko nisu potrebna za ispunjenje ostatka poveriočevog potraživanja. Ali poverilac i ispunilac mogu ugovoriti da će koristiti garancije srazmerno svojim potraživanjima, a mogu ugovoriti i da će ispunilac imati pravo prvenstvene naplate.

PRELAZ OSIGURANIKOVIH PRAVA PREMA ODGOVORNOM LICU NA OSIGURAVAČA (SUBROGACIJA)

Član 939

Isplatom naknade iz osiguranja prelaze na osiguravača, po samom zakonu, do visine isplaćene naknade sva osiguranikova prava prema licu koje je po ma kom osnovu odgovorno za štetu .

Ako je krivicom osiguranika onemogućen ovaj prelaz prava na osiguravače, u potpunosti ili delimično, osiguravač se oslobađa u odgovarajućoj meri svoje obaveze prema osiguraniku.

Prelaz prava sa osiguranika na osiguravača ne može biti na štetu osiguranika, te ako je naknada koju je osiguranik dobio od osiguravača iz bilo kog uzroka niža od štete koju je pretrpeo, osiguranik ima pravo da mu se iz sredstava odgovornog lica isplati ostatak naknade pre isplate osiguravačevog potraživanja po osnovu prava koja su prešla na njega.

Izuzetno od pravila o prelazu osiguranikovih prava na osiguravača, ova prava ne prelaze na osiguravača ako je štetu prouzrokovalo lice u srodstvu u pravoj liniji sa osiguranikom ili lice za čije postupke osiguranik odgovara, ili koje živi sa njim u istom domaćinstvu, ili lice koje je radnik osiguranika, osim ako su ta lica štetu prouzrokovala namerno.
Ali ako je neko od lica pomenutih u prethodnom stavu bilo osigurano od odgovornosti, osiguravač može zahtevati od njegovog osiguravača naknadu iznosa koji je isplatio osiguraniku.

OSIGURANJE OD ODGOVORNOSTI
Odgovornost osiguravača

Član 940

U slučaju osiguranja od odgovornosti, osiguravač odgovara za štetu nastalu osiguranim slučajem samo ako treće oštećeno lice zahteva njenu naknadu.
Osiguravač snosi, u granicama svote osiguranja, troškove spora o osiguranikovoj odgovornosti.

Sopstveno prako oštećenika i direktna tužba
Član 941

U slučaju osiguranja od odgovornosti, oštećeno lice može zahtevati neposredno od osiguravača naknadu štete koju je pretrpelo događajem za koji odgovara osiguranik, ali najviše do iznosa osiguravačeve obaveze.
Oštećeno lice ima, od dana kada se dogodio osigurani slučaj, sopstveno pravo na naknadu iz osiguranja te je svaka docnija promena u pravima osiguranika prema osiguravaču bez uticaja na pravo oštećenog lica na naknadu.

Ocena prihvatljivosti zahteva

47. Sud prvo ocenjuje da li je zahtev ispunio uslove prihvatljivosti utvrđene Ustavom i dalje precizirani Zakonom i Poslovnikom o Radu.

48. U tom smislu, Sud se poziva na član 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] stavovi 1. i 7. Ustava, koji predviđaju :

> *"1. Ustavni sud odlučuje samo u slučajevima koje su ovlašćene strane podnele sudu na zakonit način .*
> *[...]*
> *7. Pojedinci mogu da pokrenu postupak ako su njihova prava i slobode koje im garantuje ovaj Ustav prekršena od strane javnih organa, ali samo kada su iscrpeli sva ostala pravna sredstva, regulisanim zakonom".*

49. Sud se takođe poziva i na stav 4 člana 21 [Opšta načela] Ustava, koji propisuje: *"Ustavom utvrđena prava i osnovne slobode važe i za pravna lica, onoliko koliko su izvodljiva."*

50. U nastavku, Sud takođe ocenjuje da li je podnosilac zahteva ispunio uslove prihvatljivosti koji su dalje precizirani Zakonom. S tim u vezi, Sud se poziva na član 47. [Individualni zahtevi] i član 48. [Tačnost podneska] i 49 [Rokovi] Zakona, koji propisuju:

Član 47

[Individualni zahtevi]

"1. Svaka osoba ima pravo da od Ustavnog suda zatraži pravnu zaštitu ukoliko smatra da njena Ustavom zagarantovana prava i slobode krši neki javni organ.

2. Osoba može da podnese pomenuti podnesak samo nakon što su iscrpljena sva ostala zakonom određena pravna sredstva ."

Član 48
[Tačnost podneska]

"Podnosilac podneska je dužan da jasno naglasi to koja prava i slobode su mu povređena i koji je konkretan akt javnog organa koji podnosilac želi da ospori".

Član 49
[Rokovi]

"Podnesak se podnosi u roku od četiri (4) meseci. Rok počinje od dana kada je podnosilac primio sudsku odluku ...".

51. U tom pravcu, Sud pre svega primećuje da podnosilac zahteva ima pravo da podnese ustavnu žalbu, pozivajući se na navodne povrede njegovih ustavnih prava i sloboda, koji važe i za pojedince i za pravna lica (vidi slučaj Ustavnog suda Republike Kosova br. KI41/09, podnosilac zahteva: *Univerzitet AAB-RIINVEST L.L.C.*, rešenje o neprihvatljivosti od 3. februara 2010. godine, stav 14).

52. Što se tiče ispunjenja drugih uslova prihvatljivosti koji su određeni Ustavom i Zakonom a koji su navedeni iznad, Sud utvrđuje da podnosilac zahteva ovlašćena strana koja osporava akt javnog organa, odnosno Presudu Apelacionog Suda Ae. br. 146/17, od 26. februara 2019. godine. U vezi sa iscrpljenjem pravnih sredstava, Sud primećuje da je poslednja odluka koja je doneta u postupku pred redovnim sudovima bila osporena presuda Apelacionog suda, protiv koje, zbog vrednosti spora, nije bila dozvoljena revizija. Samim tim, Sud utvrđuje da je podnosilac zahteva iscrpeo sva pravna sredstva koja su određena zakonom. Podnosilac zahteva je takođe naglasio prava i osnovne slobode za koje tvrdi da su povređeni, u skladu sa uslovima iz člana 48. Zakona. i podneo je zahtev u skladu sa rokom koji je propisan u članu 49. Zakona.

53. Sud utvrđuje da zahtev podnosioca zahteva takođe ispunjava uslove o prihvatljivosti koji su određeni u stavu 1 pravila 39 Poslovnika o Radu.

Isti se ne može proglasiti neprihvatljivim na osnovu uslova koji su propisani u stavu 3 pravila 39 Poslovnika o Radu.

54. Sud takođe naglašava da se zahtev ne može proglasiti neprihvatljivim ni po kojem drugom osnovu. Stoga, isti se treba proglasiti prihvatljivim i trebaju se proceniti meritumi istog (Vidi takođe, s tim u vezi, predmet ESLjP-a *Alimuçaj protiv Albanije,* Presuda od 9. jula 2012. godine, stav 144, vidi slučajeve Suda KI87/18, podnosilac zahteva "*IF Skadeforsikring"*, Presuda od 27. februara 2019. godine, stav 35, i KI35/18 podnosilac *Bayerische Versicherungsverbrand*, Presuda od 11. decembra 2019. godine, stav 43).

Meritum zahteva

55. Sud podseća da podnosilac zahteva tvrdi da je osporena presuda Apelacionog suda doneta uz povredu osnovnih prava i sloboda koje su zagarantovane članom 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava u vezi sa članom 6 (Pravo na pravično suđenje) EKLjP-a. U vezi sa njegovom tvrdnjom na povredu njegovog prava na pravično i nepristrasno suđenje, podnosilac zahteva, na specifičan način, tvrdi (i) povredu prava na obrazloženu sudsku odluku i (ii) povredu načela pravne sigurnosti kao rezultat razlika u odgovarajućoj sudskoj praksi Apelacionog suda i Vrhovnog Suda.

56. U vezi sa navodima o neobrazloženoj sudskoj odluci, podnosilac zahteva na specifičan način tvrdi da Apelacioni Sud nije analizirao njegove navode u vezi sa svim pitanjima koja su navedena u njegovoj žalbi, a pogotovo u vezi sa pitanjem koje se tiče odbijanja prepoznavanja prava na subrogaciju. Drugo, podnosilac zahteva takođe smatra da je osporenom odlukom došlo do povrede i načela pravne sigurnosti, kao rezultat razlika u odgovarajućoj sudskoj praksi Apelacionog suda i Vrhovnog Suda.

57. Dakle, Sud će u nastavku navode podnosioca zahteva u vezi sa pravom na obrazloženu sudsku odluku i načela pravne sigurnosti kao rezultat razlika u odgovarajućoj sudskoj praksi Apelacionog suda i Vrhovnog Suda razmotriti u svetlu proceduralnih garancija koje su zagarantovane članom 31 Ustava a u vezi sa članom 6 EKLjP-a, koje su detaljno tumačene u sudskoj praksi ESLjP-a, u skladu sa kojom je Sud, na osnovu člana 53 [Tumačenje odredbi Ljudskih prava] Ustava, obavezan da tumači osnovna ljudska prava i slobode koje su zagarantovane Ustavom.

58. U tom smislu, Sud se poziva na član 31. [Pravo na pravično nepristrasno suđenje] Ustava, koji propisuje:

"1. Svakom se garantuje jednaka zaštita prava pred sudom, ostalim državnim organima i nosiocima javnih.

2. Svako ima pravo na javno, nepristrasno i pravično razmatranje odluka o pravima i obavezama ili za bilo koje krivično gonjenje koje je pokrenuto protiv njega/nje, u razumnom roku, od strane nezavisnog i nepristrasnog, zakonom ustanovljenog, suda".

59. Pored toga, Sud se poziva na član 6.1 (Pravo na pravično suđenje) EKLjP-a, koji propisuje:

"Prilikom utvrđivanja građanskih prava i obaveza ili osnovanosti bilo kakve krivične optužbe protiv njega, svako ima pravo na pravično suđenje i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim, zakonom ustanovljenim sudom."

I. Što se tiče prava na obrazloženu sudsku odluku

(i) Opšta načela u vezi sa pravom na obrazloženu sudsku odluku koja su razvijena u sudskoj praksi ESLjP-a i Suda

60. U vezi sa pravom na obrazloženu sudsku odluku koje je zagarantovano članom 31 Ustava a u vezi sa članom 6 EKLjP-a, Sud prvenstveno naglašava da Sud već ima utemeljenu sudsku praksu koja je razvijena u skladu sa osnovnim načelima koja su postavljena u sudskoj praksi ESLjP-a (vidi, između ostalog slučajeve Suda KI72/12, podnosilac *Veton Berisha i Ilfete Haziri*, Presuda od 17. decembra 2012. godine; KI22/16, podnosilac zahteva Naser Husaj, Presuda od 9. juna 2017. godine; KI97/16, podnosilac zahteva *"IKK Classic"*, Presuda od 4. decembra 2017. godine; KI143/16, podnosilac zahteva *Muharrem Blaku i drugi*, Rešenje o neprihvatljivosti od 13. juna 2018. godine; KI87/18, podnosilac zahteva *IF Skadiforsikring*, Presuda od 27. februara 2019. godine, i KI24/17, podnosilac zahteva *Bedri Salihu*, Presuda od 27. maja 2019. godine).

61. Sudska praksa ESLjP-a i sudska praksa Suda prvenstveno naglašavaju da pravo na jedan pravičan sudski postupak uključuje i pravo na obrazloženu sudsku odluku i da sudovi treba *"jasno da ukažu na osnove na kojima zasnivaju svoje odluke" (*vidi: slučaj ESLjP-a *Hadjianastassiou protiv Grčke, predstavka br. 12945/87,* presuda od 16. decembra 1992. godine, vidi takođe slučaj Suda KI87/18, podnosilac zahteva *IF Skadeforsikring"*, citirano iznad, stav 44).

62. Međutim, iako ESLjP tvrdi da član 6, stav 1 obavezuje sudove da daju razloge za svoje presude, on je takođe smatrao da se to ne može razumeti kao da se zahteva detaljan odgovor na svaki argument (Vidi: slučaj ESLjP-a *Van de Hurk protiv Holandije*, presuda od 19. aprila 1994. godine, stav 61; *Garcia Ruiz protiv Španije*, predstavka br. 30544/96, Presuda od 21. januara 1999. godine, stav 26, *Jahne i Lenoble protiv Francuske* [VV], Presuda od 16. decembra 1992. godine, stav 81, i vidi slučaj Suda KI97/16*, podnosilac zahteva IKK Classic "*, stav 47) .

63. Stepen u kojoj se ova dužnost za davanje razloga primenjuje može varirati u zavisnosti od prirode odluke i mora se odrediti u svetlu okolnosti slučaj. Postoje suštinski argumenti podnosilaca zahteva koji se trebaju razmotriti i dati razlozi trebaju biti zasnovani na zakonu koji se primenjuje (Vidi: slučajeve ESLjP-a: *Garcia Ruiz protiv Španije*, predstavka br. 30544/96, presuda od 21. januara 1999. godine, stav 29; *Hiro Balani protiv Španije*, presuda od 9. decembra 1994. godine, stav 27; *i Higgins i drugi protiv Francuske*, stav 42, vidi takođe slučaj KI97/16, podnosilac zahteva *IKK Classic*, citirano iznad, stav 48, i vidi slučaj KI 87/18 "*IF Skadeforsikring"*, citirano iznad, stav 48)

64. Samim tim, Sud ponovo naglašava da pravo na dobijanje jedne sudske odluke u skladu sa zakonom uključuje i obavezu da sudovi navedu razloge za svoje odluke, kako na proceduralnom tako i na materijalnom nivou (Vidi *mutatis mutandis* slučaj Suda KI97/16, podnosilac *IKK Classic*, citirano iznad, stav 54).

65. Na kraju, Sud, pozivajući se na svoju sudsku praksu podseća da da će odluke sudova povrediti ustavni princip zabrane proizvoljnosti u odlučivanju ako dato obrazloženje ne sadrži utvrđene činjenice, zakonske odredbe i logičan odnos među njima (Vidi, između ostalog, slučajeve Suda: KI72/12, podnosilac zahteva *Veton Berisha i Ilfete Haziri*, citirano iznad, stav 61; KI135/14, podnosilac *IKK Classic*, citirano iznad, stav 58; KI 96/16 podnosilac *IKK Classic*, citirano iznad, stav 52; i KI87/18, podnosilac zahteva "*IF Skadeforsikring"* citirano iznad, stav 49).

(ii) Primena navedenih principa u slučaju podnosilaca zahteva

66. U ovom konkretnom slučaju, glavna tvrdnja podnosioca zahteva je ta da je Apelacioni Sud uzeo u obzir samo vansudski sporazum o kompenzaciji, koji je bio sklopljen između osiguranika podnosioca zahteva i KBO-a, i time nije uspeo da razmotri u potpunosti pitanje

medicinskih troškova i kompenzacije za nesposobnost za rad koji su plaćeni od podnosioca zahteva za njenog osiguranika M.B..

67. Da bi se utvrdilo da li obrazloženje koje je dato od strane Apelacionog Suda ispunjuje standarde jedne obrazložene sudsku odluke, Sud prvenstveno podseća na obrazloženje Apelacionog suda, gde se navodi sledeće:

> *"Veće Apelacionog suda Kosova, nakon analize i pažljivog celokupnog razmatranja dokaza koji se nalaze u spisima predmeta, u odnosu na žalbene navode, dolazi do zaključka da žalba [podnosioca zahteva] nije osnovana, zbog toga što je prvostepeni sud dao dovoljno razloga koji su ubedljivi da je tuženi Kosovski Biro Osiguranja, sa sedištem u Prištini, u vansudskom postupku razmotrio žalbu osiguranika tužioca i doneo je odluku SK-632/2012 od 13/11/2012. godine, gde je predstavio ponudu za nadoknadu štete u sumi od 755.00 evra, a sa tom ponudom se nije složila oštećena strana [M.B.] i istije dana 06/03/2013. godine podneo tužbu za nadoknadu štete pred Osnovnim sudom u Peći, dok je dana 25/02/2015. godine, on sklopio sudsko poravnanje sa tuženom i to u prisustvu njegovog advokata [I.I.], za sve vrste šteta koje proizilaze iz saobraćajne nesreće od 19/01/2012. godine. Ovo je utvrđeno na osnovu zapisnika Osnovnog suda u Peći C. br. 185/ 13 od 25/02/2015. godine, a to poravnanje je u potpunosti izvršeno od strane tužene, ispunjavajući tako njenu finansijsku obavezu u korist osiguranika tužioca i na taj način je osiguranik tužioca iskoristio svoje subjektivno građansko pravo na osnovu domaćih zakonskih propisa i nije imao zakonsko pravo da traži kompenzaciju i od tužioca, odnosno, iz spisa predmeta se ne vidi da je tužilac nio obavešten od strane osiguranika istog [M.B.], da je on svoje zakonsko pravo na nadoknadu štete on već iskoristio u Republici Kosovo i to putem sudskih postupaka.*

68. Konkretno, Apelacioni sud, pozivajući se na odredbe ZPP-a je utvrdio da je sudsko poravnanje imalo sve karakteristike pravosnažne i konačne presude i kao takvo proizvodi sve pravne efekte kao i presuda, dakle, samim tim i u vezi sa pravnim pitanjem, o kojem su strane postigle sudski sporazum, ne može se sprovesti spor. S tim u vezi, Apelacioni Sud je podvukao da *"[...] u ovom konkretnom slučaju nisu ispunjeni zakonski uslovi za nadoknadu štete na osnovu člana 941 ZOO-a, zato što je osiguranik tužioca već iskoristio svoje zakonsko pravo pred sudskim organima Republike Kosova i isti ne može da prenese neki pravno nepostojeći zahtev na tužioca, dok će, sa druge strane, eventualno usvajanje tužbenog zahteva [podnosioca zahteva]*

direktno uticati na pravnu sigurnost Republike Kosova, ukidajući pravni efekat domaćih sudskih odluka. "

69. Oslanjajući se na gore navedeno obrazloženje Apelacionog suda, Sud primećuje da Apelacioni sud nije razmotrio na adekvatan način pitanje kompenzacije podnosioca zahteva, a to je bilo suštinsko pitanje koje je navedeno u tužbenom zahtevu pred Osnovnim Sudom. U svojoj tužbi, koja je bila podneta pred Osnovnim Sudom, kao i u svojoj žalbi koja je bila uložena pred Apelacionim Sudom, podnosilac je svoj zahtev za kompenzaciju na osnovu prava na subrogaciju obrazložio pozivajući se na odgovarajuće odredbe ZOO-a, odnosno na članove 300 i 939. Međutim, Apelacioni sud svoje obrazloženje za odbijanje zahteva podnosioca za kompenzaciju na osnovu prava na subrogaciju oslanja samo na vansudski sporazum, bez pružanja ikakvog obrazloženja i odgovarajućeg tumačenja i u vezi sa pravom podnosioca zahteva na subrogaciju, kao što je to naglašeno u njegovom tužbenom zahtevu i njegovoj žalbi koja je uložena pred Apelacionim Sudom.

70. Sud takođe primećuje da se u gore navedenom stavu Apelacionog suda potvrđuje da vansudski sporazum poništava pitanje kompenzacije podnosioca zahteva, bez naglašavanja: (i) kako je kompenzacija koja je plaćena od KBO ka osiguraniku oslobodila istog od plaćanja kompenzacije podnosiocu zahteva, imajući u obzir da je ovaj vansudski sporazum bio potvrđen od strane Osnovnog suda u Peći, nakon zahteva osiguranika kod podnosioca zahteva za kompenzaciju medicinskog tretmana i nesposobnosti za rad, koji je realizovan tokom 2013. godine; kao i (ii) kako je vansudski sporazum između osiguranika podnosioca zahteva i KBO-a uticao naprava podnosioca zahteva, kada je jasno da ovaj potonji uopšte nije bio strana u ovom sporazumu.

71. Sud podseća da je Sud utvrdio povrede prava na obrazloženu sudsku odluku u jednom sličnom slučaju, odnosno u slučaju KI135/14, podnosilac *IKK Classic,* citiran iznad, a putem istog je procenio ustavnost presude Vrhovnog Suda [E. Rev. br. 21/2014] od 8. aprila 2014. godine (u daljem tekstu: slučaju KI134/15). U ovom slučaju, Vrhovni Sud je prihvatio reviziju tužene, Osiguravajuće kompanije SIGMA, čiji je osiguraniku Republici Kosova prouzrokovao saobraćajnu nesreću u kojoj je osiguranik tužioca, odnosno Osiguravajuće Kompanije u Federalnoj Republici Nemačkoj (IKK Classic) pretrpeo telesne povrede. Istom tom presudom, Vrhovni Sud je poništio Presude Apelacionog suda i bivšeg Okružnog Privrednog suda u Prištini, sa obrazloženjem da su nižestepeni sudovi "pogrešno usvojili kao osnovan tužbeni zahtev" tužioca IKK Classic, podnetog na osnovu prava na subrogaciju zbog toga što, na osnovu Vrhovnog suda, njen osiguranik je putem vansudskog sporazuma od 3. februara 2009.

godine, sklopljenog između njega i SIGMA prihvatio kompenzaciju u sumi od 2.729 evra. Sud je utvrdio da *"neuspeh Vrhovnog suda da pruži jasne i potpune odgovore u vezi sa glavnim pitanjem koje se tiče prava podnosioca zahteva [IKK Classic] o nekoj kompenzaciji, određenog od strane nižestepenih sudova, predstavlja povredu prava podnosioca zahteva da bude saslušan i pravo na obrazloženu odluku, kao sastavnog deka prava na pravično i nepristrasno suđenje.*

72. Dana 16. marta 2016. godine, nakon Presude Ustavnog Suda u slučaju KI135/14, Vrhovni sud je doneo novu presudu, odnosno drugu u tom slučaju, presudu E. Rev. br. 15/2016 u kojoj je ponovio nalaze iz prve Presude [E. Rev. br. 21/2014] od 8. aprila 2014. godine, odlučujući da je zahtev za reviziju SIGMA osnovan. Nakon ove presude, *IKK Classic* je ponovo podneo zahtev pred Ustavnim Sudom, a u tom slučaju je Ustavni Sud u Presudi KI97/16, od 14. decembra 2017. godine (u daljem tekstu: slučaj KI97/16), utvrdio da Vrhovni Sud *"[...] ne uzimajući u obzir i time što nije obrazložio pravo koje se tvrdi od strane podnosicoa zahteva o kompenzaciji, a pogotovo zato što nije razmotrio zaključke u Presudi Suda u slučaju br. KI135/14, drugom presudom Vrhovnog Suda [E. Rev. br. 15/2016] od 16. marta 2016. godine, je povređeno pravo podnosioca zahteva na pravično i nepristrasno suđenje, kako je to zagarantovano članom 31 Ustava a u vezi sa članom 6, stav 1 EKLjP-a. Kao rezultat ove povrede, podnosiocu zahteva je povređeno njegovo pravo na obrazloženu odluku."*

73. Dakle, u svetlu gore navedenog obrazloženja i na osnovu svoje sudske prakse u sličnim slučajevima, Sud ocenjuje da u osporenoj presudi Apelacionog suda nisu u potpunosti i na jasna način razmotrena pitanja kompenzacije medicinskih troškova koji su plaćeni od strane podnosioca zahteva a koje je precizirao u svom tužbenom zahtevu. (Vidi *mutatis mutandis*, slučaj KI135/14, stav 52).

74. Štaviše, suštinski zahtev podnosioca zahteva, koji je bio podnet na osnovu prava na subrogaciju nije bio obrazložen ni od strane Osnovnog Suda.

75. U tom pravcu, Osnovni sud je utvrdio da nakon sklapanja vansudskog sporazuma, osiguranik podnosioca zahteva je iskoristio svoje pravo da bi mogao da zatraži kompenzaciju štete, zaključujući da niko ne može da prenese nekom drugom bilo koje pravo koje je on realizovao ranije, i samim tim, ovo pravo, po navodima Osnovnog suda, je iskorišćeno. Apelacioni sud je u svojoj presudi samo potvrdio zaključke Osnovnog suda dodajući da na osnovu člana 391, tačka e) ZPP-a, sudsko poravnanje ima karakteristike pravosnažne i konačne presude i kao

takvo proizvodi iste poravne efekte kao i presuda, i samim tim i u vezi sa ovim pravnim pitanjem, o kojem su strane već sklopile sudski sporazum, ne može se sprovesti spor.

76. Stoga, Sud smatra da osporena Presuda Apelacionog suda Ae. br. 146/17, od 26. februara 2019. godine, ne ispunjava standarde koji su zatraženi za jednu obrazloženu odluku, i samim tim, povređuje pravo podnosioca zahteva koje je zagarantovano članom 31 Ustava a u vezi sa članom 6 EKLjP-a.

77. Nakon utvrđivanja da je osporena Presuda Apelacionog suda doneta u suprotnosti sa članom 31 Ustava, u vezi sa članom 6 EKLjP-a zbog nedostatka obrazložene sudske odluke, Sud će u nastavku razmotriti navodev podnosioca zahteva u vezi sa povredom načela pravne sigurnosti zbog nedostatka doslednosti u sudskoj praksi Apelacionog Suda i sudskoj praksi Vrhovnog Suda.

II. Što se tiče navoda koji su povezani sa načelom pravne sigurnosti, kao rezultat protivrečnih odluka

(i) Opšti principi koji su se razvijali u sudskoj praksi ESLjP-a i sudskoj praksi Suda

78. U vezi sa principom pravne sigurnosti kao rezultat nedostatka doslednosti u sudskoj praksi, ESLjP je u svojoj praksi razvio osnovne principe i postavio je i kriterijume u vezi sa tim da li neka navedena nedoslednost u sudskim odlukama predstavlja povredu člana 6 EKLjP-a. Kriterijume koji su postavljeni od ESLjP-a, Sud je, tokom razmatranja navoda podnosilac zahteva o povredi pravne sigurnosti, kao rezultat protivrečnih odluka sudova, primenio i u svojoj sudskoj praksi. (Vidi, između ostalog, gore navedene slučajeve Suda KI35/18 i KI87/18, gde je Sud utvrdio povredu člana 31 Ustava, u vezi sa članom 6 EKLjP-a kao rezultat nedoslednosti u sudskoj praksi ESLjP-a).

79. U vezi sa prvim principom, ESLJP je konstantno naglašavao da je jedna od osnovnih komponenti vladavine zakona pravna sigurnost koja, između ostalog, garantuje jednu odgovarajuću sigurnost u pravnim situacijama i doprinosi verovanju javnosti u sudove (Vidi, *mutatis mutandis*, *Ştefănică i drugi prtiv Rumunije*, *predstavka br. 38155/02, Presuda od 2. novembra 2010. godine,* stav 38, *Nejdet Şahin i Perihan Şahin protiv Turske,* Presuda od 20. oktobra 2011. godine, stav 56).

80. U vezi sa drugim principom ESLjP- je, međutim, naglasio da ne postoji neko pravo koje je dobijeno zbog doslednosti sudske prakse (Vidi slučaj *Unédic protiv Francuske*, predstavka br. 20153/04, stav 74, 18.

decembar 2008. godine, i vidi gore citirani slučaj *Nejdet Şahin i Perihan Şahin protiv Turske,* stav 56, vidi takođe i slučaj Suda koji je citiran iznad KI35/18, podnosilac zahteva *Bayerische Versicherungsverbrand*, stav 65, kao i slučaj KI 42/17, podnosilac zahteva *Kushtrim Ibraj*, Rešenje o neprihvatljivosti od 25. januara 2018. godine, stav 33).

81. U vezi sa trećim principom, ESLjP je naglaso da mogućnost oprečnih odluka je svojstvena karakteristika svakog pravosudnog sistema zasnovanog na mreži osnovnih i apelacionih sudova sa ovlašćenjima u okviru njihove teritorijalne nadležnosti. Takvo odstupanje može da nastupi i u okviru istog suda. To se, samo po sebi, ne može smatrati suprotnim Konvenciji (Vidi slučaj ESLjP-a *Santos Pinto protiv Portugala,* predstavka br. 39005/04, Presuda od 20. maja 2008. godine stav 41, vidi takođe i slučaj Suda KI87/17, podnosilac *"IF Skadeforsikring",* citirano iznad, stav 66 i slučaj KI35/18 podnosilac Bayerische Versicherungsverbrand, stav 67).

82. Međutim, ESLJP je, pozivajući se na gore navedene principe odredio tri osnovna kriterijuma da bi odredio da li neka navedena razlika u sudskim odlukama čini i povredu člana 6 EKLjP-a, a to su: (i) da li postoje "*duboke i dugotrajne razlike"* u sudskoj praksi domaćih sudova; (ii) da li domaći zakon propisuje mehanizam za prevazilaženje tih nedoslednosti; i (iii) da li je taj mehanizam primenjen i, ukoliko jeste, u kojoj meri. (S tim u vezi, vidi slučaj ESLjP-a, *Beian protiv Rumunije* (br.1), Presuda od 6. decembra 2007. godine, stavovi 37 -39; *Lupeni Grčkokatolička parohija i drugi protiv Rumunije*, presuda od 29. novembra 2016. godine, stavovi 116-135; *Iordan Iordanov i drugi protiv Bugarske,* Presuda od 2. jula 2009. godine, stavovi 49-50; *Nejdet Şahin i Perihan Şahin protiv Turske,* citirano iznad, stav 53; i vidi slučaj suda Kl29/17, podnosilac zahteva *Adem Zhegrova,* Rešenje o neprihvatljivosti od 5. septembra 2017. godine, stav 51 i vidi takođe i slučajeve Suda koji su citirani iznad, KI42/17, podnosilac *Kushtrim Ibraj*, stav 39, KI87/17 podnosilac *IF Skadiforsikring*, stav 67, KI35/18 podnosilac *Bayerische Versicherungsverbrand*, stav 70).

(i) Primena ovih principa u okolnostima ovog konkretnog slučaja

83. U nastavku, Sud će primeniti ove razmotrene principe u okolnostima ovog konkretnog slučaja, primenjujući kriterijume na osnovu kojih ESLjP tretira pitanja nedoslednosti u vezi sa duskom praksom, počev od procene da li su u okolnostima ovog konkretnog slučaja, (i) navedene nedoslednosti u sudskoj praksi "*duboke i dugoročne*"; i ukoiliko je to slučaj, (ii) ispitivanje mehanizama koji su sposobni da

reše odgovarajuću nedoslednost; i (iii) procene da li su ovi mehanizmi bili primenjeni i u kojoj meri u okolnostima ovog konkretnog slučaja.

84. Prvenstveno, Sud treba takođe da ponovo naglasi da, na osnovu sudske prakse ESLjP-a i sudske prakse Suda, nije funkcija Suda da upoređuje različite odluke redovnih sudova, iako se isti bave postupcima koji su očigledno slični, zato što se treba poštovati nezavisnost sudova. Pored toga, u takvim slučajevima, odnosno slučajevima navoda o ustavnim povredama osnovnih prava i sloboda kao rezultat nedoslednosti u sudskoj praksi, podnosioci zahteva moraju predstaviti Sudu odgovarajuće argumente u pogledu činjenične i pravne sličnosti slučajeva za koje tvrde da su različito rešeni od strane redovnih sudova, dovodeći na taj način do neusaglašenosti u sudskoj praksi, koja je mogla dovesti do povrede njihovih osnovnih ljudskih prava i sloboda zagarantovanih članom 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP-a (Vidi gore citirani slučaj KI35/18, podnosilac zahteva *Bayerische Versicherungsverbrand*, stav 76).

85. U okolnostima ovog konkretnog slučaja, Sud podseća da podnosilac zahteva tvrdi da je u njegovom slučaju Apelacioni Sud odlučio drugačije u vezi sa pravom na subrogaciju, delujući tako u suprotnosti sa svojom sudskom praksom i sudskom praksom Vrhovnog Suda. Kao podršku svojim navodima, on se pozvao na šest (6) drugih slučajeva Apelacionog suda i Vrhovnog suda, i to na: Rešenje Vrhovnog suda [Rev. br. 14/2015] od 14. maja 2015. godine; Presuda Apelacionog suda [Ae. br. 84/2019] od 28. januara 2019. godine; Presuda Apelacionog suda [Ae. br. 3/2017] od 28. decembra 2018. godine; Presuda Apelacionog suda [Ae. br. 298/2016] od 26. februara 2018. godine, Presuda Vrhovnog Suda [E. Rev. br. 4/2018] od 17. maja 2018. godine; i Presuda Vrhovnog Suda [E. Rev. br. 27/2018] od 24. januara 2018. godine.

86. U vezi sa gore navedenim odlukama Apelacionog suda [Ae. br. 84/2019] od 28. januara 2019. godine i [Ae. br. 3/2017] od 28. decembra 2018. godine i odluku Vrhovnog suda [E. Rev. br. 27/2018] od 24. januara 2018. godine, Sud primećuje da se ove odluke na specifičan način tiču pitanja primena odredbi koje regulišu visinu zatezne kamate u kontekstu obaveznog osiguranja od autoodgovornosti. U nastavku, Sud primećuje da su u ovim trima odlukama, Apelacioni Sud i Vrhovni Sud primenjivali i odredbe ZOO-a, odnosno člana 939, koji se takođe tiče i prava na subrogaciju. Međutim, Sud ocenjuje da ove tri (3) odluke, koje su podnete od strane podnosioca zahteva, a koje u suštini razmatraju pitanje određivanja zatezne kamate ne sadrže činjenične i proceduralne sličnosti, kao što je to u slučaju podnosioca zahteva.

87. Sa druge strane, tri sledeće odluke, koje će Sud ukratko razmotriti, odnosno rešenja Vrhovnog suda [Rev. br. 14/2015] od 14. maja 2015. godine i [E. Rev. br. 4/2018] od 17. maja 2018. godine kao i Presudu Apelacionog Suda [Ae. br. 298/2016] od 26. februara 2018. godine se tiču pitanja procene Vrhovnog i Apelacionog suda u vezi sa efektima vansudskih sporazuma za treće strane, odnosno kompanije osiguranja koje su svojim osiguranicima nadoknadile štete koje su prouzrokovane u nesrećama i samim tim nisu bile ni deo ovih vansudskih sporazuma.

a) *Rešenje Vrhovnog suda, Rev. br. 14/2015, od 14. maja 2015. godine;*

88. Vrhovni Sud je u ovom Rešenju priznao reviziju tužioca [Suva Wetzikon] i slučaj je vratio na ponovno suđenje. Osiguranik tužioca, u svojstvu žrtve je sklopio sudsko poravnanje sa Garantnim fondom, koji je zastupao lice koje je prouzrokovalo nesreću sa vozilom. Osnovni sud i Apelacioni Sud su odbili tužbeni zahtev tužioca za kompenzaciju neke određene sume, na ime medicinskog tretmana i plaćanja zbog nesposobnosti za rad kao posledice saobraćajne nesreće.

89. Vrhovni Sud je u svom rešenju obrazložio sledeće: *"Vansudski sporazum koji je* sklopljen *između oštećenog u ovoj saobraćajnoj nesreći sa Garantnim fondom, da li ima efekat na odnos između tužioca i tuženog i da li se može smatrati da he isplatom sume od [...] iz garantnog fonda oštećenog [M.G], tužena završila sa obavezama ka tužiocu. Da li je oštećeni znao za činjenicu da je za pretrpljenu štetu plaćena naknada od tuženog i da je nasuprot tome ipak sklopio vansudski sporazum sa Garantnim Fondom. Stoga, prvostepeni sud treba da proceni da li vansudski sporazum koji je sklopljen između Garantnog Fonda i oštećenog [M.G.] ima pravni efekat na tužioca i da li je oštećeni ima svojstvo trećeg lica u vozilu koje je bilo osigurano kod tužene kao i to da li ima zakonskih osnova zahtev tužioca protiv tužene za nadoknadu Štete koju je tuženi platio [M.G.]"*

b) *Presuda Apelacionog Suda, Ae. br. 298/2016 od 26. februara 2018. godine;*

90. Apelacioni Sud je odbio žalbu tuženog [Kosovski Biro Osiguranja] gde je obrazložio sledeće:

> *Apelacioni Sud je razmotrio žalbene navode tuženog [Kosovski Biro Osiguranja] u vezi sa nadoknadom štete oštećenom [R.M.], od strane tužene, koja je proizašla iz Vansudskog sporazuma i da zbog tog razloga on nema pravo da traži odštetu, ali je našao da su isti neosnovani jer, na osnovu člana 190 ZOO-a, kojim se*

određuje da "Sud, imajući u obzir i okolnosti koje su se desile nakon prouzrokovanja štete će odrediti odštetu u sumi za koju se smatra da je potrebna da se materijalno stanje oštećenog vrati na mesto gde je bilo pre nego što se desila štetna radnja ili propust. ." U ovom konkretnom slučaju, suma koja je pokrivena vansudskim sporazumom od (...) nije ukupna suma štete, stoga postoji obaveza tužene za kompenzaciju preostalog dela, odnosno sume od (...) €"

c) *Rešenje Vrhovnog Suda, E. Rev. br. 4/2018 od 17. maja 2018. godine [slučaj IKK Classic];*

91. D.H., osiguranik podnosioca zahteva, koji je pretrpeo teške telesne povrede u jednoj saobraćajnoj nesreći koju je prouzrokovao B.L., korisnik osigruanja osiguravajuće kompanije "SIGMA" u Prištini (u daljem tekstu: SIGMA). D.H., je bio na medicinskom tretmanu u Federalnoj Republici Nemačkoj koji je koštao 18.985,36 Evra, a koji je plaćen od strane tužioca [IKK Classic]. (Vidi u nastavku kratak prikaz slučajeva KI134/15 i KI97/16 u stavu 71 ove presude.

92. Kao posledicu Presude Ustavnog Suda (slučaj KI97/16), Vrhovni Sud je u Rešenju [E. Rev. br. 4/2018] od 17. maja 2018. godine, ponovo usvojio reviziju koja je podneta od strane tužene [SIGMA], ali je predmet vratio prvostepenom sudu na ponovno suđenje. *Vrhovni Sud je, na osnovu presude Ustavnog Suda* KI97/16 utvrdio da *"[...] u ovom imovinsko pravnom postupku ostale su neobjašnjene činjenice u vezi sa tim koji su bili potrebni troškovi za lečenje osiguranika tužioca D.H. kao i drugi troškovi u vreme kada je trajalo njegovo lečenje a na koje ima pravo tužilac da bude nadoknađen od strane tuženog. Nakon sklapanja vansudskog sporazuma između tuženog OK Sigma i osiguranika tužioca D.H. da li se istom pogoršalo zdravstveno stanje kao posledica nesreće koja je prouzrokovana od strane osiguranika tuženog kao i da li je dalje lečenje osiguranika bilo zbog posledica prouzrokovane nesreće , odnosno da li ima uzročnih veza sa prouzrokovanom nesrećom i koji su bili troškovi koji su bili potrebni za njegovo lečenje i koji se mogu prihvatiti i za koje se moče naložiti tuženom da plati odŠtetu . [...]"*

93. U svetlu gore navedenih odluka Apelacionog suda i Vrhovnog Suda, koje su predstavljene od strane podnosioca u njegovom zahtevu, Sud primećuje da nema jedinstvene prakse Apelacionog suda i vrhovnog Suda u vezi sa pravom na subrogaciju, a posebno u slučajevima kada su strane sklopile jedan vansudski sporazum bez uključivanja osiguravajućih kompanija, koje su platile medicinske tretmane i

kompenzaciju za nesposobnost za rad za svoje osiguranike, zbog posledica nesreća koje su prouzrokovane u Republici Kosovo.

94. Dakle, na osnovu gore navedenog, i u kontekstu obaveze koja je određena putem sudske prakse ESLjP-a i sudske prakse Suda da podnosioca zahteva treba da predstave Sudu odgovarajuće argumente u vezi sa činjeničnim i pravnim sličnostima slučajeva za koje tvrde da su rešeni drugačije od strane redovnih sudova, rezultirajući protivrečnim odlukama u sudskoj praksi, Sud smatra da u okolnostima konkretnog slučaja, podnosilac zahteva nije ispunio ovu obavezu. S tim u vezi, Sud je našao da tri (3) od šest (6) odluka, podnetih od strane podnosioca zahteva, koje u su,tini navode pitanja o određivanu zakonske kamate ne sadrže činjenične i proceduralne sličnosti sa onima koje su u slučaju podnosioca zahteva.

95. U nastavku i u vezi sa tri (3) druge odluke Apelacionog i Vrhovnog Suda, podnetih od strane podnosioca zahteva i koje se tiču sličnih činjeničnih i pravnih okolnosti kao i one u slučaju podnosioca zahteva, Sud je objasnio da glavni kriterijum da bi se procenilo da li su protivrečne odluke "očigledno proizvoljne", postojanje "dubokih i dugoročnih razlika" u odgovarajućoj sudskoj praksi. Stoga, Sud ocenjuje da u ovom konkretnom slučaju ne postoje "*duboke i dugoročne razlike*" u sudskoj praksi Vrhovnog suda i Apelacionog suda, odnosno ne postoji jedinstvena sudska praksa koja se tiče prepoznavanja prava na subrogaciju osiguravajućih kompanija u slučajevima kada su potonje bile strane u vansudskim sporazumima.

96. Samim tim, Sud smatra da ni broj presuda koje su navedene kao protivrečne, ni vremenski period unutar kojeg su se donele te presude, ne čine dovoljan osnov da bi se obrazložila tvrdnja za povredu principa sigurnosti, kao posledica protivrečnih odluka .

Zaključak

97. Sud, tokom razmatranja i procene navoda podnosioca zahteva, primenjujući pri tom procenu iz sudske prakse Suda i prakse ESLjP-a u vezi sa nedostatkom obrazložene sudske odluke i principa pravne sigurnosti iz aspekta doslednosti sudske prakse, dolazi do sledećeg zaključka:

98. Što se tiče prve tvrdnje podnosioca zahteva u vezi sa nedostatkom obrazložene sudske odluke, Sud je utvrdio da prilikom donošenja Presude Apelacionog suda Ae. br. 146/17, od 26. februara 2019. godine, Apelacioni sud nije uspeo da obrazloži glavne tvrdnje podnosioca zahteva, i samim tim je povređeno i njegovo pravo koje je

zagarantovano članom 31 Ustava, a u vezi sa stavom 1, člana 6 EKLjP-a.

99. Što se tiče druge tvrdnje podnosioca zahteva u vezi sa principom pravne sigurnosti kao posledice protivrečnih odluka u sudskoj praksi Apelacionog suda i Vrhovnog suda, Sud je, nakon što je razmotrio principe i osnovne kriterijume koji su utemeljeni od Suda i ESLjP-a u tom pogledu, i nakon primene istih u ovom konkretnom slučaju, utvrdio da ni broj navedenih protivrečnih presuda, niti vremenski period unutar kojeg su se ove presude donele, ne čine dovoljan osnov da bi se obrazložila tvrdnja za povredu principa sigurnosti, kao posledica protivrečnih odluka .

IZ TIH RAZLOGA

Ustavni Sud, u skladu sa članom 1137 Ustava, članovima 20 i 47 Zakona i pravilom 59 (1) (a) Poslovnika o Radu, na sednici održanoj dana 13. maja 2020. godine, većinom glasova

ODLUČUJE

I. DA PROGLASI zahtev prihvatljivim;

II. DA UTVRDI da je došlo do povrede člana 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava u vezi sa stavom 1 člana 6. [Pravo na pravično suđenje] Evropske konvencije o ljudskim pravima;

III. DA PROGLASI nevažećom Presudu Apelacionog Suda Ae. br. 146/17, od 26. februara 2019. godine;

IV. DA VRATO Presudu Apelacionog Suda Ae. br. 146/17, od 26. februara 2019. godine na ponovno razmatranje u skladu sa ovom Presudom Ustavnog Suda;

V. DA NALOŽI Apelacionom Sudu da obavesti Sud, u skladu sa pravilom 66 (5) Poslovnika o Radu, o merama preduzetim za izvršenje Presude Suda;

VI. D AOSTANE posvećen ovom pitanju u skladu sa ovim nalogom;

VII. DA ODSTAVI ovu presudu stranama i, u skladu sa članom 20. 4 Zakona, da objavi istu u Službenom listu;

IX. DA PROGLASI DA ova presuda stupa na snagu odmah.

Sudija izvestilac	**Predsednica Ustavnog Suda**
Safet Hoxha	Arta Rama-Hajrizi

Slučaj br. K38/19, Podnosilac zahteva: *Avdi Mujaj*, Ocena ustavnosti Presude Vrhovnog suda Kosova, Rev. br. 285/2018, od 1. oktobra 2018. godine

Ključne reči: *Individualni zahtev, imovinski spor, sastav sudskog veća, pravo na pravično i nepristrasno suđenje, nepristrasnost suda*

Podnosilac zahteva je, u svojstvu kupca, sklopio jedan ugovor o kupoprodaji sa H. D., gde je predmet Ugovora bila kupoprodaja nepokretne imovine koja se sastojala od kuće i nekoliko pratećih objekata koji su bili izgrađeni na katastarskoj parceli [br. 5393/18], u površini od 480 m².

Podnosiocu zahteva je prvenstveno bio prihvaćen tužbeni zahtev u celini u Presudi Osnovnog suda u Peći [C. br. 56/2008] od 12. januara 2010. godine, gde je odlučeno da je on vlasnik sporne katastarske parcele u ukupnoj površini od 480 m² kao i da svi naslednici prvog reda H. D-a, ukupno osmoro, treba da priznaju imovinsko pravo podnosioca zahteva kao i da dozvole da se navedena nepokretna imovina registruje u Opštinskoj katastarskoj kancelariji u Peći.

U nastavku, Okružni Sud je u Presudi [Ac. br. 101/10] od 16. marta 2011. godine: (i) delimično usvojio tužbeni zahtev podnosioca gde je potvrdio da je podnosilac, na osnovu zastarelosti, vlasnik katastarske parcele [br. 5393/18], u površini od 455 m² [a ne 480 m²]; i (ii) obavezao je tužene strane da podnosiocu zahteva priznaju imovinsko pravo kao i da dozvole upis imovine u Opštinskoj katastarskoj kancelariji u Peći. U sastavu Veća za razmatranje od 3 članova Okružnog Suda bio je i sudija I. K.

Protiv Presude Okružnog suda [Ac. br. 101/10], Državni tužilac je podneo zahtev za zaštitu zakonitosti a zahtev za reviziju je podneo podnosilac zahteva.

Vrhovni Sud je u Rešenju [Rev-Mlc. br. 253/2011] od 27. avgusta 2013. godine, odlučio da prihvati kao osnovane, kako zahtev za zaštitu zakonitosti Državnog tužioca, tako i zahtev za reviziju podnosioca zahteva, gde je naložio da se poništi Presuda Okružnog Suda [Ac. br. 101/10] od 16. marta 2011. godine, kao i da se predmet vrati na ponovno odlučivanje pred Okružnim Sudom [koje je, kasnije, sa zakonskim izmenama, spadalo pod predmetnu nadležnost Apelacionog Suda].

U postupku u vezi sa ponovnim odlučivanjem slučaja, Apelacioni Sud je Presudom [Ac. br. 2749/13] od 10. aprila 2017. godine, ponovo delimično usvojio žalbu B. D. gde je potvrdio da je podnosilac zahteva vlasnik

katastarske parcele u površini od 455 m² a ne 480 m² kako je to prvobitno odlučio Opštinski Sud.

Dana 1. oktobra 2018. godine, Vrhovni Sud je u Presudi [Rev. br. 285/2018] odbio zahtev podnosioca zahteva za reviziju kao *"neosnovan"*. Deo Veća za razmatranje u ovom slučaju, kao predsedavajući, je bio sudija I. K.

U vezi sa zahtevom KI38/19, Sud je primetio da se suština tvrdnji podnosioca zahteva tiče učestvovanja istog sudije [I. K.] na dve sudske instance, kojom prilikom je došlo do povrede prava na pravično suđenje, zagarantovanog članom 31 Ustava a u vezi sa članom 6 EKLjP-a. Sud je utvrdio da ovaj zahtev ispunjava kriterijume o prihvatljivosti i razmotrio je meritum istog.

Prilikom razmatranja merituma, Sud je, između ostalog, razmotrio (i) opšte principe Evropskog suda za Ljudska Prava u vezi sa kriterijumima za procenu nepristrasnosti nekog suda; (ii) koncept subjektivne i objektivne nepristrasnosti suda; (iii) praksu Evropskog Suda za Ljudska Prava u pogledu procene nepristrasnosti suda, odnosno koncepta "*legitimnih sumnji*" i činjenice da iste trebaju da budu "*objektivno opravdane*" na način da bi se utvrdila nepristrasnost jednog suda; (iv) odgovarajuću sudsku praksu u vezi sa učestvovanjem jednog sudije u različitim fazama jednog istog krivičnog pitanja; i na kraju, Sud je utvrdio da je (v) Presuda Vrhovnog suda [Rev. br. 285/2018] od 1. oktobra 2018. godine, donetau suprotnosti sa članom 31 Ustava a u vezi sa članom 6 EKLjP-a, jer je doneta od strane Veća u kojem je u suprotnosti sa odgovarajućim odredbama ZPP-a i sudskom praskom ESLjP-a i Suda, učestvovao i sudija koji je i u ranijim fazama po tom istom pitanju, učestvovao kao član veća u Okružnom sudu u Peći, kada je odlučeno u vezi sa tužbenim zahtevom tužioca i kao predsedavajući Veća kada je odlučeno u vezi sa njegovim zahtevom za reviziju pred Vrhovnim Sudom. U takvim okolnostima, Sud je utvrdio da "*legitimne sumnje*" u vezi sa nepristrasnošću Suda su, u okolnostima ovog konkretnog slučaja "*objektivno opravdane*".

Ustavni Sud je, u okolnostima ovog konkretnog slučaja, razmotrio ekskluzivno i samo tvrdnje u vezi sa nepristrasnošću suda zbog učestvovanja sudije I. K. u istom sudskom postupku na dve sudske instance. Ova presuda Suda, samim tim, ne prejudicira ni na koji način konačni meritum u vezi sa donošenjem odluke po ovom slučaju, nakon što se isti vrati na ponovno suđenje pred Vrhovnim Sudom.

PRESUDA

u

slučaju br. KI38/19

Podnosilac

Avdi Mujaj

Ocena ustavnosti presude Vrhovnog suda Republike Kosovo Rev. br. 285/2018 od 1. oktobra 2018. godine

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 podneo Avdi Mujaj, sa prebivalištem u Peći (u daljem tekstu: podnosilac zahteva).

Osporena odluka

2. Podnosilac zahteva osporava presudu [Rev. br. 285/2018] Vrhovnog suda Republike Kosovo (u daljem tekstu: Vrhovni sud) od 1. oktobra 2018. godine, koju je primio 29. oktobra 2018. godine.

Predmetna stvar

3. Predmetna stvar zahteva je ocena ustavnosti osporene presude, kojom su, prema navodima podnosioca zahteva, povređena njegova prava zagarantovana stavovima 1. i 2. člana 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] i stavom 2. člana 22. [Direktna primena međunarodnih sporazuma i instrumenata] Ustava Republike Kosovo

(u daljem tekstu: Ustav) i članom 6. (Pravo na pravično suđenje) Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu: EKLJP).

Pravni osnov

4. Zahtev je zasnovan na stavovima 1. i 7. člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava, članovima 22. [Procesuiranje podnesaka] i 47. [Individualni zahtevi] Zakona o Ustavnom sudu Republike Kosovo br. 03/L-121 (u daljem tekstu: Zakon) i pravilu 32. [Podnošenje podnesaka i odgovora] Poslovnika o radu Ustavnog suda Republike Kosovo br. 01/2018 (u daljem tekstu: Poslovnik).

Postupak pred Ustavnim sudom

5. Dana 25. februara 2019. godine, podnosilac je putem poštanske službe dostavio zahtev Ustavnom sudu Republike Kosovo (u daljem tekstu: Sud).

6. Dana 12. marta 2019. godine, predsednica Suda je imenovala sudiju Safeta Hoxhu za sudiju izvestioca i Veće za razmatranje, sastavljeno od sudija: Bekim Sejdiu (predsedavajući), Remzije Istrefi-Peci i Nexhmi Rexhepi.

7. Dana 25. marta 2019. godine, Sud je obavestio podnosioca o registraciji zahteva i tražio od njega: (i) da dostavi povratnicu koja dokazuje kada je primljena osporena presuda Vrhovnog suda; (ii) da popuni obrazac zahteva, kao i (iii) da dostavi punomoćje za zastupnika u slučaju da je odlučio da bude zastupan u postupcima pred Sudom.

8. Dana 20. aprila 2019. godine, podnosilac zahteva je dostavio: (i) povratnicu koja dokazuje da je osporenu presudu primio 29. oktobra 2018. godine i (ii) popunjeni obrazac zahteva u kojem je naveo da u ovom slučaju nije angažovao zastupnika i da će u postupcima pred Sudom zastupati sam sebe.

9. Dana 23. maja 2019. godine, Sud je obavestio Vrhovni sud o registraciji zahteva i poslao mu jednu njegovu kopiju.

10. Dana 15. januara 2020. godine, Sud je obavestio zainteresovanu stranu B.D. o registraciji zahteva i omogućio mu da u roku od petnaest (15) dana od dana prijema obaveštenja Suda, dostavi svoje komentare, ako ih ima, u vezi sa zahtevom.

11. Dana 3. februara 2020. godine, zainteresovana strana B.D., dostavila je Sudu nekoliko komentara.

12. Dana 1. jula 2020. godine, Veće za razmatranje je razmotrilo izveštaj sudije izvestioca i jednoglasno preporučilo Sudu prihvatljivost zahteva.

13. Istog dana, 1. jula 2020. godine, Sud je jednoglasno odlučio da je (i) zahtev prihvatljiv, i (ii) presuda Vrhovnog suda Kosova [Rev. br. 285/2018] od 1. oktobra 2018. godine nije u saglasnosti sa članom 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava u vezi sa članom 6. (Pravo na pravično suđenje) EKLJP-a.

Pregled činjenica

14. Dana 30. aprila 1985. godine, podnosilac zahteva je u svojstvu kupca zaključio Kupoprodajni ugovor sa H.D. u svojstvu prodavca (u daljem tekstu: Kupoprodajni ugovor). Predmet Kupoprodajnog ugovora bila je nepokretna imovina koja se sastojala od kuće i nekoliko drugih pratećih objekata sagrađenih na katastarskoj parceli [br. 5393/18], u površini od 480 m².

15. Neodređenog datuma, H.D. koji je u svojstvu prodavca potpisao Kupoprodajni ugovor sa podnosiocem zahteva je preminuo. Iz spisa predmeta proizilazi da podnosilac zahteva, iako je zaključio navedeni Kupoprodajni ugovor, nije upisao predmetnu imovinu na svoje ime kod nadležnih javnih organa za upis imovinskih prava.

16. Podnosilac zahteva je od naslednika H.D., odnosno od B.D., tražio da mu omogući da izvrši upis predmetne imovine kod Direkcije za katastar, geodeziju i imovinu u opštini Peć, ali je, prema tužbenom zahtevu, tužena strana, odnosno zainteresovana strana B.D., to odbio.

17. Kao rezultat toga, dana 31. januara 2008. godine, podnosilac zahteva je Opštinskom sudu u Peći podneo tužbu "za utvrđenje svojine" protiv B.D. Podnosilac zahteva je tražio da se utvrdi da je on vlasnik sporne imovine na osnovu gore navedenog Kupoprodajnog ugovora koji je 1985. godine zaključen između njega i oca lica B.D. On je tražio da se B.D. obaveže da mu omogući da se upiše kao vlasnik nepokretnosti, a radi sprečavanja rizika i prouzrokovanja nepopravljive štete, podnosilac zahteva je tražio da se odredi privremena mera kojom bi se zabranilo zasnivanje hipoteke na predmetnoj imovini.

Odlučivanje u prvom stepenu, pred Opštinskim sudom u Peći [bez prisustva sudije I.K.]

18. Dana 12. januara 2010. godine, Opštinski sud u Peći je presudom [C. br. 56/2008] usvojio u celosti tužbeni zahtev podnosioca zahteva. Tom prilikom, on je odlučio da je podnosilac zahteva vlasnik sporne katastarske parcele u ukupnoj površini od 480 m² i da svi naslednici prvog reda lica H.D., njih ukupno osmoro, treba da priznaju podnosiocu zahteva pravo svojine, kao i da dozvole da se predmetna imovina upiše kod Opštinske katastarske kancelarije u Peći.

19. Dana 1. februara 2010. godine, protiv gore navedene presude, B.D. je izjavio žalbu Okružnom sudu u Peći zbog povreda odredaba Zakona o parničnom postupku (u daljem tekstu: ZPP), pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja i pogrešne primene materijalnog prava.

20. Dana 9. februara 2010. godine, podnosilac zahteva je Okružnom sudu u Peći dostavio odgovor na žalbu navodeći da su žalbeni navodi tuženih strana neosnovani i neutemeljeni, sa predlogom da se žalba odbije kao neosnovana, a pobijana presuda potvrdi.

Prvo odlučivanje u drugom stepenu, pred Okružnim sudom u Peći [uz prisustvo sudije I.K., kao člana veća od 3 člana]

21. Dana 16. marta 2011. godine, Okružni sud u Peći je presudom [Ac. br. 101/10] odlučio o delimičnom usvajanju žalbe B.D.

22. Ovim usvajanjem, Okružni sud u Peći (u daljem tekstu: Okružni sud) je preinačio presudu [C. br. 56/2008] Opštinskog suda u Peći od 12. januara 2010. godine, tako što je sada podnosiocu zahteva priznao pravo svojine na istoj katastarskoj parceli, ali ne na ukupnoj površini od 480 m², već na ukupnoj površini od 455 m², odnosno za 25 m² manje nego što mu je prvobitno priznao prvostepeni sud.

23. Dakle, Okružni sud je: (i) *delimično* usvojio tužbeni zahtev podnosioca i utvrdio da je podnosilac na osnovu održaja vlasnik katastarske parcele [br. 5393/18], u površini od 455 m² [a ne 480m²] i (ii) obavezao tužene strane da podnosiocu zahteva priznaju pravo svojine i dozvole upis imovine kod Opštinske katastarske kancelarije u Peći. U sastavu raspravnog veća od 3 člana Okružnog suda, nalazio se i sudija I.K.

24. Dana 21. aprila 2011. godine, podnosilac zahteva je podneo Vrhovnom sudu zahtev za reviziju protiv gore navedene presude Okružnog suda u Peći, zbog povrede odredaba parničnog postupka i pogrešne primene materijalnog prava.

25. Dana 2. maja 2011. godine, pored zahteva za reviziju, podnosilac zahteva je takođe podneo i zahtev Državnom tužilaštvu da na osnovu svojih zakonskih ovlašćenja podnese zahtev za zaštitu zakonitosti protiv gore navedene presude Okružnog suda.

26. Dana 3. juna 2011. godine, državni tužilac je podneo zahtev za zaštitu zakonitosti [KMLC. br. 35/2011] zbog pogrešne primene materijalnog prava protiv presude [Ac. br. 101/10] Okružnog suda u Peći od 16. marta 2011. godine.

Prvo odlučivanje u trećem stepenu, pred Vrhovnim sudom [bez prisustva sudije I.K.]

27. Dana 27. avgusta 2013. godine, Vrhovni sud je rešenjem [Rev-Mlc. br. 253/2011] odlučio da usvoji, kao osnovana, oba zahteva, zahtev za zaštitu zakonitosti državnog tužioca i zahtev za reviziju podnosioca zahteva.

28. Tom prilikom, Vrhovni sud je naložio ukidanje presude [Ac. br. 101/10] Okružnog suda od 16. marta 2011. godine i vraćanje predmeta na ponovno odlučivanje Okružnom sudu [koji će kasnije, usled zakonskih izmena, potpasti pod stvarnu nadležnost Apelacionog suda].

29. Prema Vrhovnom sudu, gore navedena presuda Okružnog suda je *"donesena bitnim povredama odredbi parničnog postupka iz člana 182.2 (n) u vezi sa članom 201 (c) ZPP-a"*. Navedena povreda je, prema mišljenju Vrhovnog suda, postojala jer je izreka presude Okružnog suda *"neshvatljiva i kontradiktorna sa obrazloženjima presude, i nisu opšte data obrazloženja o odlučujućim činjenicama"*. Vrhovni sud je dalje obrazložio da su zahtev za zaštitu zakonitosti koji je podneo državni tužilac i navodi u reviziji predočeni od strane podnosioca zahteva osnovani i da se iz tih razloga presuda Okružnog suda *"poništava i predmet [...] vraća na ponovno odlučivanje istom sudu"*.

Drugo odlučivanje u drugom stepenu, pred Apelacionim sudom [bez prisustva sudije I.K.]

30. Dana 10. aprila 2017. godine, Apelacioni sud je u ponovljenom odlučivanju po nalogu Vrhovnog suda, ponovo razmotrio žalbu lica B.D. od 1. februara 2010. godine izjavljenu protiv presude [C. br. 56/2008] Opštinskog suda od 12. januara 2010. godine.

31. Drugim odlučivanjem povodom žalbe, Apelacioni sud je doneo presudu [Ac. br. 2749/13] kojom je ponovo delimično usvojio žalbu lica B.D. Tom prilikom, Apelacioni sud je (i) utvrdio da je podnosilac zahteva vlasnik dela katastarske parcele u površini od 0.04,55 ha (455 m² a ne 480 m² kao što je prvobitno odlučio Opštinski sud); (ii) obavezao B.D. i ostale naslednike lica H.D. da podnosiocu zahteva priznaju pravo svojine i da mu dozvole da predmetnu imovinu upiše kod Opštinske kancelarije za katastar u Peći; (iii) odbio deo tužbenog zahteva podnosioca zahteva kojim je tražio da se utvrdi da je na osnovu Kupoprodajnog ugovora vlasnik i dela katastarske parcele [br. 5393/18], u površini od 0.00,25 ha (25 m²). [Objašnjenje: i Apelacioni sud je odlučio isto kao i Okružni sud tako što mu nije priznao potpunu svojinu na površini od 480 m² prema tužbenom zahtevu, već samo na površini od 455 m² – odnosno za 25 m² manje].

32. Dana 17. maja 2018. godine, podnosilac zahteva je podneo Vrhovnom sudu zahtev za reviziju protiv gore navedene presude Apelacionog suda zbog povrede odredaba parničnog postupka i pogrešne primene materijalnog prava.

Drugo odlučivanje u trećem stepenu, pred Vrhovnim sudom [uz prisustvo sudije I.K. u raspravnom veću, kao predsedavajućeg veća]

33. Dana 1. oktobra 2018. godine, Vrhovni sud je presudom [Rev. br. 285/2018] odbio podnosiočev zahtev za reviziju kao *"neosnovan"*. Deo raspravnog veća je u tom slučaju, kao predsedavajući, bio i sudija I.K.

34. Vrhovni sud je obrazložio da je Apelacioni sud *"u utvrđenom činjeničnom stanju, pravično i potpuno, od prvostepenog suda [Opštinskog suda] pravilno sproveo odredbe parničnog postupka i materijalno pravo, odlučujući kao i u izreci pobijane presude. Presuda drugostepenog suda sadrži dovoljno obrazloženja za relevantne činjenice za pravično suđenje u ovoj pravnoj stvari, koji su prihvatljivi i za ovaj sud"*.

Navodi podnosioca zahteva

35. Podnosilac zahteva navodi da su presudom Vrhovnog suda [Rev. br. 285/2018] od 1. oktobra 2018. godine, kojom je odbijen njegov zahtev za reviziju, povređena njegova prava utvrđena članom 31. i članom 22. Ustava i članom 6. EKLJP.

36. Podnosilac zahteva takođe smatra da je povređen i član 67. tačka (d) (Izuzeće sudija sa suđenja) ZPP-a zbog toga što je isti sudija (sudija I.K.), koji je učestvovao u rešavanju ove parnične stvari pred Okružnim sudom u Peći [vidi presudu Ac. br. 101/10], kada je

odlučeno povodom žalbe tuženog izjavljene protiv prvostepene presude, bio predsednik veća Vrhovnog suda, koje je odlučilo povodom revizije tužioca [vidi presudu Rev. br. 285/2018]. Shodno tome, po rečima podnosioca zahteva, nepoštovanje ove zabrane predstavlja flagrantnu povredu stavova 1. i 2. člana 31. Ustava i člana 6. EKLJP, koji se, na osnovu stava 2. člana 22. Ustava, direktno primenjuje u Republici Kosovo.

37. Podnosilac zahteva naglašava da mu je Okružni sud, u kojem je deo sudskog veća bio i I.K., priznao *"imovinsko pravo iste katastarske parcele ali ne u površini od 480 m², nego u površini od 455 m², a što je za 25 m² manje nego kupljena površina od podnosioca zahteva i sada po presudi ovog suda osnova za dobijanje imovinskog prava nije ugovor o kupoprodaji – kao pravni posao koji predstavlja zakonsku osnovu za dobijanje imovinskog prava [...] nego je održaj kao zakonska osnova za dobijanje imovinskog prava i kao ishod ovoga kupljena površina se smanjuje za 25 m²"*. On je dalje naveo da je *"prilikom odlučivanja u ovoj stvari kao član veća [...] bio sudija I.K., u ono vreme sudija Okružnog suda u Peći"*.

38. U nastavku, podnosilac zahteva objašnjava da je nakon ukidanja presude [Ac. br. 101/10] Okružnog suda, predmet vraćen na ponovno odlučivanje Apelacionom sudu, kao nadležnom sudu, nakon reorganizacije sudskog sistema u skladu sa Zakonom o sudovima. Apelacioni sud je, navodi podnosilac zahteva, *"odlučujući po žalbi, kao drugostepeni sud, u ovoj parničkoj stvari odlučio na identičan način kao Okružni sud u Peći, priznajući podnosiocu zahteva imovinsko pravo nad spornom nekretninom samo u površini od 455 m², dobijenu na osnovu održaja, a ne za celu kupljenu površinu od 480 m², po pismeno sastavljenom ugovoru o kupoprodaji, kao što je bio zahtev tužitelja"*.

39. Podnosilac zahteva dalje navodi da je nezadovoljan odlučivanjem Apelacionog suda koje je identično u odnosu na ono Okružnog suda, podneo zahtev za reviziju Vrhovnom sudu u kojem je naglasio da *"nisu uzete u obzir primedbe Vrhovnog suda Kosova, koji je ukinuo presudu Okružnog suda u Peći po zahtevu za zaštitu zakonitosti Državnog tužioca i reviziji podnosioca zahteva"*.

40. U tom pogledu, podnosilac zahteva navodi da u konkretnom slučaju postoji povreda njegovog prava na pravično i nepristrasno suđenje *"iz činjenice da je isti sudija (I.K.) koji je učestvovao u odlučivanju ove parničke stvari u Okružnom sudu u Peći, kada je odlučeno u vezi sa žalbom tužitelja uloženom protiv prvostepene presude, bio član veća Vrhovnog suda Kosova, koje je odlučilo u vezi sa revizijom tužitelja"*.

41. U tom smislu, podnosilac zahteva navodi da se obzirom na to da je *"reč o povredama prava podnosioca za jedno pravično i nepristrasno suđenje, što podrazumeva isključenje mogućnosti suđenja od strane jednog sudije na dve sudske instance, iako je ovo izričito zabranjeno odredbom iz člana 67 tačka d) Zakona o Parničkom postupku koji uređuje isključenje sudije iz suđenja u kojem se kaže da „sudija ne može da procesuira pravno pitanje ukoliko: „ ... je o istoj stvari učestvovao u donošenju odluke nižeg suda ili nekog drugog organa, ili u postupku posredovanja"*. Nepoštovanje ove zabrane, tvrdi podnosilac zahteva "*predstavlja flagrantnu povredu*" stavova 1. i 2. člana 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP i stava 2. člana 22. Ustava.

42. Na kraju, podnosilac zahteva traži od Suda da donese presudu kojom se (i) usvaja kao osnovan zahtev podnosioca zahteva i (ii) ukida osporena presuda Vrhovnog suda i predmet vraća na ponovno odlučivanje.

Komentari zainteresovane strane B.D.

43. U svojim komentarima u vezi sa slučajem, zainteresovana strana B.D. je naglasila: *"ja, kao tužena strana, nisam ni na koji način doprineo jer nisam izabrao ko će od sudija meritorno odlučivati o tužbenom zahtevu na bilo kojoj od instanci kroz koje je ovaj slučaj prošao, niti sam imao saznanja o napredovanju u njihovoj karijeri kao mogućnosti eventualnog pitanja njihove nepristrasnosti kada odlučuju o slučajevima u njihovoj nadležnosti*".

44. Zainteresovana strana B.D. je dalje navela sledeće: *"Obaveštavam vas da je presuda Okružnog suda u Peći AC. br. 101/2010 od 23.03.2011. godine o kojoj je sudija I.K. odlučio u ovom predmetu kao član veća, ukinuta presudom Vrhovnog suda Kosova Rev. MLC. br. 253/2011 od 27.08.2013. godine, pa kao takva, ništava - nepostojeća presuda Okružnog suda AC. br. 101/2010 od tog trenutka nije proizvodila nikakvo dejstvo ubuduće, niti je uzeta u obzir u odlukama koje su usledile, dakle, kao takva, ona je zakonski nepostojeća da je bilo ko razmatra*". U tom pogledu, zainteresovana strana B.D. naglašava da su presudom Apelacionog suda AC. br. 2749/2013 od 10.04.2018. godine, u kojoj sudija I.K. *"nije učestvovao kao član veća, ostale sudije odlučile na isti način"*.

45. Zainteresovana strana B.D. traži od Suda da oceni ustavnost ovog slučaja "na osnovu načela oportuniteta i načela ekonomičnosti postupaka", odbijajući tako zahtev podnosioca *"kao uzaludan pokušaj ometanja već postignute pravde"*. To stoga što je, *"kao posledica okolnosti koje su se dogodile pred sudskim instancama, unapređenja*

I.K. [sudije čija se nepristrasnost osporava] *na višu instancu* [u Vrhovni sud iz Apelacionog suda] *i njegove nepažnje zbog radnog opterećenja velikim brojem predmeta i navršenih godina starosti za penzionisanje, verujemo da je nenamerno napravljen ovaj propust, koji nema nimalo uticaja na meritorno rešavanje predmeta".*

46. Takođe, zainteresovana strana B.D. smatra da se konkretni slučaj koji je pokrenuo podnosilac zahteva *"ne podudara sa ciljem zakonodavca koji je određen odredbom člana 67. tačka d Zakona o parničnom postupku i automatskom primenom ove odredbe legitimiraćete potpunu neizvesnost priznavanja i ostvarivanja osnovnih prava građana na imovinu od strane sudskih institucija".* Takođe, zainteresovana strana B.D. je navela da je rešavanje predmetnog slučaja trajalo *"punih 12 godina uz fizičko maltretiranje njega lično i njegove porodice i finansijski gubitak radi zaštite legitimnog prava koje je konačno ostvareno prolaskom kroz sve sudske instance, čime sam sada barem postigao određenu moralnu satisfakciju".*

47. U zaključku komentara, zainteresovana strana B.D. je tražila od Suda sledeće: *„Uz ljubaznost, poštovanje i poverenje u Ustavni sud u pogledu rešavanja ovog slučaja, uveren sam da smatrate da mi možete garantovati da ovu nepažnju poput ove sudije I.K. ubuduće neće ponoviti neki drugi sudija, ali sam ubeđen da odbijanjem ovog zahteva možete otkloniti ovu veoma realnu i neželjenu mogućnost i za Vas da se ona ponovi".*

Prihvatljivost zahteva

48. Sud prvo razmatra da li je zahtev ispunio uslove prihvatljivosti koji su utvrđeni Ustavom, dalje precizirani Zakonom i propisani Poslovnikom.

49. U tom smislu, Sud se poziva na stavove 1. i 7. člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava, koji propisuju:

> *"1. Ustavni sud odlučuje samo u slučajevima koje su ovlašćene strane podnele sudu na zakonit način.*
>
> *[...]*
>
> *7. Pojedinci mogu da pokrenu postupak ako su njihova prava i slobode koje im garantuje ovaj Ustav prekršena od strane javnih organa, ali samo kada su iscrpeli sva ostala pravna sredstva, regulisanim zakonom".*

50. U nastavku, Sud takođe razmatra da li je podnosilac zahteva ispunio uslove prihvatljivosti koji su propisani Zakonom. S tim u vezi, Sud se prvo poziva na članove 47. [Individualni zahtevi], 48. [Tačnost podneska] i 49. [Rokovi] Zakona, koji propisuju:

Član 47.
[Individualni zahtevi]

"1. Svaka osoba ima pravo da od Ustavnog suda zatraži pravnu zaštitu ukoliko smatra da njena Ustavom zagarantovana prava i slobode krši neki javni organ.

2. Osoba može da podnese pomenuti podnesak samo nakon što su iscrpljena sva ostala zakonom određena pravna sredstva".

Član 48.
[Tačnost podneska]

"Podnosilac podneska je dužan da jasno naglasi to koja prava i slobode su mu povređena i koji je konkretan akt javnog organa koji podnosilac želi da ospori".

Član 49.
[Rokovi]

"Podnesak se podnosi u roku od 4 meseci. Rok počinje od dana kada je podnosilac primio sudsku odluku...".

51. Što se tiče ispunjenosti ovih uslova, Sud utvrđuje da je podnosilac zahteva ovlašćena strana koja osporava akt javnog organa, odnosno presudu [Rev. br. 285/2018] Vrhovnog suda od 1. oktobra 2018. godine, nakon što je iscrpeo sva pravna sredstva propisana zakonom. Podnosilac zahteva je takođe naglasio prava i slobode za koje tvrdi da su povređena, u skladu sa uslovima iz člana 48. Zakona i podneo je svoj zahtev u skladu sa rokom određenim u članu 49. Zakona.

52. Sud takođe utvrđuje da zahtev podnosioca ispunjava uslove prihvatljivosti koji su propisani stavom 1. pravila 39. Poslovnika. Isti se ne može proglasiti neprihvatljivim na osnovu uslova propisanih stavom 3. pravila 39. Poslovnika.

53. Sud takođe naglašava da se zahtev ne može proglasiti neprihvatljivim ni po kom drugom osnovu. Shodno tome, isti se mora proglasiti prihvatljivim i mora se oceniti njegov meritum (vidi slučaj Suda KI24/17, podnosilac zahteva: *Bedri Salihu*, presuda od 19. jula 2019.

godine, stav 33; vidi, takođe, predmet ESLJP-a *Alimuçaj protiv Albanije*, predstavka br. 20134/05, presuda od 9. jula 2012. godine, stav 144).

Meritum zahteva

54. Sud najpre podseća da podnosilac zahteva navodi da su povređena njegova prava zaštićena stavovima 1. i 2. člana 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] u vezi sa članom 6. (Pravo na pravično suđenje) EKLJP, kao i stavom 2. člana 22. [Direktna primena međunarodnih sporazuma i instrumenata] Ustava.

55. Sud, pre svega, primećuje da se suština navoda podnosioca zahteva odnosi na učešće istog sudije [I.K] na dve sudske instance kojom prilikom mu je povređeno pravo na pravično suđenje, zagarantovano članom 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP.

56. Sud podseća da je u okolnostima konkretnog slučaja, sudija I.K. bio sudija u veću od 3 člana formiranom u Okružnom sudu u Peći, koje je bilo odgovorno za odlučivanje povodom žalbe tuženog, odnosno zainteresovane stranke, koja je rešena presudom [Ac. br. 101/10] od 16. marta 2011. godine. Dalje, isti sudija je kasnije bio učesnik i kao predsedavajući veća od 3 člana Vrhovnog suda, kada je presudom [Rev. br. 285/2018] od 1. oktobra 2018. godine, odlučeno o zahtevu za reviziju podnosioca zahteva podnetom protiv presude [Ac. br. 2749/13] Apelacionog suda od 10. aprila 2017. godine. Dakle, u slučaju pred Sudom, suštinsku stvar predstavlja odgovor na pitanje da li je nepristrasnost suda narušena ili ne usled učešća sudije I.K. na dve različite sudske instance kada je odlučeno o osnovanosti tužbenog zahteva podnosioca zahteva.

57. Prilikom ispitivanja navoda podnosioca zahteva koji se odnosi na pravo na pravično i nepristrasno suđenje, Sud će primeniti sudsku praksu ESLJP-a, u saglasnosti sa kojom je, na osnovu člana 53. [Tumačenje odredbi ljudskih prava] Ustava, dužan da tumači osnovna prava i slobode zagarantovane Ustavom. Shodno tome, za potrebe tumačenja navoda o povredi člana 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP, Sud će se pozvati na sudsku praksu ESLJP-a.

Opšta načela nepristrasnosti suda u skladu sa sudskom praksom ESLJP-a i Ustavnog suda

58. Nepristrasnost suda se u skladu sa članom 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP, zasnovano na konsolidovanoj sudskoj praksi ESLJP-a, mora utvrditi prema (i) *subjektivnom testu*, pri čemu se mora uzeti u

obzir lično ubeđenje i ponašanje sudije, to jest da li je sudija možda imao neke lične predrasude ili pristrasnosti u određenom predmetu; i (ii) *objektivnom testu*, to jest treba utvrditi da li je sam sud, između ostalog, i svojim sastavom, pružio dovoljne garancije da bi se isključila svaka legitimna sumnja u tom smislu (vidi, između ostalog, predmete ESLJP-a *Miracle Europe KFT protiv Mađarske*, presuda od 12. aprila 2015. godine, stavovi 54 i 55; *Gautrin i drugi protiv Francuske*, presuda od 20. maja 1998. godine, stav 58; *San Leonard Band Club protiv Malte*, presuda od 29. jula 2004. godine, stav 58; *Thomann protiv Švajcarske*, presuda od 10. juna 1996. godine, stav 30; *Wettstein protiv Švajcarske*, presuda od 21. decembra 2000. godine, stav 42; i slučajeve Suda KI187/18 i KI 11/19, podnosilac zahteva: *Muhamet Idrizi*, presuda od 26. avgusta 2019. godine, stav 50; KI24/17, podnosilac zahteva: *Bedri Salihu*, presuda od 19. jula 2019. godine, stav 44, i KI06/12, podnosilac zahteva: *Bajrush Gashi*, presuda od 9. maja 2012. godine, stav 45).

59. Konkretnije, što se tiče subjektivnog testa, na osnovu sudske prakse ESLJP-a, lična nepristrasnost sudije se mora pretpostaviti dok se ne dokaže suprotno (vidi, između ostalog, predmete ESLJP-a *Mežnarić protiv Hrvatske*, presuda od 30. novembra 2005. godine, stav 30; *Padovani protiv Italije*, presuda od 26. februara 1993. godine, stav 26; *Morel protiv Francuske*, stav 41; *San Leonard Band Club protiv Malte*, citiran u tekstu iznad, stav 59; *Hauschildt protiv Danske*, presuda od 24. maja 1989. godine, stav 47; *Driza protiv Albanije*, presuda od 13. novembra 2007. godine, stav 75 i *Korzeniak protiv Poljske*, zahtev br. 56134/08, presuda od 10. januara 2017. godine, stav 47).

60. Što se tiče vrste dokaza koji su potrebni da bi se dokazala lična nepristrasnost sudije, ESLJP se trudio da utvrdi da li je sudija pokazao neprijateljstvo ili zlu nameru iz ličnih razloga. Načelo na osnovu kojeg se treba pretpostaviti da je sud oslobođen od ličnih predrasuda ili pristrasnosti je već duži vremenski period ustanovljeno u sudskoj praksi ESLJP-a (vidi predmete ESLJP-a *Kyprianou protiv Kipra*, citiran u tekstu iznad, stav 119; *Micallef protiv Malte*, presuda od 15. oktobra 2009. godine, stavovi 93-94, i *Tozicka protiv Poljske*, presuda od 24. jula 2012. godine, stav 33).

61. Prema sudskoj praksi ESLJP-a, dok u nekim slučajevima može biti teško pribaviti činjenice na osnovu kojih bi se mogla opovrgnuti pretpostavka subjektivne nepristrasnosti sudije, kriterijumi i zahtevi objektivne nepristrasnosti suda utvrđuju dodatnu garanciju nepristrasnog suđenja (vidi predmet ESLJP-a *Micallef protiv Malte*, citiran u tekstu iznad, stavovi 95 i 101). Treba naglasiti da se u većini

slučajeva koji se odnose na pitanje nepristrasnosti, ESLJP fokusirao i utvrdio povrede u smislu objektivnog testa, koji će biti objašnjen u nastavku teksta (vidi takođe predmet ESLJP-a *Ramos Nunes de Carvalho e Sá protiv Portugala,* presuda od 6. novembra 2018. godine, stav 146, i *Korzeniak protiv Poljske,* citiran u tekstu iznad, stav 48).

62. Što se tiče objektivnog testa, Sud primećuje da se na osnovu sudske prakse ESLJP-a, kada se ovaj test primenjuje na sudsko veće, mora utvrditi da li, nezavisno od ličnog ponašanja bilo kog sudije, može postojati dovoljno činjenica koje mogu pobuditi sumnje u nepristrasnost suda. U tom pogledu, čak i izgled/percepcija može biti od važnosti, jer se "*pravda ne sme samo sprovoditi, već se mora i videti da je sprovedena*" (u ovom kontekstu, vidi, između ostalog, predmet ESLJP-a *De Cubber protiv Belgije,* citiran u tekstu iznad, stav 26). Ovde je u pitanju poverenje koje sudovi u demokratskom društvu moraju nadahnjivati u javnosti. Stoga se svaki sudija za kojeg mogu postojati legitimni razlozi da se sumnja u nedostatak nepristrasnosti mora izuzeti iz odlučivanja (vidi predmet ESLJP-a *Micallef protiv Malte*, citiran u tekstu iznad, stav 98).

63. Pored toga, na osnovu sudske prakse ESLJP-a, situacije u kojima se mogu pokrenuti pitanja u vezi sa nedostatkom nepristrasnosti, mogu biti (i) funkcionalne i (ii) lične prirode.

64. Prva se odnosi na vršenje različitih funkcija unutar sudskog postupka od strane istog lica ili na vezu hijerarhijske ili druge prirode između sudije i ostalih aktera u određenom sudskom postupku. Što se tiče ovog poslednje navedenog, moraju se ispitati nivo i priroda te veze. Ove situacije funkcionalne prirode mogu obuhvatiti primere slučajeva kada su se u istom slučaju vršile (i) savetodavne i sudske funkcije (u ovom kontekstu, vidi, između ostalog, predmete ESLJP-a *Procola protiv Luksemburga*, presuda od 8. septembra 1995. godine, stav 45; *Kleyn i drugi protiv Holandije,* presuda od 6. maja 2003. godine, stav 200; *Sacilor Lormines protiv Francuske*, presuda od 9. novembra 2006. godine, stav 74); (ii) sudske i vansudske funkcije (u ovom kontekstu, vidi, između ostalog, predmet ESLJP-a *McGonnell protiv Ujedinjenog Kraljevstva,* presuda od 8. februara 2000. godine, stavovi 52-57), i (iii) različite sudske funkcije (vidi, između ostalog, predmet ESLJP-a *Pasquini protiv San Marina,* presuda od 2. maja 2009. godine, stav 148). U tom kontekstu, ESLJP naglašava da se ocena o tome da li je učešće istog sudije u različitim fazama sudskog postupka moglo dovesti do povrede zahteva koji se odnose na nepristrasnost suda, mora vršiti od slučaja do slučaja i zavisi od okolnosti svakog slučaja.

65. Drugo pitanje koje se mora razmotriti u vezi sa nedostatkom nepristrasnosti, odnosno pitanja lične prirode, uglavnom se odnose na način ponašanja sudije u određenom predmetu ili postojanje veze sa jednom od stranaka ili njenim zastupnicima u određenom predmetu (vidi za više detalja u ovom kontekstu, Vodič ESLJP-a kroz član 6. KEDNJ od 31. avgusta 2019. godine, Pravo na pravično suđenje (građanskopravni aspekt), Deo III. Institucionalni zahtevi, C. Nezavisnost i nepristrasnost, 3. Nepristrasan sud, b. Situacije u kojima se može pojaviti pitanje nedostatka sudske nepristrasnosti, ii. Situacije lične prirode).

66. Sud takođe naglašava da na osnovu sudske prakse ELSJP-a, ocena nepristrasnosti suda u smislu subjektivnog i objektivnog testa podrazumeva da se mora utvrditi da li u određenom slučaju mogu postojati legitimne sumnje za bojazan da određenom sudskom veću nedostaje nepristrasnost. Međutim, pri odlučivanju da li u konkretnom slučaju postoji dovoljan osnov da se utvrdi da određeni sudija nije bio nepristrasan, podnosiočevo stanovište je važno, ali ne i odlučujuće. Ono što je važno je ocena suda da li se ta sumnja može objektivno opravdati (vidi, između ostalog, predmete ESLJP-a *Mežnarić protiv Hrvatske,* citiran u tekstu iznad, stav 31; *Ferrantelli i Santangelo protiv Italije,* presuda od 7. avgusta 1996. godine, stav 58; *Wettstein protiv Švajcarske*, citiran u tekstu iznad, stav 44; *San Leonard Band Club protiv Malte*, citiran u tekstu iznad, stav 60; *Korzeniak protiv Poljske*, citiran u tekstu iznad, stav 49 i *Tozicka protiv Poljske*, citiran u tekstu iznad, stav 33).

Primena opštih načela nepristrasnosti suda na okolnosti konkretnog slučaja

67. Pri primeni ovih opštih načela na okolnosti konkretnog slučaja, Sud prvo podseća da podnosilac zahteva tvrdi upravo vršenje različitih funkcija jednog sudije u okviru istog sudskog postupka, odnosno činjenicu da je sudija I.K. učestvovao kao član sudskog veća u (i) donošenju presude [Ac. br. 101/10] Okružnog suda u Peći od 16. marta 2011. godine, kao i u: (ii) donošenju presude [Rev. br. 285/2018] Vrhovnog suda od 1. oktobra 2018. godine u svojstvu predsednika veća. Po mišljenju podnosioca zahteva, učešće sudije I.K. na ove dve sudske instance na kojima se razmatrala njegova tužba za utvrđenje svojine, dovelo je do povrede njegovog prava na pravično i nepristrasno suđenje.

68. Na osnovu gore navedene sudske prakse ESLJP-a, Sud će prvo razmotriti navode podnosioca zahteva koji se odnose na nepristrasnost suda prema kriterijumima subjektivnog testa.

69. Sud ponovo naglašava da se u pogledu subjektivnog testa, lična nepristrasnost sudije I.K. mora pretpostaviti dok se ne utvrdi suprotno. Podnosilac zahteva nije predočio nijedan dokaz ili iskaz koji bi mogao dovesti u sumnju nepristrasnost sudije I.K. Shodno tome, Sud utvrđuje da prilikom donošenja presude [Rev. br. 285/2018] Vrhovnog suda od 1. oktobra 2018. godine, nijedna činjenica ne može potkrepiti utvrđenje da Vrhovni sud nije bio nepristrasan u smislu subjektivnog testa.

70. Sud će u nastavku, u skladu sa gore navedenom sudskom praksom ESLJP-a, nastaviti sa razmatranjem navoda podnosioca zahteva prema kriterijumima objektivnog testa. Sud će najpre razmotriti (i) da li se u okolnostima konkretnog slučaja mogu pobuditi legitimne sumnje od strane podnosioca zahteva u pogledu nepristrasnosti Vrhovnog suda i ako je to slučaj (ii) da li su te sumnje objektivno opravdane.

71. Utvrđenje ovih pitanja i odlučivanje o njima vrši se u svakom slučaju pojedinačno i na nivou ESLJP-a i na nivou ovog Suda (vidi, u ovom kontekstu, predmete ESLJP-a *Mežnarić protiv Hrvatske*, citiran u tekstu iznad, stav 31; *Ferrantelli i Santangelo protiv Italije,* presuda od 7. avgusta 1996. godine, stav 58; *Wettstein protiv Švajcarske*, citiran u tekstu iznad, stav 44 i *San Leonard Band Club protiv Malte*, citiran u tekstu iznad, stav 60; *Korzeniak protiv Poljske*, citiran u tekstu iznad, stav 49 i *Tozicka protiv Poljske*, citiran u tekstu iznad, stav 33).

72. U ovom pogledu, i kao što je napred navedeno, vršenje različitih funkcija unutar istog sudskog postupka od strane istog sudije, a što je povezano sa okolnostima konkretnog slučaja, predstavlja kategoriju pitanja funkcionalne prirode, koja su relevantna prilikom procene nepristrasnosti određenog suda. U takvim slučajevima, ESLJP je u načelu držao stav da postoje legitimne sumnje u nepristrasnost suda (vidi, između ostalog, predmet ESLJP-a *Korzeniak protiv Poljske,* citiran u tekstu iznad, stavovi 51 i 52). Isti stav o takvim okolnostima slučajeva, drži i ovaj Sud. To stoga što je do vršenja različitih funkcija sudije I.K., pre i posle njegovog unapređenja u Vrhovni sud, došlo unutar istog sudskog postupka za odlučivanje o tužbi podnosioca zahteva. Sudija I.K. je prvo odlučivao o žalbi podnosioca zahteva kada je bio sudija u Okružnom sudu u Peći, a kasnije, kada je prešao u

Vrhovni sud, sudija I.K. je odlučivao o zahtevu za reviziju podnosioca zahteva **u vezi sa istim sudskim sporom** podnosioca zahteva.

73. Shodno tome, na osnovu sudske prakse ESLJP-a, Sud će u nastavku oceniti da li takve sumnje u okolnostima konkretnog slučaja, a koje su već utvrđene, mogu biti objektivno opravdane.

74. U smislu procene *legitimnih sumnji* u kontekstu okolnosti kada je jedan sudija vršio više od jedne funkcije u istom sudskom sporu, dve kategorije pitanja su važne.

75. *Prvo,* posebnu pažnju treba posvetiti karakteristikama zakona i propisa koji su primenljivi u konkretnom slučaju (vidi, između ostalog, predmete ESLJP-a *Warsicka protiv Poljske*, presuda od 16. januara 2007. godine, stav 40; *Toziczka protiv Poljske*, presuda od 24. jula 2012. godine, stav 36 i *Korzeniak protiv Poljske*, citiran u tekstu iznad, stav 50). U tom kontekstu, ESLJP je naglasio da su važna i organizaciona pitanja (vidi, između ostalog, predmet ESLJP-a *Piersack protiv Belgije*, presuda od 1. oktobra 1982. godine, stav 30). Na primer, postojanje postupaka koji osiguravaju nepristrasnost, odnosno pravila i procedura koje regulišu i povlačenje/izuzeće sudije, predstavlja relevantan faktor (vidi predmete ESLJP-a *Pfeifer i Plankl protiv Austrije*, presuda od 25. februara 1992. godine, stav 6; *Oberschlick protiv Austrije (br. 1)*, presuda od 23. maja 1991. godine, stav 50 i *Pescador Valero protiv Španije*, presuda od 24. septembra 2003. godine, stavovi 24-29).

76. *Drugo*, nužno je oceniti da li je veza između suštinskih pitanja koja su razmotrena od strane istog sudije u raznim fazama postupka toliko tesna/očigledna da baca sumnju na nepristrasnost sudije koji je učestvovao u odlučivanju u ovim fazama. Ovo utvrđenje se takođe mora vršiti u svakom slučaju pojedinačno i imajući u vidu njihove posebne karakteristike i okolnosti. (vidi, između ostalog, predmete ESLJP-a *Warsicka protiv Poljske*, citiran u tekstu iznad, stav 40; *Toziczka protiv Poljske*, citiran u tekstu iznad, stav 36 i *Korzeniak protiv Poljske*, citiran u tekstu iznad, stav 50).

77. U tom pogledu, Sud na osnovu sudske prakse ESLJP-a koja je napred izložena, mora prvo razraditi pravna i regulatorna pitanja. Sud podseća da su procedure koje regulišu povlačenje/izuzeće sudije iz odlučivanja od posebne važnosti.

78. U tom kontekstu, Sud primećuje da je u slučaju podnosioca zahteva u postupcima povodom zahteva za reviziju, Vrhovni sud primenio odredbe ZPP-a. Ovaj zakon, u svom članu 67. stav (d) (Izuzeće sudija

sa suđenja), konkretno uređuje pitanje i okolnosti u kojima se sudije izuzimaju iz datog odlučivanja. Sud naglašava da stav (d) člana 67. ZPP-a, čiju povredu navodi podnosilac zahteva, propisuje da:

> *"Sudija ne može da procesuira pravno pitanje:*
>
> *[...]*
>
> *d) ukoliko je o istoj stvari učestvovao u donošenju odluke nižeg suda ili nekog drugog organa, ili u postupku posredovanja; [...]".*

79. Sud takođe mora da naglasi da je u okolnostima konkretnog slučaja, između učešća sudije I.K. u veću Okružnog suda u Peći, odnosno donošenja presude [Ac. br. 101/10] od 16. marta 2011. godine i njegovog učešća u veću Vrhovnog suda u svojstvu predsednika veća, odnosno donošenja presude [Rev. br. 285/2018] od 1. oktobra 2018. godine, rešenjem [Rev-Mlc. br. 253/2011] Vrhovnog suda od 27. avgusta 2013. godine, predmet podnosioca zahteva vraćen na ponovno suđenje. U novom suđenju, sudija I.K. je učestvovao u svojstvu predsednika veća Vrhovnog suda koje je razmotrilo zahtev za reviziju protiv presude [Ac. br. 2749/13] Apelacionog suda od 10. aprila 2017. godine. Međutim, Sud naglašava da je sadržaj stava (d) člana 67. ZPP-a, odnosno "*ukoliko je o istoj stvari učestvovao u donošenju odluke nižeg suda ...*", primenljiv u okolnostima konkretnog slučaja jer je ova norma sveobuhvatna i obavezivala je sudiju I.K. da se izuzme iz odlučivanja u dotičnom veću Vrhovnog suda.

80. Sud, takođe, naglašava da u takvim okolnostima, izuzeće sudije nije nužno zavisno od zahteva stranaka u postupku. Na osnovu odredaba ZPP-a, sudija ne može procesuirati pravno pitanje kada je "*o istoj stvari učestvovao u donošenju odluke nižeg suda*". Ovo je utvrđeno u članu 67. ZPP-a, a takođe je podržano i sudskom praksom ESLJP-a, koji je, naglašavajući važnost percepcije i poverenja koje sudovi moraju nadahnjivati u javnosti u demokratskom društvu, dosledno isticao da se svaki sudija koji veruje da njegovo ili njeno učešće u sudskom sporu može pobuditi sumnje u nepristrasnost suda, mora izuzeti iz odlučivanja.

81. Pored toga, Sud takođe podseća da se u postupcima koji se odnose na zahtev za reviziju odlučuje samo na osnovu pismenih u spisu predmeta. Stoga, zbog pismene prirode postupka, ni podnosilac zahteva, niti njegov branilac, nisu mogli da znaju da je isti sudija koji je bio deo pretresnog veća u Okružnom sudu, učestvovao i u veću Vrhovnog suda koje je odlučilo o njegovom zahtevu za reviziju, dok nisu primili odluku Vrhovnog suda. Prema tome, odgovornost za to što se dotični sudija nije izuzeo ne može pripisati podnosiocu zahteva i

zaključiti da se on odrekao prava da njegov predmet rešava nepristrasan sud (vidi, u ovom kontekstu, i slučajeve Suda KI187/18 i KI11/19, podnosilac zahteva: *Muhamet Idrizi*, presuda od 26. avgusta 2019. godine, stav 67; KI06/12, podnosilac zahteva: *Bajrush Gashi*, citiran u tekstu iznad, stav 36; vidi, takođe, i predmet ESLJP-a *Oberschlick protiv Austrije*, citiran u tekstu iznad, stav 51).

82. Sud podseća da pitanje da li postoji ili ne postoji dovoljan broj sudija za odlučivanje o zahtevima za reviziju predstavlja pitanje koje je u potpunosti u nadležnosti, i za diskusiju, ako je to potrebno, između pravosuđa i drugih nadležnih organa. Primarna odgovornost za pravilno upravljanje pravdom pripada relevantnim institucijama, a organizaciona pitanja se ne mogu koristiti kao opravdanje za nepoštovanje Ustava i EKLJP (u ovom kontekstu, vidi slučajeve Suda KI187/18 i KI11/19, podnosilac zahteva: *Muhamet Idrizi*, citiran u tekstu iznad, stav 68; KI06/12, podnosilac zahteva: *Bajrush Gashi*, citiran u tekstu iznad, stav 51 i slučaj KO4/11, podnosilac zahteva: *Vrhovni sud Kosova*, ocena ustavnosti članova 35, 36, 37. i 38. Zakona o eksproprijaciji nepokretne imovine, br. 03/L-139, presuda od 1. marta 2012. godine).

83. Shodno tome, i u ovim okolnostima, Sud utvrđuje da su *"legitimne sumnje"* u nepristrasnost suda koje proizilaze kao rezultat vršenja različitih funkcija sudije I.K. unutar istog sudskog postupka, objektivno opravdane. Sud, u tom smislu, utvrđuje da prilikom donošenja presude [Rev. br. 285/2018] Vrhovnog suda od 1. oktobra 2018. godine, sud, u ovom slučaju Vrhovni sud, nije bio nepristrasan u smislu objektivnog testa i da je samim tim povređeno pravo podnosioca zahteva na pravično i nepristrasno suđenje od strane nepristrasnog suda, koje je zagarantovano članom 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP.

84. Sud, kao što je prethodno navedeno, podseća da je u kontekstu procene nepristrasnosti suda, osim pravnih i regulatornih pitanja, i veza između suštinskih pitanja koja je razmatrao isti sudija u različitim fazama postupka, takođe relevantna. Međutim, s obzirom na to da je već utvrdio da su u okolnostima konkretnog slučaja sumnje u nepristrasnost objektivno opravdane, Sud smatra da nije potrebno razmatrati ostale aspekte koji se tiču nepristrasnosti suda u smislu objektivnog testa.

85. Sud naglašava da se ovaj zaključak odnosi isključivo na osporenu presudu [Rev. br. 285/2018] Vrhovnog suda od 1. oktobra 2018. godine, sa stanovišta nepristrasnosti suda u smislu objektivnog testa i ni na koji način se ne tiče i ne prejudicira rezultat merituma slučaja u

vezi sa pitanjem svojine koje je bilo predmet razmatranja od strane redovnih sudova.

Zaključci

86. U okolnostima konkretnog slučaja, Sud je našao da je presuda [Rev. br. 285/2018] Vrhovnog suda od 1. oktobra 2018. godine doneta u suprotnosti sa članom 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP iz razloga što je istu doneo sastav veća u kojem je u suprotnosti sa relevantnim odredbama ZPP-a i sudskom praksom ESLJP-a i Suda, učestvovao sudija I.K. koji je takođe bio deo odlučivanja u prethodnim fazama istog predmeta, odnosno učestvovao je kao član veća u Okružnom sudu u Peći kada je odlučeno o tužbenom zahtevu podnosioca zahteva i kao predsednik veća kada je odlučeno o njegovom zahtevu za reviziju pred Vrhovnim sudom. U takvim okolnostima, Sud je utvrdio da su legitimne sumnje u pogledu nepostojanja nepristrasnosti suda objektivno opravdane.

87. Ustavni sud je u okolnostima konkretnog slučaja ispitao samo i isključivo navod o nepristrasnosti suda zbog učešća sudije I.K. u istom sudskom postupku na dve sudske instance. Prema tome, ova presuda Suda ni na koji način ne prejudicira konačni meritum rešavanja ovog slučaja nakon što isti bude vraćen Vrhovnom sudu na ponovno suđenje.

IZ TIH RAZLOGA

Ustavni sud, u skladu sa članom 113.7 Ustava, članovima 20. i 47. Zakona i pravilom 59 (a) Poslovnika, na zasedanju održanom dana 1. jula 2020. godine, jednoglasno:

ODLUČUJE

I. DA PROGLASI zahtev prihvatljivim;

II. DA UTVRDI da je došlo do povrede člana 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava i člana 6. (Pravo na pravično suđenje) Evropske konvencije o ljudskim pravima;

III. DA PROGLASI NEVAŽEĆOM presudu Vrhovnog suda Kosova Rev. br. 285/2018 od 1. oktobra 2018. godine;

IV. DA VRATI predmet Vrhovnom sudu na ponovno razmatranje u skladu sa presudom ovog Suda;

V. DA NALOŽI Vrhovnom sudu da u skladu sa pravilom 66 (4) Poslovnika, najkasnije do 30. novembra 2020. godine, obavesti Sud o merama koje su preduzete u cilju izvršenja presude ovog Suda;

VI. DA OSTANE snažno posvećen ovom pitanju, očekujući izvršenje ovog naloga;

VII. DA NALOŽI da se ova presuda dostavi strankama i u skladu sa članom 20.4 Zakona objavi u Službenom listu;

VIII. DA PROGLASI da ova presuda stupa na snagu odmah.

Sudija izvestilac	**Predsednica Ustavnog suda**
Safet Hoxha	Arta Rama-Hajrizi

KI56/18, podnosilac zahteva: Ahmet Frangu, ocena ustavnosti presude Vrhovnog suda ARJ.UZVP. br. 67/2017 od 22. decembra 2017. godine

KI 56/18, presuda, usvojena 22. jula 2020. godine, objavljena 10. avgusta 2020. godine

Ključne reči: *individualni zahtev, prihvatljiv zahtev, pravo na poštovanje privatnog života i porodice, pravo na delotvorno pravno sredstvo, sudska zaštita prava, osnovni registar umrlih, formalni pristup javnih organa, javna rasprava, status žrtve, povreda prava na privatan život i porodicu, povreda prava na delotvorno pravno sredstvo.*

Okolnosti ovog slučaja se odnose na zahtev podnosioca da registruje svog pokojnog sina I.F. u Osnovnom registru umrlih (u daljem tekstu: ORU). Pokojni sin podnosioca zahteva je otputovao u Švedsku da bi se lečio od jedne teške bolesti. Tokom njegovog boravka u Švedskoj, sin podnosioca zahteva je aplicirao za azil, ali koristeći neko drugo ime, odnosno ime A.H. Organi Švedske su mu izdali karticu, koja je potvrđivala da je sin podnosioca zahteva bio tražilac azila, odnosno karticu LMA-kort na ime kojem je aplicirao, odnosno na ime A.H. Sin podnosioca zahteva je preminuo u jednoj zdravstvenoj ustanovi u Švedskoj. Medicinski izveštaj u vezi sa njegovom smrću je izdat na ime A.H. Nakon njegove smrti, Ambasada Republike Kosova u Švedskoj je izdala podnesak [br. 09/13] kojim je (i) pojasnila da je obavestila organe Republike Kosovo o smrti državljanina I.F; (ii) potvrdila je da nema nikakve prepreke za vraćanje pokojnog I.F. u Republiku Kosovo; i (iii) tražila je od odgovorne kompanije za pogrebne usluge u Linkopingu da omogući prevoz za pokojnog I.F. na Kosovo.

Podnosilac zahteva se obratio opštini Priština sa zahtevom da se njegov pokojni sin I.F., registruje u ORU-u na osnovu Zakona br. 04/L-003 o civilnom statusu (u daljem tekstu: Zakon o civilnom statusu). Opština Priština je, odlukom [br. 01-203-194645] od 16. oktobra 2013. godine, odbila zahtev podnosioca, između ostalog, sa obrazloženjem da se dokumenti izdati od strane švedskih zdravstvenih ustanova ne podudaraju sa onim dokumentima izdatim u Republici Kosovo, jer prvi pripadaju osobi A.H., dok drugi pripadaju osobi I.F. Podnosilac zahteva je bezuspešno osporio gore navedenu odluku u Agenciji za civilnu registraciju Ministarstva unutrašnjih poslova, u Osnovnom sudu u Prištini, Apelacionom sudu i Vrhovnom sudu. Agencija za civilnu registraciju i redovni sudovi sva tri stepena su potvrdili: (i) odluku [br. 01-203-194645] od 16. oktobra 2013. godine opštine Priština; i (ii) odbili zahtev podnosioca za registraciju pokojnog sina I.F. u ORU-u, sa obrazloženjem da se dokumenti izdati od strane švedskih zdravstvenih ustanova ne podudaraju sa dokumentima izdatim u Republici Kosovo.

Podnosilac zahteva je osporio konstatacije redovnih sudova pred Sudom, navodeći da su odluke javnih organa donete uz povredu prava i osnovnih sloboda zagarantovane članovima 24. [Jednakost pred zakonom], 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje], 53. [Tumačenje odredbi ljudskih prava] i 54. [Sudska zaštita prava] Ustava i Evropskom konvencijom o ljudskim pravima (u daljem tekstu: EKLJP). U okolnostima ovog slučaja, Sud je odlučio da održi raspravu kako bi pojasnio pitanje činjenica i zakona i na istoj su, opština Priština, Agencija za civilnu registraciju i Ministarstvo unutrašnjih poslova pojasnili da je odsustvo medicinskih izveštaja na ime I.F, onemogućilo registraciju I.F.-a u ORU-u, dok je podnosilac zahteva pojasnio da javni organi nisu uzeli u obzir činjenice i posebnosti njegovog slučaja i štaviše, kao rezultat gore navedene ne-registracije, ostali su bez nerešenog civilnog statusa i supruga i maloletni sin pokojnog.

U razmatranju navoda podnosioca zahteva, Sud je utvrdio da je zahtev prihvatljiv, nakon što je ustanovio da se podnosiocu zahteva treba prihvatiti status direktne ili indirektne žrtve i ovaj zaključak je postignut nakon razrade i primene sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava (u daljem tekstu: ESLJP).

Dok, na razmatranju merituma slučaja, Sud je prvo pojasnio da okolnosti ovog slučaja, koje se odnose na odbijanje javnih organa da registruju pokojnog sina podnosioca zahteva u ORU-u, pokreću pitanje u vezi sa pravom na privatan život podnosioca zahteva i njegovo pravo na sudsku zaštitu prava i delotvorno pravno sredstvo, kao što je zagarantovano članovima 36. [Pravo na privatnost] i 54. Ustava i 8. [Pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života] i 13. [Pravo na delotvorni pravni lek] EKLJP-a.

Što se tiče pitanja koja se odnose na pravo na privatan život, Sud je, primenjujući sudsku praksu ESLJP-a, onoliko koliko je bilo relevantno za okolnosti slučaja, između ostalog, pojasnio (i) obaveze države za zaštitu privatnog života koja su zagarantovana Ustavom i EKLJP-a; (ii) razliku između negativnih i pozitivnih obaveza države u vezi sa zaštitom ovog prava; (iii) činjenicu da se u okolnostima ovog slučaja, država nije nužno "*umešala*" u prava podnosioca zahteva i nije uspela da ruži zaštitu prava odbijanjem, što je rezultiralo ocenom okolnostima ovog slučaja sa stanovišta pozitivnih obaveza države; (iv) da pozitivne obaveze države, između ostalog, traže da javni organi razmatraju posebnosti jednog slučaja i preduzmu mere da obezbede efektivnu zaštitu prava na privatan život ili pruže pravni okvir koji štiti prava pojedinaca ili utvrde i sprovode određene mere pogodnih za okolnosti jednog slučaja; i (v) da su u ovakvim slučajevima, javni organi obavezni da razmatraju ravnotežu ili bilans između interesa pojedinca, uključujući prirodu navoda i da li se isti odnose na "*osnovne aspekte*"

privatnog života i obaveze države, uključujući da li se isti odnose na "*uske i jasne*" ili "*široke i neodređene*" obaveze i mogući teret koje oni imponuju državi.

Dok, što se tiče pitanja koja se odnose na pravo na sudsku zaštitu prava i delotvorno pravno sredstvo, Sud je, primenjujući sudsku praksu ESLJP-a onoliko koliko je relevantno za okolnosti ovog slučaja, između ostalog, pojasnio (i) da ova prava podrazumevaju postojanje pravnog sredstva koje razmatra srž sadržaja konteksta, odnosno navoda jednog podnosioca zahteva i omogućava potrebnu prepravku; (ii) pojam navoda "*diskutabilan*" za svrhu člana 54. Ustava i člana 13. EKLJP-a; i (iii) činjenicu da u kontekstu navoda za zaštitu privatnog prava, pravno sredstvo treba da omogući razmatranje srži određenih navoda, i ocenu ravnoteže između konkurentnih interesa. U oba slučaja, važan je cilj Ustava i EKLJP-a da garantuju "*praktična i delotvorna*", a ne "*teorijska i iluzorna*" prava.

U primeni ovih principa u okolnostima ovog slučaja, u vezi sa članom 36. Ustava i na osnovu člana 8. EKLJP-a, Sud je istakao da javni organi, uključujući redovne sudove, van nalaza da u vezi sa smrću sina podnosioca zahteva nedostaje medicinski izveštaj koji potvrđuje njegovu smrt, što je rezultirao odbijanjem da podnosilac zahteva registruje sina u ORU-a, sa ozbiljnim posledicama ostavljanja nerešenog civilnog statusa za suprugu i maloletnog sina pokojnog, nisu uzeli u obzir činjenicu da (i) da nije sporno da je sin podnosioca zahteva preminuo; i (ii) da su takvu činjenicu potvrdili i sami javni organi u Republici Kosovo, odnosno Ambasada Kosova u Švedskoj gde se smrt dogodila. Štaviše, javni organi, odbijanjem zahteva podnosioca da registruju smrt njegovog sina u ORU-u, uprkos činjenici da ista smrt nije sporna, (i) ne samo da su krajnje formalno primenili zakon na snazi, ne uzimajući u obzir tako ni mogućnost međunarodne pravne saradnje sa državom Švedskom, a ni mogućnost datu korišćenjem odredbi van parničnog postupka, već (ii) u suprotnosti sa ustavnim i zahtevima EKLJP-a, nisu razmotrili ravnotežu i bilans između konkurentnih interesa, odnosno srž i posebnosti navoda podnosioca zahteva i obaveze države da zaštiti prava na privatan život.

Sud je pojasnio da će razmatranje takve ravnoteže rezultirati zaključkom da su navodi i tvrdnje podnosioca zahteva „*uski i jasni*" i ne rezultiraju neproporcionalnim obavezama prema državi. Štaviše, takvim odbijanjem u odsustvu medicinskog izveštaja, ne uzimanjem u obzir bilo koje okolnosti i posebnosti slučaja, odluke državnih organa su rezultirale samo na „*teorijskim i iluzornim*" ustavnim pravima za podnosioca zahteva, a ne na „*praktičnim i efikasnim*" ustavnim pravima kako to propisuju Ustav i EKLJP. Shodno tome, Sud je utvrdio da postupci koji su praćeni od strane administrativnog i sudskog sistema u suprotnosti sa pozitivnim obavezama države, nisu rezultirali ostvarivanjem prava podnosioca zahteva na

poštovanje njegovog privatnog života, suprotno stavu 1. člana 36. Ustava u vezi sa članom 8. EKLJP-a

Dok je, u vezi s članom 54. Ustava, zajedno sa članom 13. EKLJP-a, Sud naveo da su, uzimajući u obzir gore navedeni nalaz, navodi podnosioca zahteva o povredi člana 54. Ustava u vezi sa članom 13. EKLJP-a, jasno „*diskutabilni*“, kao što je definisano i sudskom praksom Suda i praksom ESLJP-a. Pored toga, Sud je ocenio da u suprotnosti sa zahtevima gore navedenih članova i odgovarajućom sudskom praksom, pravna sredstva, u okolnostima ovog slučaja, nisu rezultirala ni razmatranjem srži suštine navoda podnosioca zahteva niti su omogućila potrebnu ispravku. Sud je ponovio da je ograničeno i krajnje formalno razmatranje navoda podnosioca zahteva, izolovano od specifičnosti slučaja i relevantnih posledica, rezultiralo i nedostatkom praktične i delotvorne zaštite sudskih prava i delotvornim rešavanjem zahteva podnosioca u suprotnosti sa članom 54. Ustava u vezi sa članom 13. EKLJP-a.

Shodno tome, Sud je utvrdio da presude redovnih sudova i odluke Agencije za civilnu registraciju i opštine Priština nisu u skladu sa pravima i osnovnim slobodama podnosioca zahteva, zagarantovanim stavom 1. člana 36. Ustava u odnosu na član 8 EKLJP-a i član 54 Ustava, u vezi sa članom 13. EKLJP-a, i shodno tome, iste treba da se proglase nevažećim. Sud je takođe ovom presudom naložio Agenciji za civilnu registraciju da do 30. oktobra 2020. godine registruje smrt I.F., odnosno sina podnosioca zahteva, u Osnovnomregistru umrlih.

PRESUDA

u

slučaju br. KI56/18

Podnosilac

Ahmet Frangu

Ocena ustavnosti presude Vrhovnog suda Kosova ARJ. UZVP. br. 67/2017 od 22. decembra 2017. godine

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 podneo Ahmet Frangu iz Prištine (u daljem tekstu: podnosilac zahteva).

Osporena odluka

2. Podnosilac zahteva osporava ustavnost presude [ARJ. UZVP. br. 67/2017] Vrhovnog suda Republike Kosovo (u daljem tekstu: Vrhovni sud) od 22. decembra 2017. godine u vezi sa presudom [AA. br. 333/2017] Apelacionog suda Republike Kosovo (u daljem tekstu: Apelacioni sud) od 20. oktobra 2017. godine i presudom [A. br. 1185/2014] Osnovnog suda u Prištini (u daljem tekstu: Osnovni sud) od 5. juna 2017. godine.

Predmetna stvar

3. Predmetna stvar je ocena ustavnosti osporene presude Vrhovnog suda, kojom su, prema navodima podnosioca zahteva, povređena

njegova osnovna prava i slobode zagarantovane članovima 24. [Jednakost pred zakonom], 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje], 53. [Tumačenje odredbi ljudskih prava] i 54. [Sudska zaštita prava] Ustava Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ustav).

Pravni osnov

4. Zahtev je zasnovan na stavovima 1. i 7. člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava, članovima 22. [Procesuiranje podnesaka] i 47. [Individualni zahtevi] Zakona o Ustavnom sudu Republike Kosovo br. 03/L-121 (u daljem tekstu: Zakon) i pravilu 32. [Podnošenje podnesaka i odgovora] Poslovnika o radu Ustavnog suda Republike Kosovo (u daljem tekstu: Poslovnik).

5. Dana 31. maja 2018. godine, Ustavni sud Republike Kosovo (u daljem tekstu: Sud), usvojio je na administrativnoj sednici izmene i dopune Poslovnika, koji je objavljen u Službenom listu Republike Kosovo dana 21. juna 2018. godine i stupio na snagu 15 (petnaest) dana nakon njegovog objavljivanja. Shodno tome, pri razmatranju zahteva, Sud se poziva na pravne odredbe novog Poslovnika na snazi.

Postupak pred Ustavnim sudom

6. Dana 12. aprila 2018. godine, podnosilac je dostavio svoj zahtev Sudu.

7. Dana 18. aprila 2018. godine, predsednica Suda je imenovala sudiju Gresu Caka-Nimani za sudiju izvestioca i Veće za razmatranje, sastavljeno od sudija: Altay Suroy (predsedavajući), Snezhana Botusharova i Arta Rama-Hajrizi.

8. Dana 7. maja 2018. godine, Sud je obavestio podnosioca o registraciji zahteva i poslao kopiju zahteva Vrhovnom sudu.

9. Dana 14. maja 2018. godine, Sud je tražio od Osnovnog suda da mu dostavi celokupan spis predmeta.

10. Dana 15. maja 2018. godine, Osnovni sud je dostavio Sudu celokupan spis predmeta.

11. Dana 16. juna 2018. godine, okončan je mandat sudijama Snezhani Botusharovoj i Almiru Rodriguesu. Dana 26. juna 2018. godine, okončan je mandat sudijama Altayu Suroyu i Ivanu Čukaloviću.

12. Dana 9. avgusta 2018. godine, predsednik Republike Kosovo je imenovao nove sudije Bajrama Ljatifija, Safeta Hoxhu, Radomira Labana, Remziju Istrefi-Peci i Nexhmija Rexhepija.

13. Dana 20. novembra 2018. godine, s obzirom na to da je četirima gore navedenih sudija istekao mandat sudije Suda, predsednica Suda je na osnovu Zakona i Poslovnika donela odluku KSH. 56/18 o imenovanju novog Veća za razmatranje, sastavljenog od sudija: Arta Rama-Hajrizi (predsedavajuća), Safet Hoxha i Remzije Istrefi-Peci.

14. Dana 21. januara 2020. godine, pošto je na osnovu stava 2. člana 42. (Pravo na raspravu i odustajanje) Poslovnika, odlučio da održi raspravu s obzirom na to da je u okolnostima konkretnog slučaja smatrao da je ista neophodna radi razjašnjenja pitanja koja se odnose na dokaze i primenljiv zakon, Sud je poslao pozive za učešće na javnoj raspravi podnosiocu zahteva, Agenciji za civilnu registraciju pri Ministarstvu unutrašnjih poslova (u daljem tekstu: Agencija za civilnu registraciju), Direkciji za administraciju Sektora za civilni status opštine Priština (u daljem tekstu: opština Priština) i Ministarstvu spoljnih poslova Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ministarstvo spoljnih poslova).

15. Dana 29. januara 2020. godine, odnosno 3. i 7. februara 2020. godine, podnosilac zahteva, Agencija za civilnu registraciju, opština Priština i Ministarstvo spoljnih poslova koje je zastupalo Državno pravobranilaštvo, potvrdili su učešće na gore navedenoj javnoj raspravi.

16. Dana 10. februara 2020. godine, održana je javna rasprava. Podnosilac zahteva i predstavnici Agencije za civilnu registraciju, opštine Priština i Državnog pravobranilaštva prisustvovali su raspravi.

17. Dana 14. februara 2020. godine, Sud je tražio od opštine Priština i Državnog pravobranilaštva da dostave dodatnu dokumentaciju radi pojašnjenja pojedinih činjeničnih aspekata u vezi sa slučajem br. KI56/18.

18. Dana 19. i 21. februara 2020. godine, opština Priština i Državno pravobranilaštvo su dostavili tražena pojašnjenja Sudu.

19. Dana 22. aprila 2020. godine, Veće za razmatranje je razmotrilo izveštaj sudije izvestioca i većinom glasova iznelo preporuku Sudu o prihvatljivosti zahteva, a takođe je utvrđeno da će odluka o meritumu slučaja biti doneta na narednim sednicama.

20. Dana 22. jula 2020. godine, Sud je većinom glasova izglasao da presuda [ARJ. UZVP. br. 67/2017] Vrhovnog suda od 22. decembra 2017. godine u vezi sa presudom [AA. br. 333/2017] Apelacionog suda od 20. oktobra 2017. godine, presudom [A. br. 1185/2014] Osnovnog suda od 5. juna 2017. godine, odlukom [br. 30/2014] Agencije za civilnu registraciju od 24. juna 2014. godine, odlukom [br. 86/013] Agencije za civilnu registraciju od 18. novembra 2013. godine i odlukom [br. 01-203-194645] opštine Priština od 16. oktobra 2013. godine, nisu u saglasnosti sa (i) članom 36. [Pravo na privatnost] Ustava u vezi sa članom 8. (Pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života) Evropske konvencije o ljudskim pravima (u daljem tekstu: EKLJP) i (ii) članom 54. [Sudska zaštita prava] Ustava i članom 13. (Pravo na delotvorno pravno sredstvo) EKLJP.

Pregled činjenica

21. Dana 30. aprila 2013. godine, sin podnosioca zahteva, odnosno pokojni I.F. otputovao je u Švedsku radi lečenja od teške bolesti. Na osnovu objašnjenja koja je podnosilac zahteva dao na javnoj raspravi, pokojni I.F. je otputovao u Švedsku sa svojim pasošem. Na osnovu spisa predmeta, njegova schengen viza bila je važeća od 17. decembra 2012. do 17. juna 2013. godine.

22. Neodređenog datuma, a tokom njegovog boravka u Švedskoj, pokojni je podneo zahtev za azil, ali koristeći drugo ime, odnosno ime A.H. Sada pokojnom su švedske vlasti izdale dokument koji je potvrđivao da je on tražilac azila, odnosno LMA-kort karticu na ime pod kojim je podneo zahtev, odnosno A.H. Razlozi zbog kojih pokojni nije podneo zahtev za azil u Švedskoj na svoje lično ime, već na ime A.H, ostali su nejasni i nakon javne rasprave. Na javnoj raspravi, podnosilac zahteva tvrdi da je njegov sin "*smislio ime A.H. Ali A.H. je zapravo I.F.*"

23. Dana 7. juna 2013. godine, I.F. je umro u jednoj zdravstvenoj ustanovi u Švedskoj. Lekarski izveštaj o njegovoj smrti izdat je na ime A.H.

24. Dana 8. juna 2013. godine, Ambasada Republike Kosovo u Švedskoj izdala je podnesak [br. 09/13] kojim (i) razjašnjava da su relevantne vlasti Republike Kosovo obaveštene o njegovoj smrti; (ii) potvrđuje da ne postoji nijedna prepreka za repatrijaciju pokojnog I.F. u Republiku Kosovo; i (ii) traži od kompanije odgovorne za pogrebne usluge u Linkopingu da omogući prevoz na Kosovo za pokojnog I.F.

25. Dana 16. juna 2013. godine, telo pokojnika stiglo je na Međunarodni aerodrom u Prištini i prevezeno u Prištinu preko TUP "Dardania". Ceremonija sahrane održana je istog dana.

26. Dana 10. oktobra 2013. godine, podnosilac zahteva se obratio opštini Priština sa zahtevom da se njegov pokojni sin, odnosno I.F., upiše u matičnu knjigu umrlih (u daljem tekstu: MKU) na osnovu Zakona br. 04/L-003 o civilnom statusu (u daljem tekstu: Zakon o civilnom statusu).

27. Dana 16. oktobra 2013. godine, opština Priština je odlukom [br. 01-203-194645] odbila zahtev podnosioca i obrazložila, između ostalog, (i) da zahtev nije kompletan u skladu sa zakonskim odredbama o naknadnom upisu smrti u matičnu knjigu i (ii) da se spisa predmeta, odnosno lični podaci I.F., izvod iz matične knjige rođenih, lična karta i izvod iz matične knjige venčanih Republike Kosovo ne poklapaju sa podacima koje su izdali organi zemlje u kojoj je nastupila smrt, odnosno u Švedskoj. Ovom odlukom je, u njenom obrazloženju, konkretno navedeno da u dokumentaciji o smrti koju je izdala zdravstvena ustanova u Švedskoj stoji ime umrlog A.H., koji je rođen 19. septembra 1979. godine, dok u dokumentima koje je izdala Republika Kosovo, stoji ime I.F., koji je rođen 2. septembra 1978. godine.

28. Neodređenog datuma, podnosilac zahteva je protiv gore navedene odluke opštine Priština izjavio žalbu Agenciji za civilnu registraciju.

29. Dana 18. novembra 2013. godine, Agencija za civilnu registraciju je odlukom [br. 86/013] odbila žalbu podnosioca zahteva protiv odluke opštine Priština. Agencija za civilnu registraciju je između ostalog obrazložila (i) da se dokumenta koja su izdale švedske zdravstvene ustanove ne poklapaju sa onima koja su izdata u Republici Kosovo jer se prva odnose na lice A.H., dok se druga odnose na lice I.F.; i (ii) da stranka, odnosno podnosilac zahteva, nije dokazao svoju tvrdnju da je A.H. zapravo I.F.

30. Dana 12. februara 2014. godine, podnosilac zahteva je podneo tužbu Odeljenju za upravne sporove Osnovnog suda protiv gore navedene odluke Agencije za civilnu registraciju. Podnosilac zahteva je tražio da mu se dozvoli upis I.F. u MKU i da se poništi osporena odluka Agencije za civilnu registraciju. Podnosilac zahteva je naglasio da je kao posledica toga što njegov sin I.F. nije upisan u MKU, civilni status njegove supruge i sina ostao nerešen. Agencija za civilnu registraciju je u svojstvu tužene, dana 21. marta 2014. godine, podnela odgovor na tužbu, sa predlogom da se ista odbije kao neosnovana.

31. Dana 16. maja 2014. godine, Osnovni sud je presudom [br. 1652/13] usvojio tužbeni zahtev podnosioca zahteva, poništio odluku Agencije

za civilnu registraciju od 18. novembra 2013. godine i vratio predmet na ponovno odlučivanje. Osnovni sud je, između ostalog, naveo da je osporena odluka doneta uz bitne povrede odredaba Zakona br. 02/L-28 o upravnom postupku (u daljem tekstu: ZUP), konkretnije njegovih članova 84. i 85. Osnovni sud je pored toga istakao da je Agencija za civilnu registraciju propustila da utvrdi sve dokaze, uključujući i podnesak [br. 09/13] od 8. juna 2013. godine koji je izdala Ambasada Republike Kosovo u Švedskoj. U kontekstu tog podneska, Osnovni sud je konkretno naveo sledeće:

> *"Sud primećuje da pitanje nije pravično i u potpunosti ocenjeno od strane prvostepenog organa, isto je uradio i drugostepeni organ koji je prvostepenu odluku ostavio na snazi odlukom koja je osporena tužbom, zbog činjenice da nije uopšte uzeta za osnov predstavka br. 09/13 od 8.06.2013. godine, koju je izdala Ambasada u Stokholmu-Konzularno odeljenje, koja potvrđuje da je Ambasada Republike Kosovo u Kraljevini Švedskoj utvrdila da je pokojni I.F., rođen 2.09.1978. godine u Prištini, na Kosovu, sa ličnim brojem 1001193615, sa brojem pasoša K00488071 bio državljanin Republike Kosovo, a putem ove predstavke je tražio i odgovornoj kompaniji za pogrebne usluge u Linkopingu da omogući prevoz leša I.F. na Kosovo. Istom predstavkom je istaknuto da su obaveštene i vlasti Republike Kosovo u vezi sa smrću I.F. i Ambasada Kosova je potvrdila da nije bilo nikakvih smetnji za njegovu repatrijaciju u Republici Kosovo (naglasak dodat)".*

32. Dana 24. juna 2014. godine, Komisija za razmatranje žalbi pri Odeljenju za registraciju i civilni status Agencije za civilnu registraciju je odlukom [br. 3/2014] ponovo odbila zahtev podnosioca za upis I.F. u MKU i potvrdila odluku [br. 01-203-194645] opštine Priština od 16. oktobra 2013. godine. Agencija za civilnu registraciju je u svojoj odluci, između ostalog, obrazložila da bi upis I.F. u MKU bio u suprotnosti sa članom 15. (Kriteriji za naknadni upis smrti u registar umrlih) Administrativnog uputstva br. 02/2012 za naknadni upis u registrima civilnog stanja (u daljem tekstu: Administrativno uputstvo) iz razloga što se dokumenta koja su izdale švedske zdravstvene ustanove ne poklapaju sa dokumentima izdatim u Republici Kosovo. Agencija za civilnu registraciju je takođe dodala da je "*dokumentacija iz države Švedske na ime A.H., dok je kosovska dokumentacija za I.F.*" i da stranka, odnosno podnosilac zahteva, "*nije [dostavio] dokaze da argumentuje [svoj] navod da je njegov sin I.F. isti sa imenom A.H.*", pored toga, Komisija je pozivajući se na Administrativno uputstvo 05/2012 o Komisiji za razmatranje žalbi (u daljem tekstu: Administrativno uputstvo o Komisiji za žalbe) naglasila da ona "*ima*

nadležnost da donosi odluke na osnovu činjenica (dokaza) i dokaza koje podnosilac žalbe dostavi Komisiji".

33. Dana 15. jula 2014. godine, podnosilac zahteva je ponovo podneo Osnovnom sudu tužbu za upravni spor protiv gore navedene odluke Agencije za civilnu registraciju navodeći bitne povrede odredaba postupka, pogrešno i nepotpuno utvrđeno činjenično stanje i povredu materijalnog prava. Podnosilac zahteva je tražio da se relevantna odluka poništi i I.F. upiše u registar umrlih, odnosno u MKU. Podnosilac zahteva je konkretno naveo da je osporena odluka doneta u suprotnosti sa (i) članovima 46. (Akt smrti), 47. (Deklaracija smrti), 48. (Sertifikacija pravne činjenice smrti), 49. (Utvrđivanje smrti) i 50. (Dozvola za sahranu) Zakona o civilnom statusu; (ii) presudom [A. br. 1652/13] Osnovnog suda od 16. maja 2014. godine; i (iii) tačkom 7. člana 7. [Procedure rada komisije] Administrativnog uputstva br. 05/2012 o Komisiji za žalbe zbog toga što nisu razmotreni odgovarajući dokazi i iskazi. Podnosilac zahteva je naglasio da je svaka nejasnoća u vezi sa licem A.H. razjašnjena podneskom [br. 09/2013] Ambasade Republike Kosovo u Švedskoj.

34. Dana 10. septembra 2014. godine, 7. septembra 2015. godine, 29. februara 2016. godine i 26. oktobra 2016. godine, podnosilac zahteva se preko svog zastupnika obraćao Osnovnom sudu sa zahtevom da se njegov predmet reši prioritetno, navodeći (i) da je Osnovni sud presudom [br. 1652/13] od 16. maja 2014. godine usvojio njegov tužbeni zahtev, ali nije obavezao Agenciju za civilnu registraciju da izvrši upis pokojnog I.F. u MKU, i (ii) da rešavanje njegovog predmeta direktno utiče na uređenje statusnih pitanja porodice pokojnog I.F., odnosno njegove supruge i sina.

35. Neodređenog datuma, Ministarstvo pravde je preko Državnog pravobranilaštva dostavilo odgovor na tužbu, u kojem je navelo da se naknadni upis smrti u MKU ne može izvršiti jer se u okolnostima slučaja dokumentacija koju je izdala država Švedska ne poklapa sa dokumentacijom Republike Kosovo i zbog toga što ne postoje dokazi da je lice A.H. zapravo I.F.

36. Dana 5. juna 2017. godine, Osnovni sud je presudom [A. br. 1185/2014] odbio, kao neosnovan, tužbeni zahtev podnosioca za poništenje gore navedene odluke Agencije za civilnu registraciju. Prilikom ocene zahteva tužioca, Osnovni sud se oslonio na član 15. Administrativnog uputstva o kriterijumima za naknadni upis smrti u MKU. Sud je, između ostalog, istakao da je upis lica I.F. u MKU u suprotnosti sa tim Administrativnim uputstvom jer se dokumentacija koju su izdale švedske zdravstvene ustanove ne poklapa sa onom koja

je izdata u Republici Kosovo. Što se tiče navoda podnosioca zahteva da je lice A.H. zapravo I.F. i da se samim tim radi o istom licu, Sud je istakao sledeće:

> "*Sud iz dokaza koji su izvedeni na ročištu za glavnu raspravu nalazi da stoji obrazloženje tužene kao u osporenom aktu jer su izvedeni dokazi tuženog i utvrđeno da je žalba žalioca neosnovana iz razloga što se dokumentacija koja je priložena zahtevu za upis smrti I.F. u MKU ne poklapa sa dokumentacijom koju je izdala R. Kosovo. Sve to zbog činjenice da se iz dokumenata na osnovu kojih se traži upis smrti, a koji su izdati od strane švedskih vlasti, nakon izvođenja gore navedenih dokaza, utvrđuje da su sva ta dokumenta na ime A.H. dok se upis smrti traži za I.F. Ovaj sud je ocenio i navode tužioca da se radi o istom licu i zato što je pokojni I.F. živeo u Švedskoj i jer je smrt nastupila tamo, ali te navode, kao takve, nije mogao da usvoji kao osnovane za upis smrti u MKU jer je utvrdio da su kao takvi u suprotnosti sa članom 15. AU 02/2012 MUP, koji jasno utvrđuje kriterijume koje podnosilac zahteva mora da ispuni*".

37. Dana 10. jula 2017. godine, podnosilac zahteva je izjavio žalbu Apelacionom sudu navodeći bitne povrede odredaba postupka, pogrešno i nepotpuno utvrđeno činjenično stanje i pogrešnu primenu materijalnog prava i predložio da se njegov tužbeni zahtev usvoji ili da se gore navedena presuda Osnovnog suda ukine i predmet vrati na ponovno odlučivanje. Podnosilac zahteva je u toj žalbi takođe podvukao važnost rešavanja njegovog predmeta i dejstvo koje ono ima na civilni status supruge i sina pokojnog I.F.

38. Dana 20. oktobra 2017. godine, Apelacioni sud je presudom [AA. br. 333/2017] odbio, kao neosnovanu, žalbu podnosioca zahteva i potvrdio presudu Osnovnog suda. Apelacioni sud je, između ostalog, obrazložio (i) da naknadni upis smrti lica I.F. u MKU ne ispunjava kriterijume iz člana 15. Administrativnog uputstva, (ii) da se dokumentacija koju su izdale zdravstvene ustanove u Švedskoj ne poklapa sa dokumentacijom koju je izdala Republika Kosovo i (iii) da tužilac, odnosno podnosilac zahteva, "*nije doneo ubedljive dokaze kojima bi argumentovao njegove navode da je njegov sin I.F. ista osoba kao ona pod imenom A.H.*".

39. Dana 20. novembra 2017. godine, podnosilac zahteva je podneo Vrhovnom sudu (i) reviziju; i (ii) zahtev za vanredno preispitivanje sudske odluke, navodeći bitne povrede odredaba postupka, pogrešno i nepotpuno utvrđeno činjenično stanje i pogrešnu primenu materijalnog prava, sa predlogom da se njegov tužbeni zahtev usvoji i

ukinu odluke nižestepenih sudova, te da se predmet vrati na ponovno odlučivanje.

40. Dana 22. decembra 2017. godine, Vrhovni sud je presudom [ARJ. UZVP. br. 67/2017] odbio, kao neosnovan, zahtev za vanredno preispitivanje sudske odluke i samim tim potvrdio presudu [AA. br. 333/2017] Apelacionog suda od 20. oktobra 2017. godine u vezi sa presudom [A. br. 1185/2014] Osnovnog suda od 5. juna 2017. godine.

41. Vrhovni sud je takođe utvrdio da je upis smrti lica I.F. u MKU u suprotnosti sa članom 15. Administrativnog uputstva jer se dokumentacija koju su izdale švedske zdravstvene ustanove ne poklapa sa dokumentacijom koju je izdala Republika Kosovo. Prva je na ime lica A.H., a druga na ime lica I.F. Relevantni deo presude Vrhovnog suda utvrđuje sledeće:

> *"Ovaj sud je tokom ocene konstatovao da je drugostepeni sud pravično utvrdio da dokumentacija koja je priložena zahtevu za registrovanje smrti I.F. u MKU, nije u skladu sa dokumentacijom koju je izdala Republika Kosovo. I sve to zbog činjenice da su dokumenta na osnovu kojih se traži registrovanje smrti, a koja su izdale švedske vlasti, svi na ime A.H., a registrovanje smrti se traži da bude izvršeno na ime I.F. Ovaj sud je ocenio i navode tužioca da je reč o istoj osobi, jer je pokojni I.F. živeo u Švedskoj i da se smrt dogodila tamo, ali kao takvi ti navodi ne mogu da se prihvate kao osnovani za registrovanje smrti u MKU jer su u suprotnosti sa članom 15 AU 02/2012 koji jasno određuje kriterijume koje treba da ispuni potraživač".*

Navodi podnosioca zahteva

42. Podnosilac zahteva tvrdi da su presude redovnih sudova donete uz povredu njegovih osnovnih prava i sloboda zagarantovanih članovima 24. [Jednakost pred zakonom], 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje], 53. [Tumačenje odredbi ljudskih prava] i 54. [Sudska zaštita prava] Ustava. Podnosilac zahteva takođe navodi da je došlo do povrede njegovih osnovnih prava i sloboda zagarantovanih EKLJP-om.

43. Podnosilac zahteva se pred Sudom poziva na dokaze koji potvrđuju smrt njegovog sina i tvrdi da isti nisu uzeti u obzir od strane redovnih sudova, koji su, pored toga što su odbili upis smrti njegovog sina u MKU, takođe uticali i na civilni status supruge i sina pokojnog I.F.

44. Podnosilac zahteva traži od Suda da se njegov zahtev proglasi prihvatljivim, da se presude redovnih sudova proglase nevažećim i predmet vrati na ponovno odlučivanje ili da se Agenciji za civilnu registraciju naloži da upiše smrt njegovog sina I.F. u MKU "*kako bi njegova supruga i sin regulisali svoj civilni status*".

Pojašnjenja koja su dali podnosilac zahteva i druge stranke koje su učestvovale u javnoj raspravi

45. Na javnoj raspravi od 10. februara 2020. godine, podnosilac zahteva je pojasnio (i) da je ime A.H. smislio I.F. u svrhu traženja azila u Švedskoj i da ne zna razloge koji su nagnali njegovog sina da se prijavi sa drugim identitetom u Švedskoj; (ii) da je lekarski izveštaj "*izdala Švedska na ime A.H.*"; (iii) što se tiče dozvole za sahranu, naglasio je: "*Imam fakturu koju ću vam priložiti, ovde imam sve, imam i od islamske vere da sam išao, za daske, da sam platio hodžu, sve je tu, i pranje tela i fakturu kompanije koja ga je prevezla, ništa ovde nije problem, samo to što je on umro sa tim imenom*"; (iv) što se tiče civilnog statusa supruge i sina pokojnog, podnosilac zahteva je naveo da u civilnom registru figuriše kao živ i kao posledica toga "*njegov sin Jon koji je u školi, u 5. razredu, registrovan je u fudbalski tim za mlade, žele da ga izbace, ne može da izvadi pasoš, a ne može da izvadi ni drugi dokument. I sada ako nisu tu oba roditelja ne može da izađe, ne izdaju mu te dokumente, a njegova žena, supruga, ne može da ostvari nijedno pravo na civilni status, nasledstvo i druge stvari*"; (v) naglasio je činjenicu da je presudom [A. br. 1652/13] Osnovnog suda iz 2014. godine usvojen njegov tužbeni zahtev i predmet vraćen Agenciji za civilnu registraciju na ponovno odlučivanje, ali "*u izreci te presude, Ministarstvo unutrašnjih poslova nije obavezano da izvrši upis u matičnu knjigu umrlih*"; i (vi) istakao važnost podneska [br. 09/13] od 8. juna 2013. godine koji je izdala Ambasada Republike Kosovo u Švedskoj, kojim su "*kosovske vlasti obaveštene da je umro državljanin Kosova g. I.F.*".

46. Opština Priština i Agencija za civilnu registraciju su, u suštini, između ostalog, naglasile da su (i) njihove odnosne odluke zasnovane na primenljivom zakonu i da se kao posledica tih odluka smrt ne može upisati u MKU u nedostatku lekarskog izveštaja, a u okolnostima konkretnog slučaja, "*dokumentacija Republike Kosovo se ne poklapa sa dokumentacijom koju je izdala država Švedska*" i da "*dokumentacija o smrti koju je izdala ustanova u kojoj je nastupila smrt, koja nije potvrda o smrti, odnosno lični podaci koji se u njoj nalaze, ne podudaraju sa ličnim podacima koji se nalaze u izvodu iz matične knjige rođenih, venčanih i ID Republike Kosovo*", i da sledstveno, okolnosti slučaja uključuju "*dva identiteta i oprečne*

podatke"; i (ii) uprkos činjenici da je presudom [A. br. 1652/13] Osnovnog suda usvojen tužbeni zahtev podnosioca zahteva i predmet vraćen Agenciji za civilnu registraciju na ponovno odlučivanje, u "*izreci ove presude Ministarstvo unutrašnjih poslova nije obavezano da izvrši upis u matičnu knjigu umrlih*". Nakon ove odluke i ponovnog odbijanja Agencije za civilnu registraciju da upiše pokojnog u MKU, Osnovni i Apelacioni sud su potvrdili stav opštine Priština i Agencije za civilnu registraciju i to presudom [A. br. 1185/2014] od 5. juna 2017. godine i presudom [AA. br. 333/2017] od 20. oktobra 2017. godine, respektivno. Iste su kasnije potvrđene od strane Vrhovnog suda.

47. Tokom javne rasprave su takođe razjašnjena, između ostalog, i pitanja koja se odnose na (i) dozvolu za sahranu; (ii) međunarodnu potvrdu o smrti; (iii) civilni status A.H.; i (iv) međunarodnu pravnu saradnju.

48. Što se tiče prvog pitanja, predstavnica opštine Priština je naglasila: "*U spisima predmeta ne postoji dozvola od opštine Priština, što znači da su jedini dokaz o sahrani fakture islamske zajednice koje je stranka dobila za sahranu pokojnika, a opština Priština nema bilo kakvu dozvolu koju mu je dala za sahranu*". Na zahtev Suda koji je 14. februara 2020. godine upućen opštini Priština u vezi sa potrebnim pojašnjenjima u pogledu dozvole za sahranu pokojnog, opština je svojim odgovorom od 19. februara 2020. godine još jednom razjasnila da ona "*ne može pružiti nijedan dokument o smrti/sahrani I.F. jer u sistemu civilnog statusa ovo lice figuriše kao živo*".

49. Što se tiče drugog pitanja, Državno pravobranilaštvo je pojasnilo da u okolnostima slučaja, uprkos podnesku Ambasade Kosova u Švedskoj, ne postoji međunarodna potvrda o smrti. Što se pak tiče trećeg pitanja, opština Priština i Državno pravobranilaštvo su u vezi sa statusom A.H. pojasnili da (i) "*nikada nije traženo utvrđivanje identiteta A.H.*"; i (ii) da isti nije upisan kao umrlo lice jer se "*ovde radi o dva identiteta i jednom zahtevu koji je podnet za upis i postojalo je znači nepodudaranje između ta dva, dva identiteta i iz tog razloga nije upisan, nemam informacija o tome da li je upisan*". Na kraju, što se tiče četvrtog pitanja, Agencija za civilnu registraciju, ali i Državno pravobranilaštvo, naglasili su ulogu države Švedske, navodeći, između ostalog, da bi se putem komunikacije sa ovom državom mogla zatražiti ispravka lekarskog izveštaja, na osnovu koje ispravke bi se potom mogao izvršiti upis u MKU. Prema njihovim navodima, (i) međunarodnom pravnom saradnjom bi se mogli razmeniti biometrijski podaci osobe, a upoređivanjem biometrijskih podataka i otisaka prstiju moglo bi se tačno utvrditi da lice nije A.H. već I.F., što bi dovelo do zaključivanja ovog slučaja, ali su (ii) takođe potvrdili da

redovni sudovi nikada nisu pokrenuli bilo kakav postupak u vezi sa međunarodnom pravnom saradnjom.

Ocena prihvatljivosti zahteva

50. Sud prvo razmatra da li je zahtev ispunio uslove prihvatljivosti koji su propisani Ustavom i dalje precizirani Zakonom i Poslovnikom.

51. U tom smislu, Sud će primenom stava 1. i 7. člana 113. Ustava, relevantnih odredbi Zakona koje se odnose na postupak u slučaju određenom u stavu 7. člana 113. Ustava, pravila 39. i pravila 76. [Podnesak u skladu sa članom 113.7 Ustava i članovima 46, 47, 48, 49. i 50. Zakona] Poslovnika, razmotriti: (i) da li je zahtev podnela ovlašćena strana; (ii) da li se osporava akt javnog organa; (iii) da li su iscrpljena sva pravna sredstva predviđena zakonom; (iv) da li su naglašena prava i slobode za koje se tvrdi da su povređene; (v) da li su poštovani vremenski rokovi; (vi) da li je zahtev očigledno neosnovan i (vii) da li postoji bilo koji dodatni uslov prihvatljivosti u skladu sa stavom 3. pravila 39. Poslovnika koji nije ispunjen.

(i) Što se tiče ovlašćene strane i akta javnog organa

52. Sud se u ovom pogledu prvo poziva na stavove 1. i 7. člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava, koji propisuju sledeće:

> *"1. Ustavni sud odlučuje samo u slučajevima koje su ovlašćene strane podnele sudu na zakonit način.*
>
> *[...]*
>
> *7. Pojedinci mogu da pokrenu postupak ako su njihova prava i slobode koje im garantuje ovaj Ustav prekršena od strane javnih organa, ali samo kada su iscrpeli sva ostala pravna sredstva, regulisanim zakonom*".

53. Sud se takođe poziva i na član 47. [Individualni zahtevi] Zakona, koji propisuje:

> "*Svaka osoba ima pravo da od Ustavnog suda zatraži pravnu zaštitu ukoliko smatra da njena Ustavom zagarantovana prava i slobode krši neki javni organ. [...]*".

54. Sud se takođe poziva i na tačku (a) stava (1) pravila 39. [Kriterijum o prihvatljivosti] Poslovnika, koje propisuje:

(1) Sud može smatrati zahtev prihvatljivim:

(a) ako je zahtev podnela ovlašćena stranka.

55. Sud se poziva i na stav (2) pravila 76. Poslovnika, koji, između ostalog, propisuje: *"(2) Podnesak podnet prema ovom pravilu, mora jasno da naglasi [...] koji je konkretan akt javnog organa koji podnosilac želi da ospori"*.

56. Što se tiče ispunjenja ovih uslova, Sud naglašava da se u okolnostima konkretnog slučaja moraju utvrditi dva pitanja: (i) da li je zahtev podnela ovlašćena strana i (ii) da li se osporava akt javnog organa. Drugo pitanje, odnosno akt javnog organa, nije sporno u okolnostima konkretnog slučaja jer podnosilac zahteva osporava presudu [ARJ. UZVP. br. 67/2017] Vrhovnog suda od 22. decembra 2017. godine. Inače, prvo pitanje, odnosno pitanje koje se tiče ovlašćene strane se na osnovu gore navedenih odredbi Ustava, Zakona i Poslovnika mora oceniti u smislu „*statusa žrtve*" podnosioca zahteva.

57. Konkretnije, na osnovu gore citiranih odredbi, da bi se kvalifikovao kao ovlašćena strana pred Sudom, podnosilac zahteva mora izneti navodne povrede "*njegovih/njenih individualnih prava i sloboda*", odnosno imati status žrtve. U okolnostima konkretnog slučaja, Sud podseća da se podnosilac zahteva obratio Sudu u vezi sa upisom smrti njegovog sina u MKU. U tom kontekstu i pre nego što se utvrdi da li se podnosilac zahteva može kvalifikovati kao ovlašćena strana pred Sudom, ovaj mora utvrditi da li otac, u okolnostima konkretnog slučaja, može podneti individualni zahtev za svog sina, odnosno da li mu se može priznati status "*žrtve*" podnosioca zahteva. Da bi utvrdio da li podnosilac zahteva može imati ovaj status pred Sudom, Sud će u nastavku izložiti osnovna načela sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava (u daljem tekstu: ESLJP) u pogledu statusa žrtve, kako bi ih zatim primenio u okolnostima konkretnog slučaja.

58. U tom pogledu, Sud prvo naglašava da se na osnovu sudske prakse ESLJP-a, pojam "*žrtve*" tumači autonomno i nezavisno od unutrašnjih pravnih normi, kao što su one koje se tiču pravnog interesa ili sposobnosti za podnošenje tužbe (vidi predmet ESLJP-a *Gorraiz Lizarraga i drugi protiv Španije,* presuda od 27. aprila 2004. godine, stav 35), iako redovni sudovi treba da uzmu u obzir činjenicu da li je dotični podnosilac bio stranka u postupku pred redovnim sudovima (vidi, u ovom kontekstu, predmete ESLJP-a *Aksu protiv Turske,* presuda od 15. marta 2012. godine, stav 52; i *Micallef protiv Malte,* presuda od 15. oktobra 2009. godine, stav 48). ESLJP takođe naglašava da se tumačenje koncepta "*žrtve*" mora vršiti bez

prekomernog formalizma (vidi, u ovom kontekstu i između ostalog predmet ESLJP-a *Gorraiz Lizarraga i drugi protiv Španije*, napred citiran, stav 38) i da kod ove procene, povezanost sa osnovanošću predmeta može biti važna (vidi, u ovom kontekstu, i između ostalog, predmete ESLJP-a *Siliadin protiv Francuske*, presuda od 26. jula 2005. godine, stav 63 i *Hirsi Jamaa i drugi protiv Italije*, presuda od 23. februara 2012. godine, stav 111).

59. Pored toga, i relevantno za okolnosti konkretnog slučaja, na osnovu sudske prakse ESLJP-a, pojam "*žrtve*", u kontekstu individualnih zahteva, podrazumeva lica koja su neposredno ili posredno pogođena navodnom povredom. Prema tome, pojam "*žrtva*" podrazumeva ne samo direktnu žrtvu navodne povrede, već i indirektne žrtve kojima bi povreda uzrokovala štetu ili koje bi imale valjan i lični interes za okončanje navodne povrede (vidi, u ovom kontekstu i između ostalog predmet ESLJP-a *Vallianatos i drugi protiv Grčke*, presuda od 7. novembra 2013. godine, stav 47). Tačnije, Sud naglašava da sudska praksa ESLJP-a sledstveno priznaje status direktne, indirektne ili posredne i potencijalne žrtve (za više detalja o ove tri kategorije, vidi Praktični vodič kroz uslove prihvatljivosti ESLJP-a od 30. aprila 2019. godine; 3. Status žrtve). Dok su direktna žrtva svi oni čija prava su neposredno povređena navodnom povredom i samim tim njihovo priznavanje statusa žrtve nije sporno, situacija je drugačija u slučaju indirektnih/posrednih ili potencijalnih žrtvi jer je njihovo priznavanje statusa žrtve pred Sudom uslovljeno ispunjavanjem nekoliko kriterijuma koji su utvrđeni sudskom praksom ESLJP-a.

60. U tom pogledu, Sud naglašava da je na osnovu sudske prakse ESLJP-a, status indirektne ili posredne žrtve priznat samo bliskim rođacima koji imaju pravni interes da podnesu individualni zahtev u slučaju smrti ili nestanka lica u čije ime postupaju (vidi predmet ESLJP-a *Varnava i drugi protiv Turske,* presuda od 18. septembra 2009. godine, stav 112).

61. Međutim, i pored toga, sudska praksa ESLJP-a je povezala priznanje statusa indirektne ili posredne žrtve sa prirodom navodne povrede i značajem delotvorne primene jednog od najosnovnijih prava u sistemu EKLJP (vidi predmet ESLJP-a *Fairfield protiv Ujedinjenog Kraljevstva,* odluka od 8. marta 2005. godine). Konkretnije, ESLJP je utvrdio da su "*prenosiva*" prava samo najosnovnija prava zagarantovana EKLJP i shodno tome, on je prema svojoj sudskoj praksi priznavao status žrtve rođacima samo onda kada su tvrdili povredu (i) člana 2. (Pravo na život) EKLJP, odnosno kada smrt navodno uključuje odgovornost države (vidi u ovom kontekstu predmete ESLJP-a *Van Colle protiv Ujedinjenog Kraljevstva,* presuda

od 13. novembra 2012. godine, stav 86 i *Tsalikidis i drugi protiv Grčke*, presuda od 16. novembra 2017. godine, stav 64); (ii) člana 3. (Zabrana mučenja) i člana 5. (Pravo na slobodu i bezbednost) EKLJP, pod uslovom da je navodna povreda tesno povezana sa članom 2. EKLJP (vidi predmet ESLJP-a *Khayrullina protiv Rusije*, presuda od 19. decembra 2017. godine, stavovi 91-92 i 100-107) i (iii) člana 8. (Pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života), ako je dokazan moralni interes porodice da se pokojna žrtva oslobodi od bilo kakvog utvrđenja ili povezivanja sa krivicom (vidi predmete ESLJP-a *Nölkenbockhoff protiv Nemačke,* presuda od 25. avgusta 1987. godine, stav 33 i *Grădinar protiv Moldavije*, presuda od 8. aprila 2008. godine, stavovi 95 i 97-98) ili potreba za zaštitu sopstvenog ugleda i ugleda svoje porodice (vidi predmete ESLJP-a *Brudnicka i drugi protiv Poljske*, presuda od 3. marta 2005. godine, stavovi 27-31; *Armonienė protiv Litvanije*, presuda od 25. novembra 2008. godine, stav 29 i *Polanco Torres i Movilla Polanco protiv Španije*, presuda od 21. septembra 2010. godine, stavovi 31-33).

62. U suprotnom, u slučajevima kada navodna povreda EKLJP nije usko povezana sa smrću ili nestankom direktne žrtve, ESLJP je primenjivao mnogo uži pristup prilikom priznavanja statusa indirektne ili posredne žrtve (vidi predmet ESLJP-a *Karpylenko protiv Ukrajine,* presuda od 11. februara 2016. godine, stav 104). Na primer, uprkos podnošenju zahteva u ime umrlog, ESLJP je naglasio da prava koja su zagarantovana članom 6. EKLJP u principu predstavljaju "*neprenosiva*" prava (vidi u ovom kontekstu predmet ESLJP-a *Bic i drugi protiv Turske,* presuda od 2. februara 2006. godine, stavovi 17-24). Sud je isto utvrdio i samim tim odbio priznanje statusa žrtve jednom od podnosilaca u spojenim slučajevima br. KI149/18, KI150/18, KI151/18, KI152/18, KI153/18 i KI154/18, podnosilac zahteva: *Xhavit Aliu i 5 drugih,* rešenje o neprihvatljivosti od 9. avgusta 2019. godine (u vezi sa procenom statusa žrtve, vidi stavove 62 do 75 ovog slučaja). Međutim, ESLJP je izuzetno priznavao status žrtve i podnosiocima koji su tvrdili povredu člana 6. EKLJP ako su uspeli da dokažu direktan uticaj na njihova prava (vidi u ovom kontekstu, između ostalog, predmet ESLJP-a *Nölkenbockhoff protiv Nemačke,* napred citiran, stav 33).

63. Shodno tome i u principu, osim priznavanja statusa žrtve u slučajevima kada zahteve podnose rođaci umrlog čija se smrt može pripisati državi u suprotnosti sa članom 2. EKLJP, priznavanje statusa žrtve određenim rođacima se vrši samo u izuzetnim slučajevima i samo ako se može utvrditi zakonski interes koji je neposredno povezan sa povređenim pravom; utvrditi važan moralni interes ili je postignuto da se pokaže neposredno dejstvo na prava dotičnih podnosilaca.

64. Sud podseća da je u okolnostima konkretnog slučaja otac pokojnog I.F. taj koji podnosi zahtev Sudu. Smrt pokojnog I.F. je prirodna smrt i nije povezana sa odgovornošću države. Sudske postupke je podnosilac zahteva zapravo pokrenuo i vodio tek nakon smrti njegovog sina i povezani su sa upisom njegove smrti u MKU, a koji upis su odbili Agencija za civilnu registraciju i svi redovni sudovi. Pored toga, podnosilac zahteva pored tvrdnje o povredi svojih prava, navodi da su povređena i prava njegovog unuka i supruge njegovog sina, odnosno pokojnog I.F.

65. Kada ovo kaže, Sud takođe ne može a da ne stavi naglasak na posebne specifičnosti ovog slučaja koje su povezane sa građanskim sporom koji je pokrenut u vezi sa pokojnim i tek nakon njegove smrti, čiji zaključci rezultiraju nemogućnošću njegovog upisa kao umrlog u matičnu knjigu umrlih, što je imalo za posledicu ne samo stalnu patnju njegove porodice, već i nerešeni civilni status njegove supruge i sina.

66. U svetlu sudske prakse ESLJP-a po pitanju fleksibilnog tumačenja i bez prekomernog formalizma koncepta "*žrtve*" i značaja merituma koji pokreće određeno pitanje, a naglašavajući specifičnosti ovog slučaja, Sud podseća na to (i) da je otac pokojnog taj koji podnosi zahtev Sudu, i da se njemu, na osnovu prakse ESLJP-a i Suda, pod uslovom da su ispunjeni i drugi uslovi, u principu priznaje status posredne ili indirektne žrtve pred Sudom; (ii) podnosilac zahteva je bio stranka pred svim javnim organima u navedenom sporu; (iii) da je pravni interes, odnosno rešavanje civilnog statusa supruge i sina pokojnog, dokazan od strane podnosioca zahteva; (iv) da okolnosti konkretnog slučaja obuhvataju interese koji su od velikog značaja za budućnost porodice pokojnog, odnosno njegove supruge i sina, iz perspektive rešavanja njihovog civilnog statusa, i da bi u suprotnom njihova budućnost ostala talac neupisivanja pokojnog I.F. u MKU; i (v) da okolnosti konkretnog slučaja obuhvataju i pitanja privatnog života povezana sa aspektima psihološkog i moralnog integriteta podnosioca zahteva, kao što je zagarantovano članom 36. Ustava u vezi sa članom 8. EKLJP. Prema tome i iz tih razloga, Sud priznaje podnosiocu zahteva status indirektne ili posredne žrtve.

67. Shodno tome i konačno, Sud zaključuje da je podnosilac zahteva (i) ovlašćena strana; i (ii) da osporava akt javnog organa, kao što je utvrđeno u stavu 7. člana 113. Ustava, stavu 1. člana 47. Zakona, tački (a) stava (1) pravila 39. i stavu (2) pravila 76. Poslovnika.

(ii) Što se tiče iscrpljivanja pravnih sredstava

68. Što se tiče iscrpljivanja pravnih sredstava, Sud se poziva na stavove 1. i 7. člana 113. Ustava, citirane u tekstu iznad; stav 2. člana 47. Zakona i tačku (b) stava (1) pravila 39. Poslovnika, koji propisuju:

Član 47
[Individualni zahtevi]

"[...]

2. Osoba može da podnese pomenuti podnesak samo nakon što su iscrpljena sva ostala zakonom određena pravna sredstva".

Pravilo 39.
[Kriterijum o prihvatljivosti]

"1. Sud može smatrati zahtev prihvatljivim:

[...]

(b) ako su iscrpljena sva delotvorna pravna sredstva, koja su na raspolaganju po zakonu, protiv pobijene presude ili odluke".

69. Sud naglašava da u okolnostima konkretnog slučaja, podnosilac zahteva osporava presudu [ARJ. UZVP. br. 67/2017] Vrhovnog suda od 22. decembra 2017. godine, nakon što je iscrpeo sva pravna sredstva propisana zakonom i shodno tome utvrđuje da je podnosilac zahteva ispunio uslov prihvatljivosti u pogledu iscrpljivanja pravnih sredstava koji je propisan stavom 7. člana 113. Ustava, stavom 2. člana 47. Zakona i tačkom (b) stava (1) pravila 39. Poslovnika.

(iii) Što se tiče tačnosti zahteva i roka

70. Sud u nastavku takođe razmatra da li je podnosilac zahteva ispunio i ostale uslove prihvatljivosti, koji su dalje propisani u Zakonu i Poslovniku. S tim u vezi, Sud se prvo poziva na članove 48. [Tačnost podneska] i 49. [Rokovi] Zakona, koji propisuju:

Član 48.
[Tačnost podneska]

Podnosilac podneska je dužan da jasno naglasi to koja prava i slobode su mu povređena i koji je konkretan akt javnog organa koji podnosilac želi da ospori.

Član 49.
[Rokovi]

Podnesak se podnosi u roku od 4 meseci. Rok počinje od dana kada je podnosilac primio sudsku odluku [...].

71. Sud podseća da su isti uslovi dalje precizirani u tačkama (c) i (d) stava 1. pravila 39. i stavovima 2. i 4. pravila 76. Poslovnika.

72. Što se tiče ispunjenja ovih uslova, Sud primećuje da je podnosilac zahteva jasno naglasio za koja prava i slobode zagarantovane Ustavom tvrdi da su povređena i da je precizirao konkretan akt javnog organa koji osporava u skladu sa članom 48. Zakona i relevantnim odredbama Poslovnika, kao i da je podneo svoj zahtev u roku od četiri (4) meseca koji je određen članom 49. Zakona i relevantnim odredbama Poslovnika.

(iv) Što se tiče ostalih uslova prihvatljivosti

73. Na kraju i nakon razmatranja ustavne žalbe podnosioca zahteva, Sud smatra da se zahtev ne može smatrati očigledno neosnovanim na ustavnim osnovama kao što je predviđeno stavom (2) pravila 39. Poslovnika i da ne postoji nijedan drugi osnov da se isti proglasi neprihvatljivim iz razloga što nijedan od uslova utvrđenih stavom (3) pravila 39. Poslovnika nije primenljiv u okolnostima konkretnog slučaja.

Zaključak o prihvatljivosti zahteva

74. Sud utvrđuje da je podnosilac zahteva (i) ovlašćena strana jer je u okolnostima konkretnog slučaja Sud priznao podnosiocu zahteva *"status indirektne ili posredne žrtve"*; (ii) da osporava akt javnog organa; (iii) da je iscrpeo sva pravna sredstva određena zakonom; (iv) da je naglasio osnovna prava i slobode zagarantovane Ustavom za koje tvrdi da su povređeni; (v) da je podneo svoj zahtev u roku; (vi) da zahtev nije očigledno neosnovan na ustavnim osnovama i (vii) da ne postoji nijedan drugi uslov prihvatljivosti koji nije ispunjen.

75. Shodno tome, Sud proglašava zahtev prihvatljivim.

Relevantne ustavne i zakonske odredbe

USTAV REPUBLIKE KOSOVO

Član 36.

[Pravo na privatnost]

1. Svako ima pravo na poštovanje svog privatnog i porodičnog života, nepovredivost stana i tajnost pisama, telefona i drugih sredstava opštenja.

[...]

Član 54.
[Sudska zaštita prava]

Svako ima pravo na sudsku zaštitu u slučaju kršenja ili uskraćivanja nekog prava koje je garantovano ovim Ustavom, kao i pravo na efikasne pravne mere ukoliko se utvrdi da je pravo prekršeno.

EVROPSKA KONVENCIJA O LJUDSKIM PRAVIMA

Član 8.
(Pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života)

1. Svako ima pravo na poštovanje svog privatnog i porodičnog života, doma i prepiske.

2. Javne vlasti neće se mešati u vršenje ovog prava sem ako to nije u skladu sa zakonom i neophodno u demokratskom društvu u interesu nacionalne bezbednosti, javne bezbednosti ili ekonomske dobrobiti zemlje, radi sprečavanja nereda ili kriminala, zaštite zdravlja ili morala, ili radi zaštite prava i sloboda drugih.

Član 13.
(Pravo na delotvorni pravni lek)

Svako kome su povređena prava i slobode predviđeni u ovoj Konvenciji ima pravo na delotvoran pravni lek pred domaćim vlastima, bez obzira na to da li su povredu izvršila lica koja su postupala u službenom svojstvu.

ZAKON O CIVILNOM STATUSU Br. 04/L-003

POGLAVLJE VII
REGISTRACIJA AKTA UMRLIH

Član 46
Akt smrti

1. Aktom smrti utvrđuje smrt lica.
2. Akt smrti je zapisnik koji drže za bilo kog pokojnika, potpisan od strane zvaničnika civilnog statusa i deklaranta.
3. Akt smrti sadrži:
3.1. kancelariju civilnog statusa, gde se vrši akt smrti;
3.2. broj i datum održavanja akta smrti;
3.3. mesto i vreme smrti;
3.4. uzrok smrti, prema lekarnom izveštaju;
3.5. identitet i lični broj pokojnog, ili potvrdu specijalnog predstavnika za pronađena tela bez identiteta;
3.6. lični broj, lično ime lekara ili pravnog stručnjaka, koji je izdao izveštaj;
3.7. lični broj, lično ime deklaranta;
3.8. broj i datum zapisnika tužioca, koji je ovlašćio akcije za predviđenim slučajevima u ovom zakonu;
3.9. lično ime zvaničnika civilnog statusa.

Član 47
Deklaracija smrti

1. Deklaracija smrti se vrši od strane bilo kog odraslog člana porodice ili bliske osobe porodici i u njihovom odsustvu ili za lica bez rodbine, od autorizovanog predstavnika u kancelariju civilnog statusa, gde građanin ima prebivalište/boravište ili gde je pronađeno telo.
2. Deklaracije su važne, kada su pračene lekarskim izveštajem.
3. Deklaracija smrti se vrši u roku od trideset (30) dana od dana smrti ili pronalaženje tela u roku od šesdeset (60) dana, kada se smrt desila u inostranstvo.
4. Načelnici bolnica, zatvora, popravnih institucija i drugih institucija su obavezni da obaveštavaju zapisnikom najbližu kancelariju civilnog statusa, u roku od pet (5) dana, za dogođenu smrt u njihovim institucijama.
5. Kada se smrt dogodila na dan odmora i ne može da se obezbedi dozvola za sahranu, odgovorna osoba za pogrebne usluge zahteva dokumente koje dokazuju smrt i sa ovim dokumentima vrši deklaraciju smrti u kancelariji civilnog statusa, na prvi dan rada.
6. Sa deklaracijom smrti, kancelarija civilnog statusa daje i dozvolu za sahranu.
7. Kancelarija civilnog statusa, kada prima obaveštenje o smrti iz stava 4. ovog člana, i za one slučajeve kada se ne pojave rođaci

žrtava da bi vršili deklaraciju, vrši se verifikacija od strane lokalnih predstavnika. Ako je smrt potvrđena, onda održava se postupak smrti, na koji trebaju da potpišu, prema slučaju, i predstavnici lokalne samouprave, ili predstavnik službe za sahranu, kao zainteresovana strana.
8. Služba civilnog statusa, kada ima informaciju da su mrtvi ljudi i dalje registrovani u Registar Civilnog Statusa, može da podnese tužbu protiv lica koja su obavezna da podnesu zahtev kako bi potvrdili smrt, nakon upotrebe svih pravnih sredstava u upravnom postupku.
9. Agencija je obavezna da svakog meseca da generiše iz Registra Civilnog Statusa listu građana koji su dostigli starost od sto (100) godina, a za svakog 5-tog sledećeg meseca da distribuira listu, prema kancelariji civilnog statusa.

Član 48
Sertifikacija pravne činjenice smrti

1. Građanin se smatra mrtvim kada se to potvrđuje lekarskim izveštajem, gde se određuju identitet, vreme, mesto i uzrok njegove smrti.
2. Građanin je proglašen mrtvim i u slučajevima kada osoba i zainteresovani organ izdaju faktičku potvrdu, sudskim putem, prema Zakonu za Parnični Postupak.
3. Kada se telo ne može identifikovati, primećuju se znaci ili se sumnja da ja bila nasilna smrt, izveštaj se izdaje od strane forenzičkog eksperta. U ovim slučajevima, bez obzira na početak krivičnog gonjenja, postupci u civilnom statusu se vrše samo uz dozvolu državnog tužioca.
4. Odluka suda, da proglasi građanina mrtvom, upisuje se u Registar Civilnog Statusa, u koloni primedbi, bez vršenja akta umrlih.
5. Smrt u inostranstvu se potvrđuje u okviru zemlje gde se dogodila smrt, osim u slučajevima kada se smrt dogodila u teritoriji diplomatskih predstavništva, u vazduhoplovu, brodovima na putovanje, u međunarodnim zonama, za koje se primenjuje ovaj zakon.

Član 49
Utvrđivanje smrti

Smrt se utvrđuje od strane nadležnog lekara, gde se desila smrt (lekari, centar porodične medicine, bolnica, emergencija, itd.). Kada se vrši obdukcija tela smrt se potvrđuje od lekara koji je vršio obdukciju. Za smrt uzrokovanu od nasilja ili sumnjivu smrt,

kao i za smrt u mestima gde se služe zatvorske kazne, sertifikacija je važna samo kada je izdata od forenzičara i datog naloga od strane suda.

Član 50
Dozvola za sahranu

1. Sahrana se može obaviti samo nakon dobijanja dozvole iz kancelarije civilnog statusa.
2. U slučajevima kada se ne može postupiti prema stavu 1. ovog člana, onda treba da se uradi obaveštenje o sahrani u kancelariju civilnog statusa u roku od tri (3) radnih dana.
3. Dokumenti koji potvrđuju smrt u slučaju prijave zahteva za registraciju u osnovni registar su takođe i dokazi iz stava 1 ovog člana.
4. Dozvola za sahranu neće biti izdata bez potvrde lekara koji potvrđuje smrt ili bez sudskog naloga, kako je definisano u Zakonu o forenziji.
5. U slučajevima kada sahrana nije izvršena na mestu gde pokojnik ima osnovni registar i dozvola za sahranu se izdaje od strane lica određena sa ovim zakonom iz drugih kancelarija civilnog statusa, kancelarija koja je izdala dozvolu za sahranu će obavestiti o izdavanu dozvolu kancelariju civilnog statusa, koja ima osnovni registar umrlih.

Član 52
Registracija smrti građanina Kosova sa prebivalištem van Kosova

1. Registracija smrti građanina Kosova, koja se dogodila u inostranstvu navede se u osnovni registar gde su oni imali prebivalište na Kosovu.
2. Registracija smrti građana Kosova u inostranstvu se vrši kroz Službe civilnog statusa diplomatskih predstavništva Kosova u toj zemlji, donošenjem ovih dokaza: međunarodnu sertifikaciju o smrti, ili sertifikaciju umrlih izdatu od strane civilnog registra mesta smrti prevedena na Kosovskim zvaničnim jezicima, overena, dokumentacija državljanstva ili prebivališta, sa kojom se potvrđuje prebivalište ili Kosovsko državljanstvo, lična kartu ili pasoš.
3. Ako ne postoje uslovi za registraciju prema stavu 2. ovog člana, onda registracija se vrši direktno u Službi civilne registracije.

POGLAVLJE VIII
NAKNADNA PREREGISTRACIJA I REGISTRACIJA

Član 54
Naknadna registracija

1. U slučajevima kada se rođenje ili smrt ne dogodi u roku od trideset (30) dana, onda registracija je izvršena odlukom kancelarije civilnog statusa o naknadnoj registraciji.
2. Kriterijumi, oblik, način i postupak naknadne registracije je regulisano podzakonskim aktom od Ministra.
3. Odredbe ovog člana primenjuju se i na osobe koja su rođena na teritoriji Republike Kosova i koji ispunjavaju uslove za dobijanje državljanstva prema članu 29. Zakona o državljanstvu i koji nikada nisu registrovani u registrima civilnog statusa.

Član 55
Ponovna registracija

1. Svaka registracija rođenja, smrti i / ili venčanja, koja je ranije registrovana u matične knjige opštine ponovo se registruje ako je podnosilac zahteva u mogućnosti da potvrđuje prethodnu registraciju na osnovu isprava koje su izdate od osnovnog registra civilnog statusa i/ili Centralnog registra civilnog statusa, ili dokumenta koja su izdata od strane Ministarstva Unutrašnjih Poslova, koje sadrže originalnu registraciju i koje su kasnije izgubljene i/ ili uništene.
2. Zahtevi, oblik i način ponovne registracije reguliše se podzakonskim aktom od Ministra.
3. Odredbe ovog člana primenjuju se i na osobe rođene na teritoriji Republike Kosova i koje ispunjavaju uslove za dobijanje državljanstva prema članu 29. Zakona o državljanstvu, i koji su prethodno evidentirani u registrima civilnog statusa.

POGLAVLJE IX
SLUŽBA CIVILNOG STATUSA

Član 56
Priroda i funkcija

Služba civilnog statusa je jedinstvena nacionalna služba. Ova služba, na osnovu ovog zakona, obavlja se kao delegirana funkcija i od strane lokalne samouprave. Ona dopunjuje, ažurira i upravlja Centralnim Registrom za Civilni Status, održava postupke civilnog statusa, izdaje uverenja, u skladu sa definicijama ovog zakona i obavlja druge usluge u skladu sa važećim zakonom.

ADMINISTRATIVNO UPUTSTVO Br. 02/2012 - MUP ZA NAKNADNI UPIS U REGISTRIMA CIVILNOG STANJA

Član 15
Kriteriji za naknadni upis smrti u registar mrtvih

1. Prilikom podnošenja zahteva za naknadni upis smrti u registar mrtvih, treba da se ispune ovi kriteriji:
1.1. smrtovnica izdata od strane zdravstvene institucije, ako se smrt desio u javnu ili privatnu zdravstvenu instituciju;
1.2. izvod rođenja;
1.3. venčani izvod za one koji su bili venčani;
1.4. fotokopija dokumenta identifikovanje ili putnog dokumenta lica za koga se zahteva certifikat;
1.5. svedočenje dva svedoka koji su svojim očima videli smrtnika ili su uradili identifikaciju tela bez neke sumnje da se smrt desio van zdravstvene institucije;
1.6. internacionalna smrtovnica ili ekvivalentna (slična) izdata od strane države gde se smrt dogodila;
1.7. uplatnica koja dokazuje isplatu kazne onako kako je utvrđeno članom 63 Zakona o Civilnom Stanju.

Meritum zahteva

76. Sud na početku podseća da je na osnovu spisa predmeta, sin podnosioca zahteva, odnosno I.F. preminuo u jednoj zdravstvenoj ustanovi u Švedskoj dana 7. juna 2013. godine. Na osnovu spisa predmeta, isti je dana 16. juna 2013. godine prevezen iz Švedske na Kosovo i istog dana sahranjen u Prištini. Takođe, na osnovu istih spisa proizilazi da je u dokumentaciji koju je izdala Švedska u vezi sa ovom smrću, naznačeno lice A.H., a u dokumentaciji Republike Kosovo, lice I.F. Ovo nepodudaranje u relevantnoj dokumentaciji o smrti, onemogućilo je podnosiocu zahteva da upiše svog sina u MKU. On se prvobitno obratio opštini Priština i Agenciji za civilnu registraciju, a potom i redovnim sudovima, čije odluke su dovele do toga da je podnosiocu zahteva odbijen upis smrti sina u MKU.

77. Opština Priština je odbila zahtev podnosioca zahteva za naknadni upis smrti u MKU, i to prvobitno odlukom [br. 01-203-194645] od 16. oktobra 2013. godine. Ova odluka je potvrđena od strane Agencije za civilnu registraciju odlukom [br. 86/013] od 18. novembra 2013. godine. Osnovni sud je presudom [br. 1652/13] od 16. maja 2014. godine poništio ovu poslednje navedenu i vratio predmet na ponovno

odlučivanje, navodeći, između ostalog, ali konkretno, da podnesak [br. 09/13] od 8. juna 2013. godine koji je izdala Ambasada Republike Kosovo u Švedskoj nije uzet u obzir prilikom odlučivanja. Osnovni sud ipak nije naložio upis navedene smrti u MKU, već je samo vratio predmet na ponovno odlučivanje.

78. Agencija za civilnu registraciju je odlukom [br. 30/014] od 24. juna 2014. godine ponovo potvrdila svoju prethodnu odluku i ostavila na snazi prvu odluku opštine Priština, odnosno odluku od 16. oktobra 2013. godine, čime je konačno odbila naknadni upis smrti u MKU. Sudski postupci koji su usledili, rezultirali su potvrđivanjem te odluke. Osnovni, Apelacioni i Vrhovni sud su odbili tužbu, žalbu i zahtev za vanredno razmatranje sudske odluke, respektivno, uz obrazloženje da je na osnovu dokumentacije koju je dostavio podnosilac zahteva, naknadni upis smrti njegovog sina, odnosno I.F., u MKU, bio u suprotnosti sa članom 15. Administrativnog uputstva o kriterijumima za naknadni upis smrti u MKU.

79. Podnosilac zahteva tvrdi da su presude redovnih sudova donete uz povredu njegovih osnovnih prava i sloboda zagarantovanih članovima 24, 31, 53. i 54. Ustava. On navodi da je odbijanje javnih organa da upišu smrt njegovog sina u MKU direktno uticalo na civilni status supruge i sina pokojnog I.F. i traži od Suda da naloži istim organima da izvrše upis navedene smrti u MKU.

80. U kontekstu navoda podnosioca zahteva, Sud pre svega naglašava da član 53. Ustava sam po sebi ne sadrži osnovna prava i slobode, već utvrđuje obavezu javnih organa da ista tumače u saglasnosti sa sudskom praksom ESLJP-a. Sud će prilikom razmatranja navoda podnosioca zahteva primeniti istu. Što se tiče ostalih navoda o povredama prava i sloboda podnosioca zahteva, odnosno onih koja su zagarantovana članovima 24, 31. i 54. Ustava, Sud podseća na to da podnosilac zahteva naglašava da je odbijanje javnih organa da upišu njegovog sina u MKU pogodilo civilni status supruge i sina pokojnog, u suprotnosti sa Ustavom i EKLJP. U vezi sa ovim navodima, Sud smatra da suština navoda podnosioca zahteva uključuje aspekte prava podnosioca zahteva na (i) privatni život koje je zagarantovano stavom 1. člana 36. Ustava u vezi sa članom 8. EKLJP i (ii) sudsku zaštitu prava i delotvorni pravni lek, koje je zagarantovano članom 54. Ustava i članom 13. EKLJP.

81. U aspektu ispitivanja navoda podnosioca zahteva u okviru delokruga člana 36. Ustava u vezi sa članom 8. EKLJP, Sud, pozivajući se na sudsku praksu ESLJP-a, naglašava da on nije uslovljen karakterizacijom povreda koje navodi podnosilac zahteva. U duhu

načela *juria novit curia,* Sud je sam zadužen za karakterizaciju ustavnih pitanja koja može sadržavati određeni slučaj, i može svojevoljno razmatrati relevantne žalbe, oslanjajući se na odredbe ili stavove na koje se stranke nisu izričito pozivale. Na osnovu sudske prakse ESLJP-a, žalbu karakterišu činjenice koje ona sadrži, a ne samo zakonski osnov i argumenti na koje su se stranke izričito pozvale (vidi, *mutatis mutandis,* predmet ESLJP-a *Talpis protiv Italije,* presuda od 18. septembra 2017. godine, stav 77 i tu navedene reference). Shodno tome, Sud će u nastavku teksta ispitati navode podnosioca zahteva sa stanovišta prava zagarantovanih stavom 1. člana 36. i članom 54. Ustava, kao i članovima 8. i 13. EKLJP, respektivno.

82. U tom pogledu, a radi ispitivanja suštine navoda podnosioca zahteva o poštovanju privatnog života, Sud će prvo izložiti: (I) opšta načela člana 36. Ustava u vezi sa članom 8. EKLJP u meri u kojoj su relevantna u okolnostima konkretnog slučaja, kako bi se procenila primenljivost ovih članova; da bi nastavio sa primenom ovih opštih načela na okolnosti konkretnog slučaja, i (II) opšta načela člana 54. Ustava i člana 13. EKLJP, u meri u kojoj su relevantna u okolnostima konkretnog slučaja, kako bi se procenila primenljivost ovih članova, da bi nastavio sa primenom ovih opštih načela na okolnosti konkretnog slučaja.

I. Opšta načela koja se odnose na pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života i njihova primena na okolnosti konkretnog slučaja

Opšta načela

83. Sud na početku naglašava da iako područje primene člana 36. Ustava i člana 8. EKLJP nije neograničeno, ESLJP je široko odredio područje primene člana 8. EKLJP, uključujući i slučajeve kada određeno pravo nije konkretno navedeno u ovom članu (vidi Vodič kroz član 8. EKLJP od 31. decembra 2019. godine, Pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života; Deo A. Područje primene člana 8, tačka 2). Glavna svrha člana 8. EKLJP, prema sudskoj praksi ESLJP-a, jeste da zaštiti pojedince od proizvoljnog "*mešanja*" u njihov (i) privatni život; (ii) porodični život, (iii) dom ili (iv) prepisku (vidi, u ovom kontekstu, između ostalog, predmete ESLJP-a *P. i S. protiv Poljske,* presuda od 30. oktobra 2012. godine, stav 94, i *Nunez protiv Norveške*, presuda od 28. juna 2011. godine, stav 68). Naravno, neka pitanja mogu pogađati više od jednog interesa zaštićenih gore navedenim članovima (vidi Vodič ESLJP-a kroz član 8. EKLJP, Pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života, Deo I. Struktura člana 8, tačka 1). Ova prava, na osnovu sistema EKLJP i relevantne sudske prakse ESLJP-a,

osiguravaju se putem (i) negativnih obaveza, odnosno obaveze države da se ne "*meša*" u privatni i porodični život i putem (ii) pozitivnih obaveza, odnosno obaveze države da osigura da se ova prava delotvorno uživaju.

84. Tačnije, uprkos tome što ESLJP naglašava da je glavna svrha člana 8. EKLJP da pruži zaštitu od proizvoljnog "*mešanja*" u privatni i porodični život, dom i prepisku od strane javnog organa, što je obaveza klasične negativne vrste, države članice takođe imaju i pozitivne obaveze da osiguraju da se prava iz člana 8. EKLJP poštuju čak i između privatnih stranaka (vidi, u ovom kontekstu i između ostalog, predmet ESLJP-a *Bărbulescu protiv Rumunije*, presuda od 5. septembra 2017. godine, stavovi 108-111). Ove pozitivne obaveze mogu uključivati usvajanje potrebnih mera čiji je cilj da se osigura poštovanje privatnog života, uključujući i osiguranje zakonskog okvira koji štiti prava pojedinaca, i kada je primenljivo, i utvrđivanje sprovođenja posebnih mera, uključujući i one koje se odnose na delotvorno poštovanje fizičkog i psihičkog integriteta podnosilaca u pitanju (vidi, na primer, predmet ESLJP-a, *Evans protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda od 10. aprila 2007. godine, stav 75 i tu korišćene reference i predmet *R.R. protiv Poljske*, presuda od 26. maja 2011. godine, stavovi 184 i 185 i tu korišćene reference).

85. U svakom predmetu pred ESLJP-om, a koji sadrži navode koji se odnose na član 8. EKLJP, ESLJP, nakon što proceni i utvrdi primenljivost člana 8. EKLJP na okolnosti predmeta u pitanju, ocenjuje da li njegovo stanovište prilikom razmatranja predmeta u pitanju treba da bude sa aspekta negativne ili pozitivne obaveze države. Iako je sam ESLJP naglasio da razlika između ova dva aspekta nije uvek jasna, sudska praksa ESLJP-a iznosi na videlo pojedina pravila na koja se ESLJP oslanja prilikom određivanja ovog stanovišta (vidi Vodič kroz član 8. EKLJP, Deo I. Struktura člana 8, tačka B). U principu, važno je oceniti da li je država postupila, odnosno da li se "*mešala*" ili je država propustila da postupi, tačnije, da li je dotična država propustila da putem svog pravnog ili upravnog sistema osigura pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života u okolnostima ovog slučaja (vidi, predmet ESLJP-a *Gaskin protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda od 7. jula 1989. godine, stav 41).

86. U slučaju kada ESLJP oceni da predmet u pitanju sadrži aspekte negativnih obaveza, ESLJP prvo ocenjuje da li u njegovim okolnostima postoji "*mešanje*" u prava koja su zagarantovana članom 8. EKLJP, i u slučaju potvrdne ocene, ESLJP dalje ocenjuje da li je ovo "*mešanje*", (i) preduzeto u skladu sa zakonom, odnosno da li je isto "*propisano zakonom*"; (ii) da li sledi legitimni cilj, odnosno one ciljeve koji su

utvrđeni stavom 2. člana 8. EKLJP; i (iii) da li je "*neophodno u demokratskom društvu*" (za detaljnije objašnjenje u vezi sa ova tri kriterijuma, vidi Vodič kroz član 8. EKLJP, Deo I. Struktura člana 8, tačke C, D i E).

87. S druge strane, u slučaju kada ESLJP oceni da predmet u pitanju sadrži aspekte pozitivnih obaveza, on mora uzeti u obzir da li važnost interesa podnosioca u pitanju zahteva nametanje pozitivne obaveze države, npr. da država učini nešto ili preduzme neku određenu radnju tako da dotični podnosilac može da uživa svoje pravo zagarantovano članom 8. EKLJP. U tom aspektu, na osnovu sudske prakse ESLJP-a, postoji nekoliko važnih faktora koji se moraju oceniti, odnosno oni koji se odnose na dotičnog podnosioca, i oni koji se odnose na ulogu dotične države. Što se tiče prvog, značajno je oceniti važnost interesa podnosioca u pitanju i da li su isti povezani sa "*osnovnim vrednostima*" ili "*bitnim aspektima*" njegovog/njenog privatnog života, dok je što se tiče drugog, važno oceniti da li je navodna obaveza države "*uska i precizna*" ili "*široka i neodređena*" i koji je teret koji će obaveza nametnuti dotičnoj državi (vidi Vodič kroz član 8. EKLJP, Deo I. Struktura člana 8, B. tačka 5; vidi, takođe, predmet ESLJP-a *Hämäläinen protiv Finske,* presuda od 16. jula 2014. godine, stav 66 i tu navedene reference).

88. Pored rečenog, u oba slučaja, pažnju treba obratiti na sledeća tri pitanja (i) pravičnoj ravnoteži koju je potrebno uspostaviti između suprotstavljenih interesa pojedinca i zajednice kao celine (vidi predmete ESLJP-a *Dickson protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda od 4. decembra 2007. godine, stav 70; *Evans protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, citiran u tekstu iznad, stav 75; *Gaskin protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, citiran u tekstu iznad, stav 40; *Hamalainen protiv Finske*, citiran u tekstu iznad, stav 65; i *Odievre protiv Francuske*, presuda od 13. februara 2003. godine, stav 40, i reference korišćene u njima). U tom pogledu, ESLJP je takođe naglasio da pri uspostavljanju ove ravnoteže, u slučaju pozitivnih obaveza države, legitimni ciljevi pomenuti u drugom stavu člana 8. EKLJP mogu imati određenu relevantnost, uprkos tome što se ovaj stav odnosi samo na legitimne ciljeve u kontekstu "*mešanja*" u pravo koje je zaštićeno prvim stavom istog člana, odnosno negativne obaveze države (vidi, između ostalog, predmet ESLJP-a *Gaskin protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, citiran u tekstu iznad, stav 42); (ii) cilju EKLJP da garantuje prava koja nisu "*teoretska ili iluzorna*", već prava koja su "*praktična i delotvorna*" (vidi, između ostalog, predmet ESLJP-a *R.R. protiv Poljske*, citiran u tekstu iznad, stav 191 i tu korišćene reference); i (iii) pravilnom procesu donošenja odluka koji sadrži garancije koje su potrebne za poštovanje interesa pojedinca zaštićenih članom 8. EKLJP, uprkos

činjenici da član 8. ne sadrži izričite proceduralne zahteve (vidi, u ovom pogledu, i između ostalog, predmete ESLJP-a *Buckley protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda od 29. septembra 1996. godine, stav 76; *Tanda Muzinga protiv Francuske*, presuda od 10. jula 2014. godine, stav 68; i *M.S. protiv Ukrajine*, presuda od 11. jula 2017. godine, stav 70).

89. Na kraju, takođe treba naglasiti da države uživaju *"određenu slobodu procene"* za utvrđivanje čijeg obima je potrebno uzeti u obzir izvestan broj faktora. Na primer, kada je u pitanju neki važan aspekt postojanja i identiteta pojedinca, dozvoljena sloboda procene koja je data državi je ograničenija (vidi, na primer, predmete ESLJP-a *X i Y protiv Holandije,* presuda od 26. marta 1985. godine, stavovi 24 i 27; *Christine Goodwin protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda od 11. jula 2002. godine, stav 90, i *Pretty protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda od 29. aprila 2002. godine, stav 70-71). Međutim, u slučajevima kada u državama članicama Saveta Evrope ne postoji konsenzus ni o relevantnoj važnosti interesa u pitanju niti o najboljem načinu zaštite tog interesa, posebno ako se u predmetu otvaraju osetljiva moralna ili etička pitanja, sloboda procene će biti šira (vidi predmete ESLJP-a *X, Y i Z protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda od 22. aprila 1997. godine, stav 44; *Frette protiv Francuske*, presuda od 26. februara 2002. godine, stav 41, i *Christine Goodwin protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, citiran u tekstu iznad, stav 85).

Primena opštih načela na okolnosti konkretnog slučaja

90. U nastavku, Sud će na osnovu gore navedenih načela koja se odnose na član 8. EKLJP, ispitati navode podnosioca zahteva, na taj način što će na ovu ocenu primeniti relevantnu sudsku praksu ESLJP-a. Sud će shodno tome prvo ispitati pitanje primenljivosti člana 36. Ustava u vezi sa članom 8. EKLJP u odnosu na konkretna pitanja u ovom slučaju, odnosno, odbijanje zahteva podnosioca zahteva za upis njegovog pokojnog sina I.F. u MKU od strane javnih organa u Republici Kosovo. Nakon utvrđivanja primenljivosti relevantnih članova Ustava i EKLJP, Sud će dalje razmotriti i utvrditi da li zahtev treba razmatrati sa stanovišta negativne ili pozitivne obaveze Republike Kosovo. U slučaju da isti treba razmotriti sa stanovišta negativne obaveze, on će oceniti da li je postojalo "*mešanje*" u prava podnosioca zahteva i da li je takvo "*mešanje*": (i) bilo "*u skladu sa zakonom*" ili *"propisano zakonom"*; (ii) "*težilo legitimnom cilju*"; i (iii) "*bilo neophodno u demokratskom društvu*". S druge strane, u slučaju da se konkretno pitanje mora razmotriti sa stanovišta pozitivne obaveze, Sud će ispitati da li je država u okolnostima konkretnog slučaja imala obavezu da preduzme mere kojima bi se osiguralo

delotvorno ostvarivanje prava podnosioca zahteva na privatni život, koje je zagarantovano stavom 1. člana 36. Ustava u vezi sa članom 8. EKLJP.

(i) Primenljivost člana 36. Ustava u vezi sa članom 8. EKLJP na okolnosti konkretnog slučaja

91. U ovom kontekstu, Sud na početku naglašava da je pravo na privatni život sadržano u (i) stavu 1. člana 36. Ustava, koji izričito propisuje da: *"Svako ima pravo na poštovanje svog privatnog života [...]*"; i, kao što je prethodno navedeno u (ii) stavu 1. člana 8. EKLJP, koji izričito propisuje da "*Svako ima pravo na poštovanje svog privatnog [...] života [...]*".

92. Sudska praksa ESLJP-a u tumačenje ovog prava uključuje i fizički, psihički i moralni integritet osobe (vidi Vodič kroz član 8. EKLJP; Deo II. Privatni život; B. Fizički, psihički i moralni integritet). U okviru ovog prava, sudska praksa ESLJP-a obuhvata i slučajeve koji se odnose na pitanja smrti, uključujući i način smrti, ali i one koji su povezani sa sahranom, koja pitanja su pred ESLJP-om uglavnom pokretali srodnici pokojnih. Tačnije, kategorija privatnog života iz člana 8. EKLJP obuhvata sudsku praksu ESLJP-a, kako u pogledu pitanja prekida života, tako i ona koja se odnose na sahranu. Sudska praksa koja se odnosi na prvo se uglavnom sastoji od slučajeva koji se odnose na pravo na odlučivanje o načinu smrti lica (vidi predmete ESLJP-a *Pretty protiv Ujedinjenog Kraljevstva,* citiran u tekstu iznad, stav 67; *Haas protiv Švajcarske,* presuda od 20. januara 2011. godine, stav 51; *Koch protiv Nemačke,* presuda od 19. jula 2012. godine, stav 52, i *Gard i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva,* odluka od 27. juna 2017. godine, stavovi 118-124). S druge strane, sudska praksa koja se odnosi na drugo, odnosno na pitanja sahrane, uglavnom se tiče slučajeva koji su povezani sa načinom postupanja sa telom pokojnog srodnika, kao i na mogućnost prisustvovanja sahrani i iskazivanja poštovanja na grobu srodnika (vidi predmete ESLJP-a *Solska i Rybicka protiv Poljske,* presuda od 20. septembra 2018. godine, stavovi 106-108; i *Hadri-Vionnet protiv Švajcarske,* presuda od 14. februara 2008. godine, stavovi 51-52).

93. Sud naglašava činjenicu da se slučaj podnosioca zahteva razlikuje od predmeta ESLJP-a koji su rešeni u ovom kontekstu jer ne uključuje direktno pitanje koje je povezano sa načinom sahrane pokojnog I.F. Sud podseća da je na osnovu spisa predmeta pokojni I.F. sahranjen dana 16. juna 2013. godine i da se navodi podnosioca zahteva ne odnose na način njegove sahrane, već na činjenicu da je država,

odnosno da su javni organi u Republici Kosovo, odbili da upišu pokojnog kao umrlog u MKU.

94. Međutim, Sud primećuje da je neupisivanje pokojnog u MKU direktno povezano sa smrću pokojnog, a samim tim i sa psihičkim i moralnim integritetom njegove porodice, a uz to i sa civilnim statusom njegove supruge i sina kao rezultat njegove smrti. Porodici podnosioca zahteva je onemogućeno da dovrši psihološki proces smrti sina u formalnom i pravnom smislu jer on u civilnim registrima države figuriše kao živ.

95. U tom kontekstu, Sud mora utvrditi da okolnosti podnosioca zahteva spadaju u delokrug prava na privatni život i, samim tim, da su stav 1. člana 36. Ustava u vezi sa članom 8. EKLJP primenljivi na okolnosti konkretnog slučaja. Kao rezultat toga, Sud će u nastavku oceniti da li je odbijanje zahteva podnosioca za upis smrti njegovog sina I.F. u MKU od strane javnih organa, i to prvo od strane Agencije za civilnu registraciju, a potom i od strane redovnih sudova, u skladu ili ne sa pravima zagarantovanim gore navedenim članovima. Shodno tome, i kao što je prethodno objašnjeno, Sud prethodno mora da oceni da li se okolnosti konkretnog slučaja moraju oceniti sa stanovišta negativne ili pozitivne obaveze Republike Kosovo.

(ii) Priroda obaveze države - da li slučaj uključuje "mešanje" ili pozitivnu obavezu

96. Kao što je napred navedeno, nakon procene o primenljivosti člana 36. Ustava u vezi sa članom 8. EKLJP, Sud, na osnovu sudske prakse ESLJP-a, treba da utvrdi da li se zahtev i navodi podnosioca zahteva moraju razmotriti sa stanovišta negativnih ili pozitivnih obaveza države. Iako, kao što je naglasio i sam ESLJP, razlika između ove dve kategorije obaveza nije uvek izričita, prva kategorija se u principu odnosi na obavezu države da se ne meša u osnovna prava i slobode, dok se druga kategorija odnosi na obavezu države da preduzme mere kojima se osigurava garantovanje prava dotičnog podnosioca na privatni život.

97. Sud podseća da je u okolnostima konkretnog slučaja, zahtev podnosioca zahteva za naknadni upis smrti njegovog sina u MKU odbijen od strane opštine Priština, a to odbijanje je potvrdila i Agencija za civilnu registraciju. Agencija za civilnu registraciju je potvrdila istu odluku i nakon prvobitne presude Osnovnog suda u Prištini, odnosno presude [br. 1652/13] od 16. maja 2014. godine. Odluka Agencije za civilnu registraciju je ponovo osporena pred redovnim sudovima, koji su, kao što je prethodno navedeno, potvrdili istu, odbijajući konačno naknadni upis pokojnog u MKU. Kao rezultat toga, od pokretanja

relevantnih postupaka, odnosno od prvog zahteva podnosioca zahteva za naknadni upis sina u MKU iz oktobra 2013. godine pa do osporene odluke Vrhovnog suda od 22. decembra 2017. godine, proteklo je pet (5) godina u toku kojih pokojni I.F. nije upisan u MKU, zbog čega je ostao narušen psihološki i moralni integritet njegove porodice i nerešen civilni status njegove supruge i sina.

98. U takvim okolnostima, Sud smatra da se javni organi, odbijajući zahtev podnosioca zahteva za upis njegovog pokojnog sina u MKU, nisu nužno "*umešali*" u pravo podnosioca zahteva na privatni život, već da su isti propustili da postupe. Tačnije, sprovedeni postupci upravnog i sudskog sistema nisu rezultirali ostvarivanjem prava podnosioca zahteva na poštovanje njegovog privatnog života (vidi, za sličan nalaz, i pored razlike u činjeničnim okolnostima, predmet ESLJP-a, *Gaskin protiv Ujedinjenog Kraljevstva,* citiran u tekstu iznad, stav 41). Shodno tome, Sud smatra da okolnosti konkretnog slučaja zahtevaju ocenu sa stanovišta pozitivnih obaveza države, odnosno da li je država imala obavezu da preduzme mere kojima bi se osiguralo delotvorno ostvarivanje prava podnosioca zahteva na privatni život, zagarantovanog stavom 1. člana 36. Ustava u vezi sa članom 8. EKLJP.

99. Da bi utvrdio da li su javni organi preduzeli sve potrebne radnje, odnosno da li su postupili u skladu sa svojim pozitivnim obavezama poštovanja privatnog života podnosioca zahteva, na osnovu sudske prakse ESLJP-a i kao što je prethodno objašnjeno, Sud u nastavku mora da analizira pravičnu ravnotežu između suprotstavljenih interesa pojedinca i zajednice u celini, odnosno privatnih i javnih interesa. Pri utvrđivanju ove ravnoteže, mora se uzeti u obzir (i) važnost interesa podnosioca zahteva, odnosno važnost upisa njegovog pokojnog sina u MKU i regulisanja statusa supruge i sina pokojnog i da li je ovo pitanje povezano sa "*osnovnim vrednostima*" ili "*bitnim aspektima*" njegovog privatnog života i (ii) prirodu obaveze javnih organa, odnosno da li je navodna obaveza države "*uska i precizna*" ili "*široka i neodređena*" i teret koji će odgovarajuća obaveza nametnuti državi. Prilikom ove ocene treba takođe uzeti u obzir da li je proces donošenja odluka o pravima podnosioca zahteva na privatni život bio pravilan i da li je rezultirao ostvarenjem "*praktičnih i delotvornih*" prava za podnosioca zahteva, a ne jednostavno "*teoretskih ili iluzornih*", jer takav rezultat ne bio u saglasnosti ni sa Ustavom niti sa EKLJP. Sud će u nastavku razraditi da li je u okolnostima konkretnog slučaja postignuta potrebna ravnoteža za zaštitu interesa podnosioca zahteva na poštovanje njegovog prava na privatni život.

(iii) Ravnoteža između suprotstavljenih interesa - pravo podnosioca zahteva na poštovanje privatnog života i obaveze države

100. Na osnovu gore navedenih načela koja su relevantna za utvrđivanje pravične ravnoteže između suprotstavljenih interesa pojedinca i zajednice kao celine, Sud prvo naglašava važnost interesa podnosioca zahteva, odnosno važnost upisa njegovog pokojnog sina u MKU.

101. U tom smislu, Sud prvo naglašava da u okolnostima konkretnog slučaja nije sporno (i) da je I.F. umro u Švedskoj dana 7. juna 2013. godine; (ii) da je njegova smrt potvrđena podneskom [br. 09/13] od 8. juna 2013. godine koji je izdala Ambasada Republike Kosovo u Švedskoj, a kojim su "*relevantne vlasti Republike Kosovo obaveštene o njegovoj smrti*" i potvrđeno da "*nije bilo nikakvih smetnji za njegovu repatrijaciju u Republici Kosovo*"; i (iii) da je isti sahranjen dana 16. juna 2013. godine u Prištini. Njegovu smrt nije osporio nijedan od javnih organa u Republici Kosovo. Međutim, isti organi su odbili upis državljanina I.F. kao umrlog u MKU, s obzirom na to da ne postoji lekarski izveštaj na ime I.F. koji potvrđuje njegovu smrt, kao zahtev za upis umrlog lica u MKU koji je utvrđen Zakonom o civilnom statusu i relevantnim Administrativnim uputstvom.

102. Sud takođe naglašava da nije sporno da je upis smrti pokojnog I.F. u MKU od velike važnosti za podnosioca zahteva i njegovu porodicu. Sud je već priznao njegov status žrtve, naglašavajući činjenicu da je (i) nemogućnost upisa njegovog sina kao umrlog u MKU i posle sedam (7) godina od njegove smrti imala za posledicu stalnu patnju njegove porodice usled narušavanja psihičkog i moralnog integriteta kao jednog od aspekata zaštićenih u okviru prava na privatni život, koje je zagarantovano stavom 1. člana 36. Ustava u vezi sa članom 8. EKLJP; i (ii) da nerešeni civilni status supruge i sina pokojnika ostaje talac odbijanja upisa I.F. kao umrlog u MKU. Tačnije, I.F. u civilnim registrima figurira kao živ, čime se njegovoj supruzi i maloletnom sinu onemogućava regulisanje njihovog civilnog statusa. Odbijanje javnih organa da upišu pokojnog I.F. u MKU, onemogućava regulisanje ovog civilnog statusa, pogađajući, između ostalog, mogućnost kretanja njegovog maloletnog sina izvan države Kosovo, samo sa svojom majkom, s obzirom na to da njegov otac, u civilnim registrima, figurira kao da je živ. Prema tome, okolnosti slučaja odražavaju veliku važnost upisa smrti pokojnog I.F. u MKU za podnosioca zahteva i njegovu porodicu. Ove okolnosti nesumnjivo sadrže "*bitne aspekte*" za ostvarivanje prava na privatni život, koje je zagarantovano stavom 1. člana 36. Ustava u vezi sa članom 8. EKLJP (vidi, u ovom kontekstu, i pored razlike u činjeničnim okolnostima slučaja, ocenu ESLJP-a u

slučaju *Dickson protiv Ujedinjenog Kraljevstva,* citiran u tekstu iznad, stav 72).

103. Kao što je prethodno objašnjeno, na osnovu sudske prakse ESLJP-a, važnost pitanja koja su sadržana u određenom slučaju, mora se izbalansirati i uravnotežiti sa obavezama države. U tom pogledu, , prvobitno je veoma važno oceniti (i) da li je navodna obaveza države "*uska i precizna*" ili "*široka i neodređena*"; i (ii) koji je teret koji će odgovarajuća obaveza nametnuti državi. Sud u ovom kontekstu naglašava da u okolnostima konkretnog slučaja, zahtev podnosioca zahteva predstavlja upis njegovog pokojnog sina u MKU. Ovaj zahtev je u odnosu na obavezu države u kontekstu njegovog prava na privatni život (i) zapravo "*uzak i precizan*" a ne "*širok i neodređen*"; i (ii) zahtev podnosioca zahteva za radnje koje treba da preduzme država, ne predstavlja nesrazmerni teret za državu. Ova dva nalaza Suda zasnovana su na razmatranju sličnih slučajeva koji proističu iz sudske prakse ESLJP i u kojima je, između ostalog, razmotrena priroda navoda i tereta koji isti nameću državi. Na primer, za razliku od okolnosti konkretnog slučaja, u predmetu *Botta protiv Italije*, ESLJP je utvrdio da su navodi dotičnog podnosioca o pristupu potrebnim sredstvima za osobe sa invaliditetom tokom njegovog odmora u odmaralištu koje je bilo udaljeno od njegovog mesta boravka, bili toliko "*široke i neodređene*" prirode da nisu mogli rezultirati neposrednom vezom između mera koje je država bila pozvana da preduzme kako bi osigurala zahteve za privatni život dotičnog podnosioca (vidi, predmet *Botta protiv Italije,* presuda od 24. februara 1998. godine, a posebno njen stav 35 za relevantni nalaz ESLJP-a). S druge strane, takođe za razliku od okolnosti konkretnog slučaja, u slučaju *Rees protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, ESLJP je utvrdio da bi realizacija zahteva dotičnog podnosioca zahtevala veoma bitne promene u načinu na koji se upravlja registrima rođenih sa posledicama upravne prirode i za ostatak stanovništva, prema tome, zahtev dotičnog podnosioca bi nametnuo nesrazmerne obaveze državi, i prekoračilo potrebnu ravnotežu interesa podnosioca zahteva i interesa drugih, navodeći da se opseg garancija iz člana 8. EKLJP ne može prostirati tako daleko (vidi, predmet *Rees protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda od 17. oktobra 1986. godine, a posebno njen stav 43 za relevantni nalaz ESLJP-a).

104. Stoga, i na osnovu gornjih objašnjenja, Sud mora da utvrdi da su aspekti koji su uključeni u okolnostima konkretnog slučaja od velike važnosti za podnosioca zahteva i da su isti "*uski i precizni*" i kao takvi, ne opterećuju državu nesrazmernim obavezama. Pored rečenog, i u ovom kontekstu, Sud u nastavku takođe mora da oceni da li su radnje koje su preduzeli javni organi, odnosno Agencija za civilnu registraciju

i redovni sudovi, u saglasnosti sa obavezama države da poštuje privatan život podnosioca zahteva i da li su isti garantovali pravičnu ravnotežu između suprotstavljenih interesa podnosioca zahteva i zajednice kao celine.

105. S tim u vezi, i na početku, Sud podseća da su opština Priština, Agencija za civilnu registraciju i redovni sudovi, odbili upis pokojnog I.F. u MKU, s obrazloženjem da ne postoji lekarski izveštaj koji potvrđuje smrt I.F. i da je izveštaj koji su izdale švedski zdravstveni organi na ime A.H. a ne I.F. U tom pogledu, Sud naglašava da nije sporno (i) da izveštaj zdravstvene ustanove, odnosno zdravstvene ustanove u Švedskoj, konstatuje smrt lica A.H. a ne I.F.; (ii) da je dokumentacija Republike Kosovo za pokojnog na ime I.F., na čije ime, kako se ispostavlja, ne postoji nijedan lekarski izveštaj koji konstatuje njegovu smrt; i (iii) pored toga, takođe je tačno da je podnosilac zahteva, kako pred redovnim sudovima, tako i na javnoj raspravi, propustio da objasni vezu svog sina I.F. sa licem A.H., koje, prema navodima podnosioca zahteva predstavlja "*izmišljeno*" ime i da je moglo biti izmišljeno zbog postupka traženja azila.

106. Sud u tom smislu dalje naglašava da je upis akta smrti regulisan Poglavljem VII o registraciji akta umrlih Zakona o civilnom statusu. Na osnovu stava 3. člana 47. (Deklaracija smrti) ovog zakona, deklaracija smrti se vrši u roku od trideset (30) dana od dana smrti ili pronalaženja tela i u roku od šezdeset (60) dana kada se smrt desila u inostranstvu. Kada se smrti prijave po isteku roka, one se kvalifikuju u kategoriju naknadnih upisa regulisanih članom 54. (Naknadna registracija) u okviru Poglavlja VIII o naknadnoj registraciji i ponovnoj registraciji gore navedenog Zakona. Na osnovu stava 2. ovog člana, kriterijumi, oblik, način i postupak naknadne registracije regulišu se podzakonskim aktom koji donosi nadležno ministarstvo. Ovaj podzakonski akt je, u okolnostima konkretnog slučaja, navedeno Administrativno uputstvo, koje u svom članu 15. utvrđuje kriterijume za naknadni upis smrti u matičnu knjigu umrlih, koji obuhvataju: (i) smrtovnicu izdatu od strane zdravstvene institucije, ako se smrt desila u javnoj ili privatnoj zdravstvenoj instituciji; (ii) izvod rođenja; (iii) venčani izvod za one koji su venčani; (iv) fotokopiju dokumenta identifikovanja ili putnog dokumenta lica za koga se zahteva sertifikat; (v) svedočenje dva svedoka koji su svojim očima videli smrtnika ili su uradili identifikaciju tela bez neke sumnje ako se smrt desila van zdravstvene institucije; (vi) internacionalnu smrtovnicu ili ekvivalentan dokument izdat od strane države gde se smrt dogodila i (vii) uplatnicu koja dokazuje uplatu kazne utvrđene u ovom Uputstvu.

107. U okolnostima konkretnog slučaja i kao što je utvrđeno i u obrazloženju redovnih sudova, dokumentacija koja se zahteva tačkom 1.1 i 1.6 člana 15. Administrativnog uputstva se ne podudara i u suprotnosti je sa onom koja je utvrđena tačkama 1.2, 1.3 i 1.4 istog Uputstva. Konkretnije, potvrda o smrti od zdravstvene ustanove ne podudara se sa izvodom iz matične knjige rođenih, izvodom iz matične knjige venčanih i identifikacionom ispravom lica I.F.

108. Sud podseća da, na osnovu i gore navedenih razjašnjenja, Agencija za civilnu registraciju i redovni sudovi su argumentovali da bi upis pokojnog I.F. u MKU bio u suprotnosti sa članom 15. Administrativnog uputstva koji se odnosi na naknadni upis smrti i relevantnim odredbama Zakona o civilnom statusu jer se dokumentacija o smrti koju je izdala zdravstvena ustanova, odnosno švedska zdravstvena ustanova, ne podudara sa dokumentacijom koju je izdala Republika Kosovo.

109. Sud podseća na obrazloženje osporene odluke, odnosno presude [ARJ. UZVP. br. 67/2017] Vrhovnog suda od 22. decembra 2017. godine, koje, u ovom pogledu, navodi sledeće:

> *"Ovaj sud je tokom procene utvrdio da je drugostepeni sud pravično utvrdio da dokumentacija koja je priložena zahtevu za upis smrti I.F. u MKU, se ne poklapa sa dokumentacijom izdatom u R. Kosova. Sve ovo iz činjenice da dokumenti na osnovi kojih se traži upis smrti a koji su izdati od Švedskih autoriteta, utvrđeno je da su svi u ime A.H., dok upis smrti se tražilo izvršiti u ime I.F. Ovaj sud je procenio da tvrdnje tužioca da je reč o istoj osobi pošto je pokojni I.F. živeo u Švedskoj i tamo se dogodila smrt, ali kao takve, ove tvrdnje se ne mogu odobriti kao osnovane kako bi se upisala smrt u MKU, pošto su u suprotnosti sa članom 15. AU 02/2012, koje jasno određuje kriterijume koja se moraju ispunjavati od zahtevaoca".*

110. Pored rečenog, i pošto nije sporno da postojanje lekarskog izveštaja o naknadnoj registraciji smrti u MKU predstavlja kriterijum i zahtev relevantnog Administrativnog uputstva, Sud naglašava da krajnje formalno tumačenje i primena važećeg zakona na okolnosti konkretnog slučaja, ne uzimajući u obzir posebne okolnosti podnosioca zahteva i posledice odbijanja upisa njegovog pokojnog sina u MKU, javni organi, uključujući i redovne sudove, nisu pokazali "*dužnu pažnju*" da poštuju privatni i porodični život podnosioca zahteva, zagarantovanu članom 8. EKLJP i sudskom praksom ESLJP.

111. Ovaj nalaz je pre svega zato što je osim za Ustavni sud, koji na osnovu člana 112. [Osnovna načela] Poglavlja VIII [Ustavni sud] Ustava predstavlja konačnu vlast u Republici Kosovo za tumačenje Ustava, takođe ustavna obaveza i upravnih organa i redovnih sudova da tvrdnje o povredi osnovnih prava i sloboda ocenjuju i tumače zasnovano na osnovnim pravima i slobodama zagarantovanim Ustavom. Ova obaveza proističe iz člana 21. [Opšta načela] Poglavlja II [Prava i osnovne slobode] Ustava, prema kojem, između ostalog, ljudska prava i slobode *"čine osnov pravnog reda Republike Kosovo"*.

112. U okvir ovih osnovnih prava i sloboda spadaju i ona prava i slobode koja su zagarantovana međunarodnim sporazumima i instrumentima sadržanim u članu 22. Ustava. Sud podseća da međunarodni sporazumi i instrumenti koji su zagarantovani članom 22. [Direktna primena međunarodnih sporazuma i instrumenata] Ustava, obuhvataju i EKLJP. Sud, takođe, podseća da su sva osnovna prava i slobode koja su zagarantovana međunarodnim sporazumima i instrumentima (i) zagarantovana i Ustavom; (ii) direktno se primenjuju u Republici Kosovo i (iii) imaju premoć, u slučaju konflikta, nad zakonskim odredbama i drugim aktima javnih institucija. Sud dalje naglašava da su tumačenje ovih osnovnih prava i sloboda, svi upravni organi, redovni sudovi i Ustavni sud dužni da vrše u skladu sa sudskim odlukama ESLJP-a. Takva obaveza proističe iz člana 53. [Tumačenje odredbi ljudskih prava] Ustava Republike Kosovo u kojem je izričito utvrđeno: *"Osnovna prava i slobode zagarantovana ovim Ustavom se tumače u saglasnosti sa sudskom odlukom Evropskog suda za ljudska prava"*.

113. U ovom kontekstu, Sud naglašava da je već jasno da relevantna sudska praksa ESLJP-a zahteva da se prilikom ocene navoda koji se odnose na pravo na privatni život, zagarantovano stavom 1. člana 36. Ustava u vezi sa članom 8. EKLJP, (i) moraju uzeti u obzir okolnosti podnosioca zahteva i važnost njegovih navoda o delotvornom poštovanju njegovog privatnog života; i (ii) da proces donošenja odluke o istim navodima mora biti u celosti pravičan i rezultirati ostvarivanjem "*praktičnih i delotvornih*" prava za podnosioca zahteva, a ne samo "*teoretskih i iluzornih*" prava, jer takav rezultat ne bi bio u saglasnosti ni sa Ustavom, niti sa EKLJP.

114. U okolnostima konkretnog slučaja i u suprotnosti sa ovim načelima, Sud naglašava da osim krajnje formalnog tumačenja i primene važećeg zakona, javni organi nisu uzeti u obzir ni posebne okolnosti podnosioca zahteva, niti posledice svog donošenja odluka o pravu na privatni i porodični život podnosioca zahteva. To stoga što, uprkos činjenici da nije sporno da u okolnostima konkretnog slučaja ne

postoji lekarski izveštaj na ime I.F., nije takođe sporno ni da je I.F. umro, i da to što on nije upisan kao takav u MKU ima teške posledice po suprugu i maloletnog sina pokojnog I.F. ostavljajući njih sa nerešenim civilnim statusom i takođe bez ikakve mogućnosti da reši isti u budućnosti.

115. Pored toga, uprkos obavezama sadržanim u stavu 1. člana 36. Ustava u vezi sa članom 8. EKLJP i relevantnoj sudskoj praksi ESLJP-a, javni organi, uključujući i redovne sudove, prilikom ograničavanja prava podnosioca zahteva zagarantovanih gore navedenim članovima, nisu preduzeli nikakvu analizu u vezi sa pravičnom ravnotežom koja se mora postići između suprotstavljenih interesa pojedinca i zajednice kao celine i, osim toga, nisu uvrstili u svoje odluke nijedno jedino obrazloženje u vezi sa legitimnim ciljevima na osnovu kojih se mogu ograničiti prava na privatni i porodični život. Sud podseća da u smislu ocene ostvarivanja ovih prava sa stanovišta pozitivnih obaveza države, legitimni ciljevi na osnovu kojih se mogu ograničiti odgovarajuća prava i slobode, koje su utvrđene u stavu 2. člana 8. EKLJP, nisu odlučujući jer se isti u principu odnose na obavezu "*nemešanja*", međutim isti, takođe treba da se uzmu u obzir jer na osnovu sudske prakse ESLJP-a, imaju određenu relevantnost i u kontekstu ocene pozitivnih obaveza države.

116. U okolnostima konkretnog slučaja, javni organi Republike Kosovo, Agencija za civilnu registraciju i redovni sudovi, respektivno, uprkos (i) direktnoj primeni EKLJP u Republici Kosovo i njenoj premoći, u slučaju konflikta, nad zakonskim odredbama i drugim aktima javnih organa, kao što je utvrđeno u članu 22. Ustava, i (ii) obavezi da se osnovna prava i slobode zagarantovane Ustavom tumače u saglasnosti sa sudskim odlukama ESLJP-a, kao što je utvrđeno u članu 53. Ustava, osim primene Zakona o civilnom statusu, nisu razmotrili niti obrazložili, potrebnu pravičnu ravnotežu između suprotstavljenih interesa pojedinca i zajednice niti legitimne ciljeve na osnovu kojih bi se pravo na privatni i porodični život moglo ograničiti, kao što se zahteva u pogledu prava na privatni život zagarantovanog stavom 1. člana 36. Ustava u vezi sa članom 8. EKLJP.

117. Pored toga, Sud primećuje da iako su javni organi odbili upis pokojnog I.F. u MKU, sa obrazloženjem da ne postoji lekarski izveštaj na njegovo ime, isti nisu uzeli u obzir (i) činjenicu da su upravo javni organi Republike Kosovo potvrdili smrt i olakšali vraćanje pokojnog I.F. iz Švedske na Kosovo; (ii) mogućnost korišćenja međunarodne pravne saradnje u ovom predmetu, na način da se razjasne okolnosti u vezi sa lekarskim izveštajem i, samim tim, omogući upis pokojnog u MKU; i (iii) mogućnost da se proglašenje pokojnog za umrlog i odgovarajući

upis u civilne registre sprovede na osnovu relevantnih odredbi vanparničnog postupka.

118. Tačnije, što se tiče prvog pitanja, nije sporno da je I.F. umro u Švedskoj dana 7. juna 2013. godine. To je potvrđeno podneskom [br. 09/13] Ambasade Republike Kosovo od 8. juna 2013. godine, kojim je, kao što je već razjašnjeno, takođe navedeno da "*nije bilo nikakvih smetnji za njegovu repatrijaciju u Republici Kosovo*". Telo je prevezeno na Kosovo preko kompanije koja je odgovorna za pogrebne usluge u Linkopingu. Pokojni je sahranjen u Prištini dana 16. juna 2013. godine. Pored rečenog, i uprkos ovim činjenicama, u okolnostima konkretnog slučaja, ne postoji (i) međunarodna potvrda o smrti ili potvrda o smrti izdata iz civilnog registra mesta smrti prevedena na zvanične jezike na Kosovu; i (ii) ne postoji nijedna zvanična dozvola za sahranu izdata od strane Kancelarije za civilni status. Uprkos nepostojanju ove dokumentacije, država je olakšala vraćanje tela iz Švedske u Republiku Kosovo i dozvolila sahranu istog, dok je u isto vreme odbila njegov upis u MKU.

119. Konkretnije, a što se tiče međunarodne potvrde o smrti, Sud primećuje da uprkos zahtevima utvrđenim u stavu 2. člana 52. (Registracija smrti građanina Kosova sa prebivalištem van Kosova) Zakona o civilnom statusu, ne postoji međunarodna potvrda o smrti ili potvrda o smrti izdata iz civilnog registra mesta smrti ili potvrda o smrti izdata iz civilnog registra mesta smrti prevedena na zvanične jezike na Kosovu za pokojnog I.F. Međutim, uprkos nepostojanju gore navedene potvrde i nepostojanju lekarskog izveštaja na ime pokojnog I.F., njegova smrt je potvrđena podneskom [br. 09/13] od 8. juna 2013. godine, koji je izdala Ambasada Republike Kosovo u Švedskoj i sledstveno isti je prevezen iz Švedske u Republiku Kosovo preko Međunarodnog aerodroma Prištine. Što se pak tiče dozvole za sahranu, Sud primećuje da uprkos činjenici da stav 1. člana 50. Zakona o civilnom statusu utvrđuje da se sahrana može obaviti tek nakon dobijanja dozvole od Kancelarije za civilni status i da se na osnovu stava 4. ovog člana, dozvola za sahranu ne može izdati bez potvrde lekara koji potvrđuje smrt ili bez sudskog naloga i, u okolnostima pokojnog I.F. ne postoji nikakva zvanična dozvola za sahranu. Ovo poslednje navedeno potvrdila je i opština Priština tokom diskusije na javnoj raspravi, ali i dopisom sa pojašnjenjima dostavljenim Sudu dana 19. februara 2020. godine, kojim se konkretno razjašnjava da opština Priština "*ne može pružiti nijedan dokument o smrti/sahrani I.F. jer u sistemu civilnog statusa ovo lice figuriše kao živo*". Međutim, I.F. je sahranjen dana 16. juna 2013. godine u Prištini.

120. Shodno tome, uprkos činjenici da javni organi Republike Kosovo, odnosno Ambasada Kosova u Švedskoj, priznaje činjenicu da je I.F. umro; da je istom omogućeno vraćanje u Republiku Kosovo i da u tom pogledu nema nikakvih prepreka i uprkos činjenici da ne postoji nikakav spor u vezi sa činjenicom da je I.F. umro i da je isti sahranjen u Prištini pre sedam (7) godina, nadležni javni organi Republike Kosovo su odbili upis njegove smrti u MKU, sa obrazloženjem da za istog ne postoji lekarski izveštaj koji potvrđuje njegovu smrt, uprkos tome što nepostojanje tog izveštaja, i štaviše, nepostojanje međunarodne potvrde o smrti, nije sprečilo vraćanje tela iz Švedske na Kosovo u njegovu sahranu u Prištini dana 16. juna 2013. godine. Takve nekoordinisane radnje, odvojene jedne od drugih, od strane javnih organa Republike Kosovo, rezultirale su povredom prava podnosioca zahteva na njegov privatni život zagarantovanog Ustavom i EKLJP.

121. S druge strane i što se tiče drugog gore identifikovanog pitanja, Sud takođe ističe činjenicu da se i pored sugestija Agencije za civilnu registraciju i Državnog pravobranilaštva na javnoj raspravi u pogledu mogućnosti međunarodne pravne saradnje u okolnostima konkretnog slučaja, redovni sudovi, od pokretanja sudskih postupaka 2014. godine pa do donošenja osporene odluke 2017. godine, nisu pristupili ovoj mogućnosti kako bi pokušali da razjasne povezanost između pokojnog I.F. i A.H. ili pak nepostojanje lekarskog izveštaja na ime I.F. iz švedske zdravstvene ustanove.

122. Sud u tom aspektu primećuje (i) da jedini zakon koji uređuje međunarodnu pravnu saradnju Republike Kosovo predstavlja onaj zakon koji se odnosi na krivična pitanja, odnosno Zakon br. 04/L-213 o međunarodnoj pravnoj saradnji u krivičnim pitanjima, a koji nije primenljiv u okolnostima konkretnog slučaja; (ii) da u Službenom listu Republike Kosovo nije objavljen nijedan međunarodni sporazum sa švedskom državom po pitanju međunarodne pravne saradnje; ali, ipak, naglašava da je (iii) Ministarstvo pravde dana 30. septembra 2009. godine donelo Administrativno uputstvo br. 2009/1-09 za proceduru pružanja međunarodne pravne pomoći u krivičnim i civilnim pravnim pitanjima koje ima za cilj rešavanje zahteva za međunarodnu pravnu pomoć u građanskim i krivičnim stvarima i koji bi, uprkos činjenici da je opšteg karaktera, moglo da posluži kao osnov za pokretanje postupaka za međunarodnu pravnu saradnju u okolnostima konkretnog slučaja. Sudovi nisu pristupili ovoj mogućnosti, niti su obrazložili nedostatak takve inicijative.

123. Isto tako, što se tiče trećeg pitanja, javni organi su postupili i u odnosu na mogućnost proglašavanja I.F. za umrlog na osnovu stava 2. člana 48. Zakona o civilnom statusu u vezi sa članovima 73. i 74. Zakona br.

03/L-007 o vanparničnom postupku (u daljem tekstu: ZVP). Deo c) poslednje navedenog, odnosno "*Postupak dokazivanja smrti nekog lica*", u svojim članovima 73. i 74., utvrđuje mogućnost konstatacije smrti određenog lica rešenjem, ukoliko se faktička smrt određenog lica ne može dokazati dokumentom koji je predviđen Zakonom o matičnim knjigama. Na osnovu istog zakona, odnosno njegovog člana 4, ovaj postupak se osim na predlog fizičkog ili pravnog lica, može pokrenuti i na zahtev državnog organa. Sudovi nisu pristupili ovoj mogućnosti niti su obrazložili odsustvo takve inicijative.

124. Shodno tome, javni organi, uključujući i redovne sudove, osim krajnje formalnog pristupa primeni i tumačenju zakona, nisu uzeli u obzir sve okolnosti sadržane u slučaju i ozbiljne posledice po podnosioca zahteva, u suprotnosti sa sudskom praksom ESLJP-a koja se tiče tumačenja člana 8. EKLJP, što je dovelo do situacije u kojoj su ustavna prava i ona prava koja su podnosiocu zahteva zagarantovana EKLJP, samo "*teoretska i iluzorna*" prava a ne prava koja su "*praktična i delotvorna*", kao to zahtevaju Ustav, EKLJP i sudska praksa ESLJP-a, ali i samog Suda (vidi, u ovom kontekstu, predmete ESLJP-a *Nada protiv Švajcarske*, presuda od 12. septembra 2012. godine, stav 182; *Emonet i drugi protiv Švajcarske*, presuda od 13. decembra 2007. godine, stav 86; i *Artico protiv Italije,* presuda od 13. maja 1980. godine, stav 33).

125. Kao rezultat toga, Sud smatra da je krajnje formalni pristup Agencije za civilnu registraciju i redovnih sudova tumačenju i primeni relevantnih odredbi Zakona o civilnom statusu i Administrativnog uputstva, u složenim i specifičnim okolnostima konkretnog slučaja, bez uzimanja u obzir pravnih dejstava koja će proizvesti njihove odluke u odnosu na civilni status supruge i sina pokojnog I.F., onemogućio "*praktično i delotvorno*" ostvarivanje osnovnih prava i sloboda podnosioca zahteva zagarantovanih Ustavom. Takav pristup je u suprotnosti sa obavezom javnih vlasti u okviru člana 8. EKLJP da se mora "*voditi računa*" o tome da se prava koja se odnose na privatni život moraju poštovati na osnovu negativne obaveze ili suzdržavanja javnih organa, a takođe i na osnovu pozitivnih obaveza. U oba slučaja, preduzimanje radnji mora biti razumno i srazmerno u pojedinačnim okolnostima slučaja (vidi predmet ESLJP-a, *Płoski protiv Poljske,* Presuda od 12. novembra 2002. godine, stavovi 35-39; *i Nada protiv Švajcarske,* citiran u tekstu iznad, stav 182*).*

126. Prema tome, i na osnovu gore navedenih objašnjenja, Sud naglašava da u okolnostima konkretnog slučaja, odbijanje zahteva podnosioca zahtea za upis pokojnog sina u MKU, ne odražava pravičnu ravnotežu između suprotstavljenih interesa pojedinca i zajednice kao celine.

Uprkos činjenici da se javni organi nisu "*mešali*" u prava podnosioca zahteva na privatni život, isti su, sa stanovišta pozitivnih obaveza, propustili da preduzmu potrebne radnje da se osigura delotvorno poštovanje prava podnosioca zahteva na privatni život. Tačnije, sprovedeni postupci upravnog i sudskog sistema nisu rezultirali ostvarivanjem prava podnosioca zahteva na poštovanje njegovog privatnog života, zagarantovanog stavom 1. člana 36. Ustava u vezi sa članom 8. EKLJP. Naprotiv, isti su rezultirali samo "*teoretskim i iluzornim*" pravima za podnosioca zahteva, uprkos činjenici da su u okolnostima konkretnog slučaja (i) navodi podnosioca zahteva veoma ozbiljne prirode i da se tiču "*bitnih aspekata*" privatnog života; dok je (ii) zahtev podnosioca zahteva "*uske i precizne*" prirode, a teret, odnosno obaveza države u ostvarivanju ovog zahteva, nije nesrazmeran.

127. Stoga, i konačno, Sud utvrđuje da odbijanje javnih organa da upišu pokojnog I.F. u MKU, u okolnostima konkretnog slučaja, ne sadrži pravičnu ravnotežu između privatnog i javnog interesa, dovodeći do povrede prava podnosioca zahteva zagarantovanih stavom 1. člana 36. Ustava u vezi sa članom 8. EKLJP (vidi, uprkos razlici u činjeničnim okolnostima predmeta, sličnu ocenu ESLJP-a u slučaju *Dickson protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, citiran u tekstu iznad, stav 85; i *Gaskin protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, citiran u tekstu iznad, stav 49). Kao rezultat toga, Sud takođe zaključuje da su javni organi, uključujući i redovne sudove, propustili da izvrše svoje pozitivne obaveze da podnosiocu zahteva osiguraju pravo na njegov privatni život, dovodeći do povrede člana 8. EKLJP (vidi, uprkos razlici u činjeničnim okolnostima predmeta, sličnu ocenu ESLJP-a u slučaju *R.R. protiv Poljske*, citiran u tekstu iznad, stav 214).

128. Na osnovu napred navedenog objašnjenja, Sud mora da utvrdi da je presuda [ARJ. UZVP. br. 67/2017] Vrhovnog suda od 22. decembra 2017. godine u vezi sa presudom [AA. br. 333/2017] Apelacionog suda od 20. oktobra 2017. godine, presudom [A. br. 1185/2014] Osnovnog suda od 5. juna 2017. godine i odlukom [br. 30/2014] od 24. juna 2014. godine i [br. 86/013] od 18. novembra 2013. godine Agencije za civilnu registraciju i odlukom opštine Priština [br. 01-203-194645] od 16. oktobra 2013. godine, doneta uz povredu osnovnih prava i sloboda podnosioca zahteva zagarantovanih stavom 1. člana 36. Ustava u vezi sa članom 8. EKLJP.

129. U svetlu ovog nalaza, Sud će u nastavku takođe ispitati i saglasnost osporenih odluka sa članom 54. Ustava i članom 13. EKLJP. U tu svrhu, Sud će elaborirati opšta načela koja proizilaze iz sudske prakse

ESLJP-a u pogledu gore navedenih članova i primeniće iste na okolnosti konkretnog slučaja.

II. Opšta načela u pogledu prava na sudsku zaštitu prava i prava na delotvorni pravni lek i njihova primena na okolnosti konkretnog slučaja

Opšta načela

130. U meri u kojoj je to relevantno za okolnosti konkretnog slučaja, Sud naglašava da se član 54. Ustava sastoji od dva pravila, ali koja se moraju čitati zajedno i u međusobnoj zavisnosti. Prvo pravilo je opšte i ističe da *"svako ima pravo na sudsku zaštitu u slučaju kršenja ili uskraćivanja nekog prava koje je garantovano ovim Ustavom ili zakonom"*. Ovo pravilo u principu podrazumeva da je sudska zaštita pravo koje je zagarantovano za svakog pojedinca, pravno ili fizičko lice, kome je moglo biti "*povređeno*" postojeće pravo zagarantovano Ustavom, EKLJP ili zakonom ili kome je moglo biti "*uskraćeno*" pravo da dobije ili uživa bilo koje pravo koje isti garantuju. Drugo pravilo ovog člana govori i garantuje pravo "*na delotvorna pravna sredstva*" u slučajevima kada se utvrdi da je povređeno pravo koje je zaštićeno Ustavom ili zakonom (vidi, između ostalog, slučaj Suda KI48/18, podnosilac *Arban Abrashi i Lidhja Demokratike e Kosovës,* presuda od 23. januara 2019. godine, stav 195).

131. Član 54. Ustava se dopunjava i mora čitati usko i u vezi sa članom 13. (Pravo na delotvorni pravni lek) EKLJP, kao i sa odgovarajućom sudskom praksom Suda i ESLJP. Član 13. EKLJP garantuje pravo na "*delotvorni pravni lek*" u slučaju povrede prava zagarantovanih EKLJP od strane javnog organa (vidi, između ostalog, slučaj Suda, podnosilac *Arban Abrashi i Lidhja Demokratike e Kosovës,* citiran u tekstu iznad, stav 197).

132. Shodno tome, u principu i u njihovoj celovitosti, član 54. Ustava o sudskoj zaštiti prava i član 13. EKLJP o pravu na delotvorni pravni lek, garantuju: (i) pravo na sudsku zaštitu u slučaju povrede ili uskraćivanja nekog prava zagarantovanog Ustavom ili zakonom; (ii) pravo na delotvorne pravne lekove ako se utvrdi da je određeno pravo povređeno; i (iii) pravo na delotvorni pravni lek na nacionalnom nivou ako je povređeno pravo zagarantovano EKLJP (vidi, između ostalog, slučaj Suda, podnosilac *Arban Abrashi i Lidhja Demokratike e Kosovës,* citiran u tekstu iznad, stav 198).

133. Na osnovu sudske prakse ESLJP-a, u principu, svrha člana 13. EKLJP je da pruži pravno sredstvo kojim pojedinci mogu doći do delotvornog

pravnog sredstva za povrede njihovih prava zagarantovanih EKLJP na nacionalnom nivou pre nego što se pokrene mašina žalbi pred ESLJP-om (vidi, između ostalog, predmet ESLJP-a *Kudła protiv Poljske*, presuda od 26. oktobra 2000. godine, stav 152). U suprotnom, nepostojanje odgovarajućih pravnih sredstva bi oslabilo i učinilo iluzornim garancije iz člana 13. EKLJP, dok poslednje navedena nema za cilj da garantuje "*teoretska ili iluzorna*" prava, već prava koja su "*praktična i delotvorna*" (vidi, između ostalog, predmet ESLJP-a *Scordino protiv Italije* (br. 1), presuda od 29. marta 2006. godine, stav 192).

134. Pored toga, i u meri u kojoj je relevantno za okolnosti konkretnog slučaja, ova sudska praksa u vezi sa tumačenjem člana 13. EKLJP, naglašava da kada pojedinac ima *"dokazive argumente"* za tvrdnju da je žrtva povrede prava utvrđenih EKLJP, on/ona mora imati pravno sredstvo pred "*nacionalnim organom*", koje omogućava odlučivanje o suštini odgovarajuće tvrdnje, ali i, ako je prikladno, omogućava realizaciju odgovarajuće ispravke.

135. Sud primećuje da u pogledu pojma *"dokazivih argumenata"*, ESLJP nije formulisao preciznu definiciju. Međutim, on je naglasio da *"kada pojedinac ima dokazive argumente da je žrtva prava utvrđenih u EKLJP, on/ona treba da ima na raspolaganju pravni lek pred nacionalnim organom vlasti kako bi o oba odlučilo o njegovoj/njenoj tvrdnji i, ukoliko je to primereno, da ostvari odgovarajuću korekciju"* (vidi, između ostalog, ESLJP, *Leander protiv Švedske*, Presuda od 26. marta 1987. godine, stav 77). On je takođe dodao da se to da li za zahtev postoje *"dokazivi argumenti"*, mora utvrditi u svetlu konkretnih činjenica i prirode jednog ili više pravnih pitanja koja su pokrenuta u svakom posebnom slučaju (vidi, između ostalog, predmete ESLJP-a *Boyle i Rice protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda od 27. aprila 1988. godine, stav 55; i *Plattform "Arzte für das Leben" protiv Austrije*, presuda od 21. juna 1988. godine, stav 27). U načelu, kada *"dokazivi argument"* žalbe u pogledu osnovanosti nije diskutabilan, ESLJP utvrđuje da je član 13. primenljiv u okolnostima tog slučaja (vidi predmete ESLJP-a *Vilvarajah i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda od 30. oktobra 1991. godine, stav 121; i *Chahal protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda od 15. novembra 1996. godine, stav 147). ESLJP je međutim naglasio da se član 13. EKLJP ne može tumačiti tako da zahteva pravno sredstvo u domaćem pravu u odnosu na svaku navodnu žalbu pojedinca koju može imati, bez obzira na to koliko neosnovana može biti relevantna žalba: žalba/navod u svakom slučaju mora biti sa *"dokazivim argumentima"* u vezi sa EKLJP (vidi, između ostalog, predmete ESLJP-a *Boyle i Rice protiv*

Ujedinjenog Kraljevstva, citiran u tekstu iznad, stav 52; i *Maurice protiv Francuske*, presuda od 6. oktobra 2005. godine, stav 106).

136. Sud takođe naglašava da na osnovu sudske prakse ESLJP-a, član 13. EKLJP nema nezavisno postojanje; on jednostavno dopunjuje druge suštinske odredbe EKLJP i njenih protokola (vidi, u ovom kontekstu, predmet ESLJP-a *Zavoloka protiv Letonije,* presuda od 7. jula 2009. godine, stav 35 (a)). Ovaj član se može primeniti samo u kombinaciji sa ili u svetlu jednog ili više drugih članova EKLJP ili relevantnih protokola, za koje se navodi povreda. U svakom slučaju, član 13. EKLJP može doći do izražaja i bez povrede druge odredbe EKLJP (vidi, između ostalog, predmet ESLJP-a *Klass i drugi protiv Nemačke*, presuda od 6. septembra 1978. godine, stav 64). Kao rezultat toga, ne može biti preduslov za primenu člana 13. EKLJP činjenica da je neko drugo pravo povređeno. Tako, čak i ako je ESLJP utvrdio povredu određene odredbe, žalba može ostati "*potkrepljena argumentacijom*" za potrebe člana 13. EKLJP (vidi predmete ESLJP-a *Valsamis protiv Grčke*, presuda od 18. decembra 1996. godine, stav 47; i *Ratushna protiv Ukrajine*, presuda od 2. decembra 2010. godine, stav 85).

137. Što se tiče povezanosti člana 13. sa članom 8. EKLJP, a koja je važna za okolnosti konkretnog slučaja, Sud primećuje da je ESLJP utvrđivao povredu ili ne člana 13. u vezi sa ili u svetlu člana 8. EKLJP, u različitim slučajevima. U svim tim slučajevima je naglašeno da delotvorno pravno sredstvo u kontekstu slučajeva koji sadrže tvrdnje u vezi sa članom 8. EKLJP, podrazumeva da nadležni organi moraju razmotriti ravnotežu/balans između interesa pojedinca i obaveza države (vidi, između ostalog, predmet ESLJP-a *Gorlov i drugi protiv Rusije*, Presuda od 2. jula 2019. godine, stav 108).

138. Na primer, Sud primećuje da je ESLJP utvrdio povredu člana 8. i 13. EKLJP, između ostalog, u svim sledećim slučajevima *Gorlov i drugi protiv Rusije,* citiran u tekstu iznad; *B.A.C protiv Grčke*, presuda od 13. oktobra 2016. godine; *Keegan protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda od 18. jula 2006. godine; *Reiner protiv Bugarske*, presuda od 23. maja 2006. godine; i *T.P i K.M protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda od 10. maja 2001. godine. Povreda člana 8. EKLJP je u nekim slučajevima utvrđena sa stanovišta negativnih obaveza države, a u nekim drugim slučajevima sa stanovišta pozitivnih obaveza države. Uzimajući u obzir povredu člana 8. EKLJP u ovim slučajevima, ESLJP je utvrdio i povredu člana 13. EKLJP. Ova poslednje pomenuta je u svim ovim slučajevima obrazložena sledećim argumentima: (i) uzimajući u obzir utvrđivanje povrede u odnosu na član 8. EKLJP, ESLJP je utvrdio da su dotični podnosioci imali "*argumentacijom potkrepljenu*" tvrdnju pred njim u vezi sa članom 13. EKLJP; (ii)

obrazloženja odgovarajućih presuda su istakla da pravo na delotvorni pravni lek, zagarantovano članom 13. EKLJP, zahteva da se navodi podnosilaca zahteva razmotre u suštini njihovog sadržaja i da su s obzirom na to da predmetni slučajevi nisu razmotrili potrebnu ravnotežu ili balans između interesa dotičnih podnosilaca i obaveza države, utvrdili da pravna sredstva na domaćem nivou nisu bila delotvorna i da je shodno tome povređen član 13. EKLJP; i (iii) u određenim slučajevima je takođe naglasio krajnje formalnu i ograničenu analizu domaćih sudova i izostavljanje specifičnosti slučaja, utvrđujući kao rezultat toga da nisu ispunjeni kriterijumi iz člana 13. EKLJP.

Primena opštih načela na okolnosti konkretnog slučaja

139. Na osnovu gore navedenih opštih načela, Sud u nastavku mora da oceni da li u okolnostima konkretnog slučaja, podnosilac zahteva ima "*argumentacijom potkrepljenu*" tvrdnju pred Sudom u vezi sa članom 54. Ustava u vezi sa članom 13. EKLJP; i ako je to slučaj, Sud mora da oceni da li je podnosilac zahteva imao na raspolaganju pravna sredstva koja su omogućila "*ostvarivanje suštine prava iz Konvencije...*" (vidi, predmet ESLJP-a *Keegan protiv Ujedinjenog Kraljevstva,* citiran u tekstu iznad, stav 41 i tu korišćene reference).

140. U ovom kontekstu i pre svega, Sud naglašava da su s obzirom na utvrđivanje povrede stava 1. člana 36. Ustava u vezi sa članom 8. EKLJP, u okolnostima konkretnog slučaja, tvrdnje podnosioca zahteva o povredi člana 54. Ustava u vezi sa članom 13. EKLJP, očigledno *"potkrepljene argumentacijom"* (vidi, predmet ESLJP-a *Gorlov i drugi protiv Rusije*, citiran u tekstu iznad, stav 104; *Keegan protiv Ujedinjenog Kraljevstva,* citiran u tekstu iznad, stav 41; vidi, takođe, slučaj Suda br. KI193/18, podnosilac *Agron Vula*, presuda od 22. aprila 2020. godine, stav 130). Prema tome, u nastavku se mora oceniti da li su pravna sredstva koja su na raspolaganju podnosiocu zahteva omogućila istom razmatranje suštine sadržaja njegovih navoda i zahteva.

141. U tom smislu, Sud podseća da je već utvrdio da je odbijanje zahteva podnosioca zahteva za upis njegovog pokojnog sina u MKU od strane javnih organa, izvršeno uz povredu njegovog prava na privatni život, zagarantovanog stavom 1. člana 36. Ustava u vezi sa članom 8. EKLJP. Takođe, Sud je već utvrdio da su javni organi, uključujući i redovne sudove, prilikom ispitivanja navoda podnosioca zahteva imali krajnje formalni pristup tumačenju i primeni zakona i da nisu ispitali suštinu navoda podnosioca zahteva i specifičnosti njegovog slučaja, što je dovelo do nemogućnosti ostvarivanja potrebne korekcije u pogledu

poštovanja njegovih prava na privatni život, a rezultat postupaka pred istim javnim organima u celosti rezultirao je samo "*teoretskim ili iluzornim*", a ne "*praktičnim i delotvornim*" pravima za podnosioca zahteva u suprotnosti sa Ustavom i EKLJP.

142. Pored toga, a u suprotnosti sa zahtevima člana 8. i 13. EKLJP, Agencija za civilnu registraciju i redovni sudovi, osim što nisu ispitali suštinu navoda podnosioca zahteva, nisu razradili ni pravičnu ravnotežu ili balans između suprotstavljenih interesa, niti pitanja koja se odnose na specifičnosti konkretnog slučaja i razumnost i srazmernost odbijanje zahteva podnosioca zahteva za upis njegovog pokojnog sina u MKU.

143. Sud, u ovom aspektu, ponovo naglašava da krajnje formalni pristup tumačenju i primeni zakona i ograničeno razmatranje zahteva dotičnih podnosilaca, zaobilazeći suštinu i sadržaj navoda dotičnog podnosioca zahteva, u nedostatku bilo kakvog napora da se pronađe pravična ravnoteža ili balans između suprotstavljenih interesa, osim povrede člana 8. EKLJP, onemogućavajući potrebnu korekciju, takođe dovodi i do povrede člana 13. EKLJP na osnovu sudske prakse ESLJP-a (vidi, i pored razlika u činjeničnim okolnostima predmeta, isti nalaz i obrazloženje ESLJP-a, između ostalog, u slučaju *Reiner protiv Bugarske*, citiran u tekstu iznad, stavovi 141, 142 i 143)

144. U takvim okolnostima, na osnovu sudske prakse ESLJP-a, Sud mora da utvrdi da podnosilac zahteva nije imao na raspolaganju delotvorna pravna sredstva da ispravi povrede svog prava na privatan život, zagarantovanog stavom 1. člana 36. Ustava u vezi sa članom 8. EKLJP. Prema tome, iz razloga koji su razjašnjeni u ovoj presudi, Sud mora takođe da utvrdi da je u okolnostima konkretnog slučaja, došlo i do povrede člana 54. Ustava u vezi sa članom 13. EKLJP (vidi, i pored razlika u činjeničnim okolnostima slučaja, isti nalaz i obrazloženje ESLJP-a, između ostalog, u predmetu *Keegan i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, citiran u tekstu iznad, stavovi 42 i 43).

Zaključci

145. Sud je utvrdio da su presuda [ARJ. UZVP. br. 67/2017] Vrhovnog suda od 22. decembra 2017. godine u vezi sa presudom [AA. br. 333/2017] Apelacionog suda od 20. oktobra 2017. godine, presudom [A. br. 1185/2014] Osnovnog suda od 5. juna 2017. godine i odlukom [br. 30/2014] od 24. juna 2014. godine i odlukom [br. 86/013] od 18. novembra 2013. godine Agencije za civilnu registraciju i odlukom [br. 01-203-194645] opštine Priština od 16. oktobra 2013. godine, donete u suprotnosti sa stavom 1. člana 36. Ustava u vezi sa članom 8. EKLJP i članom 54. Ustava u vezi sa članom 13. EKLJP.

146. Da bi došao do gore navedenog utvrđenja, Sud je prvo razjasnio da okolnosti konkretnog slučaja, odnosno odbijanje javnih organa da umrlog sina podnosioca zahteva upišu u MKU, sadrže pitanja koja se tiču prava na privatni život podnosioca zahteva i njegovo pravo na sudsku zaštitu prava i delotvorno pravno sredstvo, koja su zagarantovana članovima 36. i 54. Ustava i 8. i 13. EKLJP, respektivno. U ovom kontekstu i prilikom razmatranja ovog slučaja, Sud je izložio opšta načela koja proističu iz sudske prakse Suda i ESLJP-a u odnosu na gore navedene članove, a potom je iste primenio na okolnosti konkretnog slučaja.

147. Što se tiče pitanja koja se odnose na pravo na privatni život, Sud je primenom sudske prakse ESLJP-a u meri u kojoj je relevantna za okolnosti slučaja, između ostalog, razjasnio (i) obaveze države da zaštiti privatni život kao što je zagarantovano Ustavom i EKLJP; (ii) razliku između negativnih i pozitivnih obaveza države u pogledu zaštite ovog prava; (iii) činjenicu da se u okolnostima konkretnog slučaja država nije nužno "*mešala*" u prava podnosioca zahteva, već je propustila da postupi kako bi zaštitila iste, što je rezultiralo posledicom ocene okolnosti ovog slučaja sa stanovišta pozitivnih obaveza države; (iv) da pozitivne obaveze države, između ostalog, zahtevaju da javni organi razmotre specifičnosti slučaja i preduzmu mere da se osigura delotvorna zaštita prava na privatni život, ili osiguranjem zakonskog okvira koji štiti prava pojedinaca ili utvrđivanjem sprovođenja posebnih mera koje su prikladne za okolnosti određenog slučaja; i (v) da su u takvim slučajevima, javni organi dužni da razmotre ravnotežu ili balans između interesa pojedinca, uključujući i prirodu navoda i da li se isti odnose na "*bitne aspekte*" privatnog života i obaveza države, uključujući i to da li su isti povezani sa "*uskim i preciznim*" ili "*širokim i neodređenim*" obavezama i mogućnim teretom koje one nameću državi.

148. Što se pak tiče pitanja koja se odnose na pravo na sudsku zaštitu prava i delotvorno sredstvo, Sud je, primenom sudske prakse ESLJP-a u meri u kojoj je relevantna za okolnosti slučaja, između ostalog, razjasnio (i) da ova prava podrazumevaju postojanje pravnog sredstva koji ispituje suštinu sadržaja spora, odnosno navoda podnosioca i omogućava odgovarajuću korekciju; (ii) pojam "*argumentacijom potkrepljene*" tvrdnje za potrebe člana 54. Ustava i člana 13. EKLJP; i (iii) činjenicu da u kontekstu navoda o zaštiti prava na privatnost, pravno sredstvo mora da omogući razmatranje suštine odgovarajućih navoda i ocenu ravnoteže između suprotstavljenih interesa. U oba slučaja važan je cilj Ustava i EKLJP da garantuju "*praktična i delotvorna*" a ne "*teoretska ili iluzorna*" prava.

149. Pri primeni ovih načela na okolnosti konkretnog slučaja, u odnosu na član 36. Ustava u vezi sa članom 8. EKLJP, Sud je naglasio da javni organi, uključujući i redovne sudove, osim utvrđenja da što se tiče smrti sina podnosioca zahteva nedostaje lekarski izveštaj koji potvrđuje njegovu smrt, ovo utvrđenje rezultiralo odbijanjem upisa sina podnosioca zahteva u MKU, sa ozbiljnom posledicom da je konačno ostao nerešen civilni status supruge i maloletnog sina pokojnog, nisu uzeli u obzir činjenicu (i) da nije sporno da je sin podnosioca zahteva umro, i (ii) da su takvu činjenicu potvrdili i sami javni organi Republike Kosovo, odnosno Ambasada Kosova u Švedskoj gde je nastupila smrt. Pored toga, javni organi su, odbijanjem zahteva podnosioca zahteva za upis smrti njegovog sina u MKU, uprkos činjenici da ista smrt nije sporna, (i) ne samo krajnje formalno primenili važeći zakon, ne uzimajući u obzir ni mogućnost međunarodne pravne saradnje sa državom Švedskom, niti mogućnosti koje su date odredbama vanparničnog postupka, već (ii) u suprotnosti sa ustavnim zahtevima i zahtevima EKLJP nisu razmotrili ravnotežu ili balans između suprotstavljenih interesa, odnosno suštine i specifičnosti navoda podnosioca zahteva i obaveze države da štiti pravo na privatni život.

150. Sud je razjasnio da bi razmatranje takve ravnoteže dovelo do utvrđenja da su navodi i zahtev podnosioca zahteva "*uzak i jasan*" i ne rezultira nesrazmernim obavezama za državu. Pored toga, takvim odbijanjem u nedostatku lekarskog izveštaja, ne uzimajući u obzir nijednu od okolnosti i specifičnosti sadržanih u konkretnom slučaju, odluke javnih organa rezultirale ustavnim pravima koja su samo "*teoretska i iluzorna*" za podnosioca zahteva, a ne ustavnim pravima koja su "*praktična i delotvorna*", kako što se zahteva Ustavom i EKLJP. Kao rezultat toga, Sud je utvrdio da sprovedeni postupci upravnog i sudskog sistema koji su u suprotnosti sa pozitivnim obavezama država, nisu rezultirali ostvarivanjem prava podnosioca zahteva na poštovanje njegovog privatnog života, u suprotnosti sa stavom 1. člana 36. Ustava u vezi sa članom 8. EKLJP.

151. Što se pak tiče člana 54. Ustava u vezi sa članom 13. EKLJP, Sud je naglasio da su imajući u vidu gore navedeno utvrđenje, tvrdnje podnosioca zahteva o povredi člana 54. Ustava u vezi sa članom 13. EKLJP, očigledno *"potkrepljene argumentacijom",* kao što je utvrđeno i sudskom praksom Suda i onom ESLJP-a. Sud je dalje naglasio da u suprotnosti sa zahtevima gore navedenih članova i relevantnom sudskom praksom, pravna sredstva, u okolnostima konkretnog slučaja, nisu rezultirala ni razmatranjem suštine sadržaja navoda podnosioca zahteva, niti su omogućili odgovarajuću korekciju.

Sud je ponovo naglasio da je ograničeno i krajnje formalno razmatranje navoda podnosioca zahteva, izolovano od specifičnosti slučaja i relevantnih posledica, rezultiralo i nedostatkom praktične i delotvorne zaštite sudskih prava i prava podnosioca zahteva na delotvorni pravni lek, u suprotnosti sa članom 54. Ustava u vezi sa članom 13. EKLJP.

152. Shodno tome, Sud je našao da gore navedene presude redovnih sudova i gore navedene odluke Agencije za civilnu registraciju i opštine Priština, nisu u saglasnosti sa osnovnim pravima i slobodama podnosioca zahteva zagarantovanim stavom 1. člana 36. Ustava u vezi sa članom 8. EKLJP i članom 54. Ustava u vezi sa članom 13. EKLJP i da se shodno tome iste moraju proglasiti nevažećim. Sud takođe ovom presudom nalaže Agenciji za civilnu registraciju da do 30. oktobra 2020. godine, upiše smrt I.F., odnosno sina podnosioca zahteva u matičnu knjigu umrlih.

IZ TIH RAZLOGA

Ustavni sud, u skladu sa članovima 113.7 i 116.1 Ustava, članovima 47. i 48. Zakona i pravilima 59 (1), 64 (2) i 66. Poslovnika, dana 22. jula 2020, većinom glasova

ODLUČUJE

I. DA PROGLASI zahtev prihvatljivim;

II. DA UTVRDI da je došlo do povrede člana 36. [Pravo na privatnost] Ustava u vezi sa članom 8. (Pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života) Evropske konvencije o ljudskim pravima;

III. DA UTVRDI da je došlo do povrede člana 54. [Sudska zaštita prava] Ustava u vezi sa članom 13. (Pravo na delotvorni pravni lek) Evropske konvencije o ljudskim pravima;

IV. DA PROGLASI nevažećim sledeće odluke:

a) Presudu [ARJ. UZVP. br. 67/2017] Vrhovnog suda od 22. decembra 2017. godine;
b) Presudu [AA. br. 333/2017] Apelacionog suda od 20. oktobra 2017. godine;
c) Presudu [A. br. 1185/2014] Osnovnog suda od 5. juna 2017. godine;

ç) Odluku [br. 30/2014] od 24. juna 2014. godine i odluku [br. 86/013] Agencije za civilnu registraciju od 18. novembra 2013. godine; i
d) Odluku [br. 01-203-194645] Sektora za civilni status opštine Priština od 16. oktobra 2013. godine;

V. DA NALOŽI Agenciji za civilnu registraciju Ministarstva unutrašnjih poslova i Sektoru za civilni status opštine Priština da do dana xx 2020. godine, upišu smrt I.F. u matičnu knjigu umrlih;

VI. DA NALOŽI Agenciji za civilnu registraciju Ministarstva unutrašnjih poslova i Sektoru za civilni status opštine Priština da u skladu sa pravilom 66 (4) Poslovnika, obaveste Sud o merama koje su preduzete radi izvršenja presude Suda;

VII. DA OSTANE snažno posvećen ovom pitanju, očekujući izvršenje ovog naloga;

VIII. DA SAOPŠTI da se ova presuda dostavi stranama;

IX. DA OBJAVI ovu presudu u Službenom listu u skladu sa članom 20.4 Zakona;

X. DA PROGLASI da ova presuda stupa na snagu odmah.

Sudija izvestilac	**Predsednica Ustavnog suda**
Gresa Caka-Nimani	Arta Rama-Hajrizi

KI214/19 podnosilac zahteva: Murteza Koka, ocena ustavnosti rešenja Vrhovnog suda Kosova Rev. br. 195/2019 od 23. jula 2019. godine

KI214/19 – presuda od 29. jula 2020. godine, objavljena 24 avgust 2020. godine

Ključne reči: *individualni zahtev, prihvatljiv zahtev, imovinski spor, dozvoljenost revizije, načelo res judicata*#

Glavna stvar koju je pokrenuo podnosilac u svom zahtevu pred Ustavnom sudu je bila da li je Vrhovni sud rešenjem [Rev. br. 195/2019] ponovo otvorio pitanje podnosioca zahteva koje je odlučeno presudom [AC. br. 3332/2013] od 26. aprila 2018. godine Apelacionog suda, koji je potvrdio presudu [C. br. 38/2012] od 30. aprila 2013. godine Osnovnog suda, kojom je usvojena tužba podnosioca zahteva i potvrđeno da je podnosilac zahteva vlasnik imovine koja je bila predmet spora.

S tim u vezi, nakon presude [AC. br. 3332/2013] Apelacionog suda, opština Đakovica je preko Osnovnog suda podnela reviziju Vrhovnom sudu. U međuvremenu, podnosilac zahteva je podneo odgovor na reviziju, osporavajući dozvoljenost revizije, budući da je, prema njegovim rečima, vrednost spora bila 200.00 evra, dok, prema članu 211, stav 3 Zakona o parničnom postupku, revizija nije dozvoljena ako vrednost predmeta spora ne prelazi iznos od 3000.00 evra. Osnovni sud je, rešenjem [C. br. 38/2012], odbacio reviziju opštine Đakovica, kao nedozvoljenu, sa obrazloženjem da je vrednost spora tužbe i predmetnog tužbenog zahteva bila ispod iznosa od 3000.00 evra.

Apelacioni sud je, rešenjem [Ac. br. 3860/18], nakon žalbe opštine Đakovica, vratio na ponovno suđenje i ponovno odlučivanje slučaj, nakon što je utvrdio da je prvostepeni sud trebao da primenom člana 36. ZPP-a, prema službenoj dužnosti, verifikuje vrednost spora navedenog u tužbi, a da zatim donese rešenje o određivanju vrednosti spora. Osnovni sud je, nakon rešenja [Ac. br. 3860/18] Apelacionog suda, prosledio spisa predmeta Vrhovnom sudu da odlučuje u vezi sa revizijom. Zatim je Vrhovni sud rešenjem [Rev. br. 195/2019] usvojio, kao osnovanu, reviziju i ukinuo presudu [AC. br. 3332/2013] od 26. aprila 2018. godine Apelacionog suda i presudu [C. br. 38/2012] od 30. aprila 2013. godine Osnovnog suda, kojom je potvrđeno imovinsko pravo podnosiocu zahteva za osporenu imovinu i predmet vratio na presuđivanje.

Podnosilac zahteva je navodio pre Ustavnim sudom da je osporena odluka Vrhovnog suda, kada je odlučeno presudom [C. br. 38/2012] od 30. aprila 2013. godine Osnovnog suda koja je postala konačna presudom [AC. br.

3332/2013] od 26. aprila 2018. godine Apelacionog suda, ponovno vraćena na odlučivanje u meritumu u Osnovnom sudu bez obrazloženja o dozvoljenosti revizije prema navodima iznetim u odgovoru podnosioca zahteva na reviziju i time je on navodio da mu je povređeno pravo na pravično i nepristrasno suđenje, zagarantovano članom 31. Ustava i članom 6. EKLJP-a, kao i pravo na jednakost pred zakonom i pravo na zaštitu imovine, zagarantovana članovima 24. i 46. Ustava.

Ustavni sud je, zasnivajući se na svoju prethodnu sudsku praksu i sudsku praksu Evropskog suda za ljudska prava, zaključio da je Vrhovni sud osporenom odlukom ponovo otvorio slučaj podnosioca zahteva koji je bio odlučen presudom [AC. br. 3332/2013] od 26. aprila 2018. godine Apelacionog suda, koji je potvrdio presudu [C. br. 38/2012] od 30. aprila 2013. godine Osnovnog suda i koje su postale *res-judicata*, uzimajući u obzir vrednost spora koja je prema sudskim odlukama bila ispod iznosa za koju je dozvoljena revizija, dok vrednost predmeta spora ni jednom odlukom redovnih sudova nije osporena i ispravljena.

Stoga, ukidajući presudu [AC. br. 3332/2013] od 26. aprila 2018. godine Apelacionog suda, koji je potvrdio presudu [C. br. 38/2012] od 30. aprila 2013. godine Osnovnog suda, neocenjujući dozvoljenost revizije, Vrhovni sud je povredio načelo pravne sigurnosti i uskratio podnosiocu zahteva pravično i nepristrasno suđenje u vezi sa njegovim pravima i obavezama u smislu člana 31, stav 2 Ustava i člana 6, stav 1 EKLJP-a.

Što se tiče navoda podnosioca zahteva o povredi prava na zaštitu imovine i prava na jednakost pred zakonom, zagarantovana članovima 46, odnosno 24. Ustava, Sud je istakao da imajući u vidu da je Sud zaključio da je osporenom odlukom povređeno pravo na pravično suđenje zagarantovano članom 31. Ustava i članom 6. EKLJP-a, i proglasio nevažećim rešenje Rev. br. 195/2019 Vrhovnog suda Kosova od 23. jula 2019. godine, Sud nije smatrao da je potrebno da odvojeno razmatra navode o povredi prava na zaštitu imovine i prava na jednakost pred zakonom, zagarantovano članom 46, odnosno članom 24. Ustava.

PRESUDA

u

slučaju br. KI214/19

Podnosilac

Murteza Koka

Ocena ustavnosti rešenja Rev. br. 195/2019 Vrhovnog suda Kosova od 23. jula 2019. godine

USTAVNI SUD REPUBLIKE KOSOVO

u sastavu:

Arta Rama-Hajrizi, predsednica
Bajram Ljatifi, zamenik predsednika
Bekim Sejdiu, sudija
Selvete Gerxhaliu-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 podneo Murteza Koka iz Đakovice (u daljem tekstu: podnosilac zahteva), kojeg zastupa Prenk Pepaj, advokat iz Đakovice.

Osporena odluka

2. Podnosilac zahteva osporava rešenje Rev. br. 195/2019 Vrhovnog suda Kosova (u daljem tekstu: Vrhovni sud) od 23. jula 2019. godine.

Predmetna stvar

3. Predmetna stvar zahteva je ocena ustavnosti osporene odluke, kojom se navodi da su podnosiocu zahteva povređena prava koja su zagarantovana članovima 24. [Jednakost pred zakonom], 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] i 46. [Zaštita imovine] Ustava Republike Kosova (u daljem tekstu: Ustav), i članom 6. (Pravo na

pravično suđenje) Evropske Konvencije o zaštiti ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu: EKLJP).

4. Podnosilac zahteva takođe zahteva da Sud ne objavi njegov identitet.

Pravni osnov

5. Zahtev se zasniva na stavu 7. člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava, na članovima 22. [Procesuiranje podneska] i 47. [Individualni zahtevi] Zakona br. 03/L-121 o Ustavnom sudu Republike Kosova (u daljem tekstu: Zakon) i pravilu 32. [Podnošenje podnesaka i odgovora] Poslovnika o radu Ustavnog suda Republike Kosova (u daljem tekstu: Poslovnik).

Postupak pred Ustavnim Sudom

6. Dana 25. novembra 2019. godine, Ustavni Sud Republike Kosova (u daljem tekstu: Sud) je primio zahtev podnosioca, koji je on podneo putem pošte dana 21. novembra 2019. godine.

7. Dana 27. novembra 2019. godine, predsednica Suda je imenovala sudiju Radomira Labana za sudiju izvestioca i Veće za razmatranje, u sastavu sudija: Arta Rama-Hajrizi (predsedavajuća), Bekim Sejdiu i Gresa Caka-Nimani (članovi).

8. Dana 20. decembra 2019. godine, Sud je obavestio zastupnika podnosioca zahteva o registraciji zahteva i zatražio je od njega da podnese Sudu obrazac zahteva Suda, kao i ovlašćenje koje potvrđuje da on zastupa podnosioca zahteva pred Sudom.

9. Dana 13. januara 2020. godine, Sud je primio od zastupnika podnosioca zahteva, putem pošte, obrazac zahteva, neke dokumente koji su već bili podneti u inicijalnom zahtevu kao i jedno generalno ovlašćenje kojim je podnosilac zahteva ovlastio svog zastupnika *"...da me uopšteno zastupa u svim sudskim i upravnim postupcima."*

10. Dana 27. januara 2020. godine, Sud je ponovo zatražio od zastupnika podnosioca zahteva da podnese Sudu ovlašćenje koje potvrđuje da on zastupa podnosioca zahteva pred Sudom.

11. Dana 5. februara 2020. godine, Sud je primio od zastupnika podnosioca zahteva ovlašćenje, koje nije bilo validno za zastupanje podnosioca pred Sudom, budući da je dokument bio kopija ovlašćenja koje je potpisao podnosilac zahteva, gde se može videti lični broj

podnosioca zahteva, ali nije prikazan njegov identifikacioni dokument.

12. Dana 27. februara 2020. godine, Sud je tražio od zastupnika podnosioca zahteva da podnese Sudu ovlašćenje overeno kod javnog beležnika, kojim se bez sumnje dokazuje da je zastupnik ovlašćen da zastupa podnosioca zahteva pred Sudom, kao i kopiju identifikacionog dokumenta podnosioca zahteva.

13. Dana 16. marta 2020. godine, Sud je primio ovlašćenje overeno kod javnog beležnika, kojim se dokazuje da je zastupnik ovlašćen da zastupa podnosioca zahteva pred Sudom.

14. Dana 26. marta 2020. godine, Sud je obavestio Vrhovni sud o registraciji zahteva.

15. Istog dana, Sud je tražio od Osnovnog suda da obavesti Sud *"o radnjama koje je preduzeo Osnovni sud u Đakovici, pošto je slučaj u vezi sa podnosiocem zahteva [vezano za dozvoljenost revizije] ponovo vraćen Osnovnom sudu u Đakovici od strane Apelacionog suda Kosova rešenjem [Ac. br. 3860/18] od 12. marta 2019. godine"*.

16. Dana 5. maja 2020. godine, Osnovni sud je podneo Sudu kompletan dosije predmeta C. br. 38/2020 koji se odnosi na KI214/20, ali nije odgovorio na pitanje koja je postavio Sud.

17. Dana 10. juna 2020. godine, Sud je vratio dosije predmeta Osnovnom sudu i ponovo tražio da poslednje navedeni:

> *"Obavesti Ustavni sud o radnjama koje je preduzeo Osnovni sud u Đakovici, pošto je slučaj ponovo vraćen na presuđivanje od strane Apelacionog suda Kosova rešenjem [Ac. br. 3860/18] od 12. marta 2019. godine.*
> *Konkretno, da li je, nakon što je slučaj ponovno vraćen na presuđivanje od strane Apelacionog suda Kosova rešenjem [Ac. br. 3860/18], Osnovni sud u Đakovici:*
> *1) doneo bilo koju odluku prema nalazima rešenja [Ac. br. 3860/18] Apelacionog suda Kosova; ili*
> *2) samo prosledio predmet kao takav na razmatranje prema reviziji Vrhovnom sudu Kosova."*

18. Istog dana, Sud je obavestio opštinu Đakovica o registraciji zahteva i obavestio poslednje navedenu da može da podnese komentare, ako ih ima, u vezi sa zahtevom podnosioca.

19. Dana 2. jula 2020. godine, Sud je primio komentare opštine Đakovica u vezi sa zahtevom.

20. Dana 3. jula 2020. godine, Sud je primio od opštine Đakovica podnesak sa prepravkama komentara koje je Sud primio 2. jula 2020. godine.

21. Dana 7. jula 2020. godine, Osnovni sud, odgovarajući na pismo Suda od 10. juna 2020., obavestio je Sud da je nakon što je Apelacioni sud vratio slučaj C.nr.38/2012, ročište je zakazano za 05.08.2020.

22. Dana 13. jula 2020. godine, Sud je ponovo tražio od Osnovnog suda da odgovori na pitanja koja je Sud postavio u dopisu od 10. juna 2020. godine, kao i da podnese Sudu kompletan dosije navedenog predmeta.

23. Dana 20. jula. 2020. godine, Osnovni sud je dostavio svoj odgovor rekavši da *"u ovom slučaju Osnovni sud u Đakovici nije donio nikakvu odluku, prema nalazima odluke AC.nr. 380/18 Apelacionog suda [...], ali izvršeno je samo glavno suđenje, kao što sam vas obavestio u dopisu od 06.07.2020"*.

24. Dana 29. jula 2020. godine, Veće za razmatranje je razmotrilo izveštaj sudije izvestioca i jednoglasno preporučilo Sudu prihvatljivost zahteva.

25. Istog dana, Sud je, jednoglasno, proglasio zahtev prihvatjivim; i da je *i)* došlo do povrede člana 31. Ustava Republike Kosovo u vezi sa članom 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima; *ii)* da nije neophodno da se razmatra da li je došlo do povrede člana 24. i člana 46. Ustava Republike Kosovo; *iii)* da se rešenje Rev. br. 195/2019 Vrhovnog suda Kosova od 23. jula 2019. godine i rešenje Ac.nr. 3860/18 Apelacionog suda od 12. marta 2020. godine, ukidaju; *iv)* da su presuda AC. br. 3332/2013 Apelacionog suda od 26. aprila 2018. godine i presuda C. br. 38/2012 Osnovnog suda od 30. aprila 2013. godine konačne i obavezujuće, i kao takve *res judicata*; *v)* odbija se zahtev za neobjavljivanje identiteta.

Pregled činjenica

26. Dana 8. marta 2006. godine, podnosilac zahteva je podneo tužbu protiv Opštine pred Opštinskim sudom u Đakovici (u daljem tekstu: Opštinski sud), u vezi sa potvrđivanjem imovinskog prava nad nepokretnom imovinom po kulturi kuća u površini od 0-06-92 ha, temelja u površini od 0-00-090 ha i trajnog korisnika nepokretne imovine po kulturi dvorište u površini od 0-06-46 ha, sve to u ukupnoj

površini od 0-08-28 ha, deo nepokretne parcele koja je registrovana kao parcela br. 4380/2, po posedovnom listu br. 856, KO Đakovica -J. Grad (u daljem tekstu: sporna imovina). U tužbi je navedeno da je vrednost spora 200.00 evra.

27. Dana 16. jula, podnosilac zahteva je proširio tužbu gde je uvrstio kao tuženog i lice M.U.B.

28. Dana 4. juna 2010. godine, Opštinski sud je, presudom [C. Br. 124/06], usvojio tužbu podnosioca zahteva u potpunosti i potvrdio da je podnosilac zahteva vlasnik sporne imovine.

29. Na presudu Opštinskog suda [C. br. 124/06], Opština je izjavila žalbu Okružnom sudu u Peći zbog bitnih povreda odredaba parničnog postupka, pogrešnog i nepotpunog utvrđivanja činjeničnog stanja i pogrešne primene materijalnog prava.

30. Dana 10. januara 2012. godine, Okružni sud u Peći je, rešenjem [Ac. br. 9/2011], ukinuo presudu Opštinskog suda [C. br. 124/06] i predmet vratio na ponovno odlučivanje.

31. Dana 30. aprila 2013. godine, u ponovljenom postupku Osnovni sud u Đakovici je, presudom [C. Br. 38/12], ponovo usvojio tužbu podnosioca zahteva i potvrdio da je podnosilac zahteva vlasnik sporne imovine. Vrednost spora koja je bila zabeležena u ovoj presudi je iznosila 200.00 evra.

32. Protiv presude Osnovnog suda u Đakovici, Opština je uložila žalbu Apelacionom sudu, zbog bitnih povreda odredaba parničnog postupka, pogrešnog i nepotpunog utvrđivanja činjeničnog stanja i pogrešne primene materijalnog prava.

33. Dana 24. aprila 2018. godine, Apelacioni sud je, presudom [AC. br. 3332/2013], odbio žalbu Opštine i potvrdio presudu Osnovnog suda [C. br. 38/12]. Vrednost spora koja je bila zabeležena u ovoj presudi je iznosila 200.00 evra.

Postupak u vezi sa revizijom opštine Đakovica na presudu Apelacionog suda [AC. br. 3332/2013] i presudu [C. br. 38/12] Osnovnog suda

34. Na presudu Apelacionog suda [AC. br. 3332/2013], Opština je preko Osnovnog suda podnela reviziju Vrhovnom sudu.

35. Podnosilac zahteva je podneo odgovor na reviziju, osporavajući, između ostalog, dozvoljenost revizije, budući da je, prema njemu, vrednost spora iznosila 200.00 evra, dok na osnovu člana 211, stav 3 Zakona o parničnom postupku, revizija nije dozvoljena ukoliko vrednost predmeta spora ne prelazi sumu od 3000.00 evra.

36. Dana 19. jula 2019. godine, Osnovni sud je, rešenjem [C. br. 38/2012], odbacio reviziju Opštine, kao nedozvoljenu, sa obrazloženjem da je vrednost spora tužbe i predmetnog tužbenog zahteva bila određena na 200.00 evra, a ne preko vrednosti koja je propisana u članu 211, stav 3 ZPP-a, 3000.00 evra.

37. Na rešenje Osnovnog suda [C. br. 38/2012] od 19. jula 2019. godine, Opština je izjavila žalbu Apelacionom sudu zbog bitnih povreda odredaba parničnog postupka, pogrešnog i nepotpunog utvrđivanja činjeničnog stanja i pogrešne primene materijalnog stanja.

38. Dana 12. marta 2019. godine, Apelacioni sud je, rešenjem [Ac. br. 3860/18], usvojio, kao osnovanu, žalbu Opštine i predmet vratio na presuđivanje i ponovno odlučivanje. Apelacioni sud je obrazložio da je prvostepeni sud trebao, na osnovu člana 36. ZPP-a prema službenoj dužnosti, verifikovati vrednost spora navedenog u tužbi, a zatim da donese rešenje o određivanju vrednosti spora. U ovom slučaju, vrednost spora koja se traži u tužbi i tužbenom zahtevu je mnogo manja suma nego što zapravo jeste. Apelacioni sud je, dalje, obrazložio da je prvostepeni sud u suprotnosti sa članom 36. ZPP-a nastavio postupak sa malom sumom spora u odnosu na realnu sumu, dok Opštini nije omogućeno da predstavi vanredno pravno sredstvo, reviziju. Apelacioni sud je istakao da se *"prvostepeni sud u ponovljenom postupku upućuje da postupa u skladu sa članom 219. ZPP-a, a da zatim reviziju zajedno sa spisima predmeta u zakonskom roku prosledi Vrhovnom sudu [...]"*.

39. U originalnom dosijeu predmeta nema nijednog dokaza da je Osnovni sud postupio po nalogu Apelacionog suda "*da donese rešenje o utvrđivanju vrednosti spora"* ili da je doneo bilo koju odluku nakon rešenja [Ac. br. 3860/18], već je prosledio spisa predmeta Vrhovnom sudu da odlučuje u vezi sa revizijom.

40. Dana 23. jula 2019. godine, Vrhovni sud je, rešenjem Rev. br. 195/2019, usvojio, kao osnovanu, reviziju, ukinuo presudu AC. br. 3332/2013 od 26. aprila 201. godine Apelacionog suda i presudu C. br. 38/2012 od 30. aprila 2013. godine Osnovnog suda i predmet vratio na presuđivanje, između ostalog, *"iz razloga što je izreka presude u suprotnosti sa obrazloženjem presude i da obrazloženje ne sadrži*

dovoljno ubedljivih, činjeničnih i pravnih razloga za odlučujuće činjenice da bi se odlučilo o ovom pravnom pitanju. Takođe, zbog nepravilne istrage, prvostepeni sud je pogrešno primenio materijalno pravo“. Vrhovni sud nije razmotrio navod podnosioca zahteva pokrenut u njegovom odgovoru na reviziju u vezi sa nezakonitošću revizije zbog određene sume tužbe od 200,00 evra.

Navodi podnosioca zahteva

41. Podnosilac zahteva navodi da je u osporenoj odluci Vrhovni sud počinio povredu njegovog prava na pravično i nepristrasno suđenje, koje je zagarantovano članom 31. Ustava i članom 6. EKLjP-a, prava na jednakost pred zakonom, kao i prava na zaštitu imovine koja su zagarantovana članovima 24. i 46. Ustava.

42. Podnosilac zahteva navodi da je *“Apelacioni sud [...], [osporenom odlukom], usvojio kao osnovanu žalbu [Opštine] i predmet je vratio [Osnovnom] sudu na ponovno razmatranje i ponovno odlučivanje. [...] Osnovni sud [...], je prosledio spise predmeta Vrhovnom sudu [...], zato što nije mogao da deluje po predlozima Apelacionog suda, zato što je to Rešenje bilo u suprotnosti sa zakonskim odredbama, jer bi bilo kakva radnja Osnovnog suda u Đakovici, po rešenju Apelacionog suda, bila protivzakonita”*.

43. Stoga, podnosilac zahteva tvrdi da je *“rešenje Vrhovnog suda Kosova protivzakonito, zato što [...] je doneto u suprotnosti sa članom 211.3 Zakona o parničnom postupku, jer je u ovom konkretnom slučaju vrednost spora bila 200.00 (dve stotine) evra, stoga, na osnovu člana 211.3 ZPP "izričito je predviđeno: „Revizija se ne dozvoljava u imovinsko pravnim sporovima ..., ukoliko vrednost predmeta spora navedeno u tužbi tužioca ne prelazi sumu od 3.000.00 (tri hiljade) evra.”*

44. U vezi sa ovim, podnosilac zahteva tvrdi da Vrhovni sud nije imao pravo da razmatra reviziju, budući da je ista nedozvoljena, i nije obrazložio njegovu tvrdnju koja je podneta u odgovoru na reviziju u vezi sa vrednošću spora, naglašavajući da se “*Vrhovni sud Kosova u napadnutom Rešenju nije izjasnio u vezi sa tvrdnjama [podnosioca zahteva] u odgovoru na reviziju od 11. juna 2018. godine”*.

45. Na kraju, podnosilac zahteva traži od Suda da utvrdi da je njegovo pravo na pravično suđenje, pravo na jednakost pred zakonom i pravo na zaštitu imovine povređeno od strane Vrhovnog suda, kao i da poništi osporenu odluku.

Komentari opštine Đakovica

46. Opština Đakovica je u svom odgovoru u vezi sa zahtevom istakla da je prema osporenom rešenju, stvar podnosioca zahteva ponovo vraćena Osnovnom sudu i da do danas poslednje navedeni nije odlučio po preporukama Vrhovnog suda, stoga je zahtev podnosioca preuranjen.

47. Što se tiče sume spora, opština Đakovica ističe da je zabrana podnošenja revizije zbog male sume nezakonita, jer je to učinjeno zbog nepravednih postupaka podnosioca zahteva, budući da se u ovom slučaju radi o površini od ukupno 8 ari, stoga, sumnja se da su sudovi dozvolili sprovođenje sudskih postupaka sa ovom malom vrednošću spora. Prema opštini Đakovica, redovni sudovi su imali službenu obavezu da ne dozvole da se sprovede postupak sve dok tužilac ne bude precizan - povećanje vrednosti spora. Stoga, Opština tvrdi da zbog postupaka podnosioca zahteva ne može da se naškodi Opštini i da joj se izgubi pravo na reviziju.

48. Shodno tome, Opština traži da se zahtev podnosioca proglasi neprihvatljivim.

Relevantne zakonske odredbe

Zakon br. 03/L-006 o parničnom postupku o izmenama i dopunama Zakona br. 04/L-118

"Član 36

Ukoliko tužitelj nije uopšte pomenuo vrednost predmeta spora u tužbi podnetoj sudu, ili ukoliko je on predstavio veoma visoku ili mnogo nižu vrednost nego što je ona stvarno, onda sud prema službenoj dužnosti ili prema (prapsimit), optužene stranke, najkasnije na pripremnom ročištu, ako ono nije održano, onda na ročištu za glavnu raspravu pravnog pitanja, ali pre nego što počne razmatranje glavnog pitanja, brzo i na prikladan način će odrediti , odnosno će verifikovati tačnost vrednosti date tužbi od stranke
tuženika. U ovakvim slučajevima sud odlučuje rešenjem protiv kojeg se ne dozvoljava žalba.
[...]

Član 211

[...]
211.3 Revizija se ne dozvoljava u imovinsko pravnim odnosima u kojima se tužbeni zahtev ne odnosi na novčane zahteve, na predaju stvari ili na ispunjavanje neke druga polaganja, ukoliko

vrednost predmeta spora navedenog u tužbi tužioca ne prelazi sumu od 3,000 evra.
[...]

Član 218

1. Revizija koja je podneta po isteku roka, nedozvoljena ili nepotpuna, prvostepeni sud odbacuje rešenjem bez održavanja sudske rasprave. 2. Revizija je nedozvoljena ako:

a) podnese lice koje nije ovlašćeno za podnošenje revizije;
b) ako reviziju podnese lice koje je povuklo reviziju;
c) ako lice koje podnese reviziju nema neki interes za njeno podnošenje;
d) ako je revizija podneta protiv presude, protiv koje prema zakonu ne može da se podnese.

Član 219

219.1 Jedan primerak na vreme podnete revizije, potpune i dozvoljive prvostepeni sud u roku od sedam dana dostavlja protivničkoj stranki.
219.2 Protivnička stranka ima pravo da u roku od sedam dana od dana kada je revizija predate prvostepenom sudu podnese odgovor na reviziju.
219.3 Nakon što pristigne odgovor na reviziju ili nakon isteka roka za odgovor , reviziju i odgovor , prvostepeni sud upućuje revizionom sudu , zajedno sa dosijeom predmeta u roku od sedam dana putem drugostepenog suda.
[...]

Član 221

Zakasnelu, nepotpunu i nedozvoljivu reviziju rešenjem odbacuje revizioni sud , ukoliko jednu takvu stvar nije učinio prvostepeni sud u okviru njenih ovlašćenja (član 218 ovog zakona).
[...]"

Prihvatljivost zahteva

49. Sud prvo razmatra da li je zahtev ispunio uslove prihvatljivosti, propisane Ustavom i dalje navedene Zakonom i Poslovnikom.

50. U tom smislu, Sud se, pre svega, poziva na stavove 1. i 7. člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava, koji propisuju:

"1. Ustavni sud odlučuje samo u slučajevima koje su ovlašćene strane podnele sudu na zakonit način.

[...]
7. Pojedinci mogu da pokrenu postupak ako su njihova prava i slobode koje im garantuje ovaj Ustav prekršena od strane javnih organa, ali samo kada su iscrpeli sva ostala pravna sredstva, regulisanim zakonom."

51. Sud, takođe, razmatra da li je podnosilac zahteva ispunio uslove prihvatljivosti koji su zatraženi u članovima: 47. [Individualni zahtevi], 48. [Tačnost podneska] i 49. [Rokovi] Zakona, koji propisuju:

Član 47
[Individualni zahtevi]

"1. Svaka osoba ima pravo da od Ustavnog suda zatraži pravnu zaštitu ukoliko smatra da njena Ustavom zagarantovana prava i slobode krši neki javni organ.

2. Osoba može da podnese pomenuti podnesak samo nakon što su iscrpljena sva ostala zakonom određena pravna sredstva."

Član 48
[Tačnost podneska]

"Podnosilac podneska je dužan da jasno naglasi to koja prava i slobode su mu povređena i koji je konkretan akt javnog organa koji podnosilac želi da ospori."

Član 49
[Rokovi]

"Podnesak se podnosi u roku od četiri (4) meseci. Rok počinje od dana kada je podnosilac primio sudsku odluku [...]."

52. Što se tiče ispunjenja gore navedenih uslova, Sud utvrđuje da je podnosilac zahteva ovlašćena strana, da je pojasnio akt javnog organa čiju ustavnost osporava, konkretnije rešenje Rev. br. 195/2019 Vrhovnog suda Kosova od 23. jula 2019. godine, precizirao je ustavna prava za koja navodi da su mu povređena osporenom odlukom i podneo je zahtev u predviđenom roku.

53. Što se tiče iscrpeljenja pravnih sredstava, Sud podseća da opština Đakovica ističe da je stvar podnosioca zahteva vraćena Osnovnom sudu i da do danas poslednje navedeni nije odlučio prema preporukama Vrhovnog suda, stoga, zahtev podnosioca je preuranjen.

54. Međutim, Sud ističe da što se tiče bitne stvari na koju se podnosilac zahteva žali, a koja se odnosi na dozvoljenost revizije kao rezultat vrednosti spora, podnosilac zahteva nema drugo pravno sredstvo kojim bi se mogao žaliti na odluku Vrhovnog suda.

55. To zbog činjenice jer nakon što je Vrhovni sud rešenjem [Rev. br. 195/2019] ponovo vratio slučaj na presuđivanje Osnovnom sudu, Osnovni sud je obavezan da ponovo razmotri slučaj u vezi sa imovinskim pravom na spornu imovinu i ne može ponovo da preispita dozvoljenost revizije koju je Opština podnela Apelacionom sudu. Osnovni sud nije više nadležan da rešava navode podnosioca zahteva u pogledu dozvoljenosti revizije predstavljene u njegovom odgovoru na reviziju.

56. Osnovni sud je mogao da izvrši takvu ocenu nakon što je Apelacioni sud Kosova ponovo vratio slučaj na presuđivanje rešenjem [Ac. br. 3860/18] od 12. marta 2019 godine. Međutim, u tom slučaju, Osnovni sud je odlučio da reviziju prosledi Vrhovnom sudu i da ne odlučuje o njenoj dozvoljenosti, kao što je to predložio Apelacioni sud rešenjem [Ac. br. 3860/18]. Takođe o dozvoljenosti revizije predstavljene u odgovoru na reviziju podnosioca zahteva nije odlučivao ni Vrhovni sud.

57. Shodno tome, Sud nalazi da je podnosilac u vezi sa svojim zahtevom iscrpeo pravna sredstva koja su predviđena zakonom.

58. Sud takođe utvrđuje da zahtev podnosioca ispunjava uslove prihvatljivosti propisane u stavu (1) pravila 39. Poslovnika. Isti ne može da se proglasi neprihvatljivim na osnovu uslova koji su propisani u stavu (3) pravila 39. Poslovnika.

59. Štaviše, Sud takođe ocenjuje da ovaj zahtev nije očigledno neosnovan u skladu sa stavom (2) pravila 39. Poslovnika i shodno tome, zahtev treba da se proglasi prihvatljivim (vidi, i slučaj Evropskog suda za ljudska prava: *Alimuçaj protiv Albanije*, zahtev br. 20134/05, presuda od 9. jula 2012. godine, stav 144).

Meritum zahteva

60. Sud podseća da se podnosilac zahteva žali da je Vrhovni sud osporenom odlukom, odlučujući po reviziji koju je podnela opština Đakovica, ukinuo presudu [AC. br. 3332/2013] Apelacionog suda od 26. aprila 2018. godine i presudu [C. br. 38/2012] Osnovnog suda od 30. aprila 2013. godine, kojima mu je potvrđeno pravo vlasništva nad spornom imovinom, a predmet je vratio na ponovno suđenje.

Međutim, on tvrdi da protiv presude [AC. br. 3332/2013] Apelacionog suda od 26. aprila 2018. godine, revizija nije bila dozvoljena s obzirom da je vrednost spora prema sudskim odlukama redovnih sudova bila 200,00 evra, dakle ispod iznosa od 3000.00 evra koji je predviđen u članu 211, stav 3 ZPP-a.

61. Stoga, on tvrdi da je osporena odluka Vrhovnog suda, kojom je slučaj odlučen preko presude [C. br. 38/2012] Osnovnog suda od 30. aprila 2013. godine, koja je postala pravosnažna presudom [AC. br. 3332/2013] Apelacionog suda od 26. aprila 2018. godine, ponovo vraćena na odlučivanje o meritumu Osnovnom sudu bez obrazloženja o dozvoljenosti revizije prema navodima predstavljenim u odgovoru podnosioca zahteva na reviziju, i time on tvrdi da mu je povređeno pravo na pravično i nepristrasno suđenje zagarantovano članom 31. Ustava i članom 6. EKLJP-a, kao i pravo na jednakost pred zakonom i pravo na zaštitu imovine zagarantovano članovima 24. i 46. Ustava.

62. Sud ističe da prema svojoj sudskoj praksi i praksi Evropskog suda za ljudska prava (u daljem tekstu: ESLJP), prema kojoj je na osnovu člana 53. [Tumačenje odredbi ljudskih prava] Ustava sud obavezan da tumači ljudska prava, samom Sudu pripada da okarakteriše činjenice slučaja u odnosu na ustavne norme i ne obavezuje ga karakterizacija podnosioca zahteva (vidi, slučaj Suda: KO171/18, podnosilac zahteva: *Ombudsman* ocena ustavnosti članova 2, 3 (stav 1, pod-stavovi 2, 3 i 4), 4 (stav 1), 6, 7 (stav 1, pod-stavovi 2, 3 i 4), 11 (stav 3), 18, 19 (stavovi 5, 6, 7 i 8), 20 (stav 5), 21, 22, 23, 24 i 25 (stavovi 2 i 3) Zakona br. 06/L-048 o Nezavisnom nadzornom odboru za civilnu službu Kosova, presuda od 25. aprila 2019. godine, stav 148; vidi, takođe: slučaj ESLJP-a, *Guerra i drugi protiv Italije,* presuda od 19. februara 1998. godine, stav 44).

63. U ovom slučaju, Sud primećuje da se podnosilac zahtev u suštini žali da je Vrhovni sud osporenom odlukom ponovo otvorio presudu [C. br. 38/2012] Osnovnog suda od 30. aprila 2013. godine, koja je postala konačna – *res judicata* presudom [AC. br. 3332/2013] Apelacionog suda od 26. aprila 2018. godine, pošto protiv nje nije dozvoljeno podnošenje revizije jer je vrednost spora predstavljena u sudskim odlukama bila 200.00 evra, dok revizija u skladu sa članom 211, stav 3 ZPP-a nije dozvoljena ukoliko je suma spora ispod iznosa od 3000.00 evra i o tome nije naveo nikakvo obrazloženje.

64. Dok s druge strane, opština Đakovica, kao strana pogođena osporenom odlukom, tvrdi da se u ovom slučaju radi o spornoj imovini u ukupnoj površini od 8 ari, i nesporno je da je vrednost sporne imovine veća od 3000,00 evra, i to čini reviziju dozvoljenom. Opština

ne dovodi u pitanje činjenicu da je tokom čitavog postupka iznos spora koji se pojavljivao u sudskim odlukama bio 200,00 evra, ali naglašava da su redovni sudovi imali obavezu *ex-officio* da isprave sumu spora i da Opština ne može da bude kažnjena da koristi pravno sredstvo revizije zbog postupaka podnosioca zahteva koji je predstavio u tužbi nerealnu vrednost sporne imovine tokom postupaka i redovnih sudova koji nisu *ex-officio* ispravili iznos spora tokom postupaka koji su sprovodili.

65. U tom smislu, Sud će u nastavku oceniti da li je Vrhovni sud osporenom odlukom povredio pravo podnosioca zahteva na pravično i nepristrasno suđenje u vezi sa pravnom sigurnošću i poštovanjem konačne i obavezujuće sudske odluke koja je postala *res judicata*.

(i) Opšta načela u vezi sa pravom na pravnu sigurnost i poštovanjem konačne sudske odluke, kao što je razvijeno sudskom praksom Suda i ESLJP-a

66. Sud podseća da pravo na pravično suđenje zahteva da se stvar koja je postala *res judicata* smatra nepovratnom u skladu sa principom pravne sigurnosti (vidi, slučaj Suda KO122/17, podnosilac zahteva: *Česká Exportní Banka A.S*, ocena ustavnosti rešenja Ae. br. 185/2017 Apelacionog suda od 11. avgusta 2017. godine i rešenja IV. EK. C. br. 273/2016 Osnovnog suda u Prištini od 14. juna 2017. godine, presuda od 18. aprila 2018. godine, stav 149; vidi i slučaj ESLJP-a: *Brumărescu protiv Rumunije*, zahtev br. 28342/95, presuda od 28. oktobra 1999. godine).

67. Sud podseća da su Sud i ESLJP dali definiciju koncepta *res judicata,* navodeći da: *„Prema Objašnjavajućem izveštaju za protokol br. 7, koji se odnosi na Evropsku konvenciju o međunarodnoj valjanosti krivičnih suđenja, „odluka je konačna, 'ako je, prema tradicionalnom izrazu, dobila snagu res judicata. To je slučaj kada je odluka neopoziva, što znači kada ne postoji drugo uobičajeno pravno sredstvo ili kada su strane iscrpele ta pravna sredstva ili dozvolile da rok istekne bez upotrebe*" (vidi slučaj Suda: KO122/17, citiran gore, stav 150; vidi i slučaj: *Nikitin protiv Rusije*, zahtev br. 50178/99, ESLJP, presuda od 15. decembra 2004. godine, stav 37).

68. Sud i ESLJP su istakli da princip pravne sigurnosti pretpostavlja poštovanje principa *res judicata*, dodajući da *„[...] pravo na pravično suđenje pred jednim tribunalom, kao što je zagarantovano članom 6 [stav] 1 Konvencije, mora biti tumačeno u svetlu preambule Konvencija, koja u svom relevantnom delu izjavljuje da je vladavina zakona deo zajedničkog nasleđa država ugovornica. Jedan od*

osnovnih aspekata vladavine zakona je princip pravne sigurnosti, koji pretpostavlja poštovanje principa res judicata, što je konačno načelo sudskih odluka. Ovaj princip ističe da nijedna strana nema pravo da traži preispitivanje konačne i pravosnažne odluke samo u svrhu dobijanja preispitivanja i novog razmatranja slučaja. [...] Odstupanje od ovog načela opravdano je samo kad je to potrebno zbog okolnosti značajnog ili ubedljivog karaktera" (vidi slučaj Suda KO122/17, citiran gore, stav 151; i vidi slučaj ESLJP-a *Ponomaryov protiv Ukrajine*, zahtev br. 3236/03, presuda od 3. aprila 2008. godine, stav 40).

69. ESLJP je razradio princip pravne sigurnosti u pogledu prava na pravično suđenje i u drugim slučajevima. U slučaju *Ryabykh protiv Rusije*, presuda od 24. jula 2003. godine, ESLJP je istakao sledeće: *„Pravna sigurnost pretpostavlja poštovanje načela res judicata [...], što je konačni princip presuda. Ovaj princip naglašava da nijedna strana nema pravo da traži preispitivanje konačne i obavezujuće presude isključivo u svrhu dobijanja ponovnog razmatranja i novog preispitivanja slučaja. Nadležnost viših sudova trebalo bi da se vrši za ispravljanje pravosudnih grešaka i grešaka u pravdi, ali ne i za sprovođenje novog ispitivanja. Preispitivanje ne treba tretirati kao prikrivenu žalbu i sama mogućnost da se na to pitanje dobiju dva stava nije osnova za ponovno razmatranje. Odstupanje od principa je opravdano samo ako postane potrebno takvim okolnostima i ubedljivim i obavezujućim suštinskim karakterom. [...]. Sud smatra da bi pravo parničara na sud bilo jednako iluzorno ako bi pravni sistem države ugovornice dozvolio da se sudska odluka koja je postala pravosnažna i obavezujuća poništi od strane višeg suda na zahtev državnog zvaničnika"* (vidi slučaj Suda: KO122/17, citiran gore, stav 153; i ESLJP *Ryabykh protiv Rusije*, zahtev br. 52854/99, presuda od 24. jula 2003. godine, stavovi 52 i 56).

70. Ustavni sud se, takođe, poziva na presudu od 17. decembra 2010. godine u slučaju br. KI08/09 Nezavisni sindikat radnika Fabrike čeličnih cevi IMK-a u Uroševcu, gde je istakao: "*Vladavina prava jeste jedan od osnovnih načela demokratskog društva i podrazumeva poštovanje načela pravne izvesnosti, posebno u pogledu sudskih odluka koje su postale pravosnažne res judicata. Nijedna strana nema pravo da trazi preispitivanje konačne i pravosnažne presude samo radi toga da se pokrene novo suđenje i ponovo donese odluka po predmetu (*vidi, na primer: *Sovtransavto Holding protiv Ukrajine, br. 48553/99, § 72, ESLJP 2002 VII). Kada to ne bi bio slučaj, preinačenje pravosnažne odluke bi dovelo do opšte atmosfere pravne neizvesnosti, čime bi se smanjilo poverenje javnosti u sudski sistem a sledstveno tome i u vladavinu prava. [...] (*vidi slučaj Suda*:* KI08/09

Nezavisni sindikat radnika Fabrike čeličnih cevi IMK-a u Uroševcu, presuda od 17. decembra 2010. godine, stav 62).

71. Pored toga, u presudi od 12. februara 2016. godine u slučaju br. KI132/15, podnosilac zahteva: *Manastir Visoki Dečani*, Sud je naglasio: *"Sud smatra da je podnosilac imao legitimna očekivanja da njegov slučaj bude odlučen u konačnoj instanci od strane Imovinskog veća i da nije bilo moguće ponovo ih razmatrati pred Žalbenim većem. Usled toga, podnosilac bi trebalo da vidi presude Imovinskog veća izvršene.*
[...]
Na osnovu ovih razmatranja i svoje sudske prakse, kao i sudske prakse ESLJP, Sud zaključuje da su presude Imovinskog veća od 27. decembra 2012. godine (br. SCC-08-0226 i br. SCC-08-0227) postale res judicata na osnovu gorenavedenih konačnih i obavezujućih odluka Žalbenog veća od 24. jula 2010. godine u vezi sa ovlašćenim stranama.
[...]
Korišćenjem žalbenog postupka za poništenje presuda Imovinskog veća i ponovnim vračanjem originalnog imovinskog spora redovnim sudovima, Sud nalazi da je Žalbeno veće svojim odlukama od 12. juna 2015. godine (br. AC-113-0008 i br. AC-I-13-0009) povredilo načelo pravne sigurnosti i lišilo podnosioca prava na pravično i nepristrasno saslušanje o pravima i obavezama, u smislu člana 31. paragraf 2. Ustava i člana 6. paragraf 1. EKLJP" (vidi slučaj Suda: KI132/15, podnosilac zahteva: *Manastir Visoki Dečani*, presuda od 12. februara 2016. godine, stavovi 95-97).

72. S tim u vezi, Sud primećuje da njegova gore navedena sudska praksa i sudska praksa ESLJP-a, jasno i eksplicitno naglašavaju da pravo na pravično suđenje na osnovu člana 6. EKLJP-a i člana 31. Ustava uključuje načelo pravne sigurnosti, koje obuhvata načelo da konačne sudske odluke koje su postale *res judicata* treba da se poštuju i ne mogu se ponovo otvoriti ili postati predmet žalbi.

(ii) Primena gore navedenih načela u ovom slučaju

73. U zahtevu podnosioca, glavna stvar koja treba da se oceni je da li je Vrhovni sud rešenjem [Rev. br. 195/2019] ponovo otvorio stvar podnosioca zahteva koja je odlučena presudom [AC. br. 3332/2013] Apelacionog suda od 26. aprila 2018. godine, koji je potvrdio presudu [C. br. 38/2012] Osnovnog suda od 30. aprila 2013. godine kojom je usvojena tužba podnosioca zahteva i potvrđeno da je podnosilac zahteva vlasnik sporne imovine.

74. Nakon presude [AC. br. 3332/2013] Apelacionog suda, Opština je, preko Osnovnog suda, podnela reviziju Vrhovnom sudu. Podnosilac zahteva je podneo odgovor na reviziju, osporavajući dozvoljenost revizije, budući da je, prema njemu, vrednost spora bila 200.00 evra, dok na osnovu člana 211, stav 3 Zakona o parničnom postupku revizija nije dozvoljena ukoliko vrednost predmeta spora ne prelazi iznos od 3000.00 evra. Osnovni sud je, rešenjem [C. br. 38/2012], odbacio reviziju Opštine, kao nedozvoljenu, sa obrazloženjem da je vrednost spora tužbe i predmetnog tužbenog zahteva bila ispod iznosa od 3000.00 evra.

75. Apelacioni sud je, rešenjem [Ac. br. 3860/18], nakon žalbe Opštine, vratio na presuđivanje i ponovno odlučivanje slučaj, nakon što je ocenio da je prvostepeni sud trebao da u skladu sa članom 36. ZPP-a prema službenoj dužnosti proveri vrednost spora navedenog u tužbi i da zatim donese rešenje o određivanju vrednosti spora. U ovom slučaju, prema Apelacionom sudu, Opštini je onemogućeno da podnese vanredno pravno sredstvo, reviziju. Apelacioni sud je istakao da *"se prvostepeni sud u ponovljenom postupku upućuje da postupa u skladu sa članom 219. ZPP-a i zatim reviziju zajedno sa spisima predmeta u zakonskom roku prosledi Vrhovnom sudu [...]"*.

76. Iz dosijea predmeta se primećuje da je Osnovni sud nakon rešenja [Ac. br. 3860/18] Apelacionog suda, prosledio spise predmeta Vrhovnom sudu da odluči u vezi sa revizijom. Vrhovni sud je, rešenjem [Rev. br. 195/2019] usvojio, kao osnovanu, reviziju, ukinuo presudu [AC. br. 3332/2013] Apelacionog suda od 26. aprila 2018. godine i presudu [C. br. 38/2012] Osnovnog suda od 30. aprila 2013. godine, kojima je potvrđeno imovinsko pravo podnosiocu zahteva nad spornom imovinom i predmet je vratio na presuđivanje.

77. Sud primećuje da ni Osnovni sud, nakon vraćanja slučaja iz Apelacionog suda rešenjem [Ac. br. 3860/18] u vezi sa dozvoljenošću revizije, a ni Vrhovni sud, nisu razmatrali navod podnosioca zahteva koji se odnosi na nezakonitost revizije zbog iznosa navedenog u tužbi od 200,00 evra i svoju odluku obrazlaže na osnovu sadržaja osporenih izjava.

78. U tom smislu, nije sporna činjenica da ukoliko je vrednost spora ispod sume od 3000.00 evra, prema stavu 3 člana 211. Zakona o parničnom postupku, revizija nije dozvoljena. Takođe se Sud neće upuštati u pitanje kolika je stvarna vrednost spora u postupku. Glavo pitanje koje se postavlja pred Sud je do kojeg momenta je moguće osporavati vrednost spora tokom postupka.

79. Sud primećuje da je sporno da li je vrednost spora koja je predstavljena u sudskim odlukama dok je o slučaju podnosioca zahteva odlučivao Apelacioni sud presudom [AC. br. 3332/2013] bila tačna i da li je to trebalo ispraviti tokom sudskog postupka. Sporna je i činjenica da li je, uprkos iznosu navedenom u tužbi i sudskim odlukama, ono što je važno prilikom ocene dozvoljenosti revizije, stvarna vrednost predmeta spora ili vrednost predstavljena u tužbi i sudskim odlukama.

80. U tom smislu, Sud podseća na član 36. Zakona o parničnom postupku, koji propisuje:

> "[U]*koliko je tužitelj [...] vrednost predmeta spora u tužbi podnetoj sudu, [...] predstavio veoma visoku ili mnogo nižu vrednost nego što je ona stvarno, onda sud prema službenoj dužnosti ili prema (prapsimit), optužene stranke, najkasnije na pripremnom ročištu, ako ono nije održano, onda na ročištu za glavnu raspravu pravnog pitanja, ali pre nego što počne razmatranje glavnog pitanja, brzo i na prikladan način će odrediti , odnosno će verifikovati tačnost vrednosti date tužbi od stranke tuženika."*

81. S tim u vezi, Sud primećuje da u vezi sa iznosom spora i ako iznos predmeta spora nije tačan, sud će „*prema službenoj dužnosti*" ili „*prema prigovoru optužene strane*", ali „*pre nego što počne razmatranje glavnog predmeta"* utvrditi tačnost vrednosti date u tužbi od stranke tuženika. U ovom slučaju, tokom čitavog sprovedenog postupka, iznos predmeta spora je bio 200,00 evra. Sud nije osporio ovaj iznos ni *ex-officio*, a ni Opština nije osporila da taj iznos nije bio tačan kako bi Osnovni sud odlučio pre glavne sudske rasprave o tačnom iznosu predmeta spora.

82. Stoga, Sud naglašava da je na osnovu jasnog jezika člana 36. Zakona o parničnom postupku, pitanje iznosa spora, bez obzira koliko ga u stvarnosti bilo, trebalo ispraviti do početka razmatranja glavnog pitanja. Sud primećuje da ta moguća ispravka vrednosti spora nije urađena takom sudske rasprave.

83. Opština ističe da je Osnovni sud bio obavezan *ex-officio* da verifikuje vrednost predmeta spora i da Opština kao strana ne može da snosi posledice grešaka sudova. Međutim, Sud primećuje da je Opština imala pravo prema zakonu da pokrene ovu stvar pred Osnovnim sudom, ali to nije uradila. Pored toga, tako nešto nije uradio ni Osnovni sud, nakon što je slučaj podnosioca zahteva u vezi sa dozvoljenošću revizije vraćen na ponovno suđenje od strane

Apelacionog suda rešenjem [Ac. br. 3860/18], kao ni Vrhovni sud, koji je razmotrio reviziju Opštine i odgovor na reviziju koji je podneo podnosilac zahteva, a gde je on pokrenuo pitanje dozvoljenosti revizije.

84. U tom smislu, Sud se poziva na član 221. Zakona o parničnom postupku, koji propisuje: "*Nedozvoljivu [...] reviziju rešenjem odbacuje revizioni sud, ukoliko jednu takvu stvar nije učinio prvostepeni sud u okviru njenih ovlašćenja (član 218 ovog zakona). [...].*"

85. Stoga, bila je obaveza Vrhovnog suda da kao poslednji stepen, pre nego što oceni reviziju u vezi sa predmetom spornog pitanja, oceni da li je revizija dozvoljena na osnovu pravnih odredaba koje je Sud gore naveo.

86. Shodno tome, i na osnovu ove ocene i njegove prethodne sudske prakse, kao i sudske prakse ESLJP-a, Sud zaključuje da je Vrhovni sud osporenom odlukom ponovo otvorio slučaj podnosioca zahteva koji je odlučen presudom [AC. br. 3332/2013] Apelacionog suda od 26. aprila 2018. godine koji je potvrdio presudu [C. br. 38/2012] Osnovnog suda od 30. aprila 2013. godine i koje su postale *res-judicata*, uzimajući u obzir vrednost spora koja je prema sudskim odlukama bila ispod vrednosti za koju je dozvoljena revizija, dok vrednost predmeta spora ni jednom odlukom redovnih sudova nije osporena ili ispravljena.

87. Shodno tome, ukidajući presudu [AC. br. 3332/2013] Apelacionog suda od 26. aprila 2018. godine, kojom je potvrđena presuda [C. br. 38/2012] Osnovnog suda od 30. aprila 2013. godine, bez ocenjivanja dozvoljenosti revizije, Vrhovni sud je povredio princip pravne sigurnosti i uskratio podnosiocu zahteva pravično i nepristrasno suđenje u vezi sa njegovim pravima i obavezama unutar smisla člana 31. stav 2 Ustava i člana 6. stav 1 EKLJP-a.

88. Stoga, Sud zaključuje da je došlo od povrede prava podnosioca zahteva na pravično i nepristrasno suđenje zaštićeno članom 31. stav 2 Ustava u vezi sa članom 6. stav 1 EKLJP-a.

89. Što se tiče navoda podnosioca zahteva o povredi prava na zaštitu imovine i prava na jednakost pred zakonom, garantovano članom 46, odnosno 24. Ustava, s obzirom na to da je Sud upravo zaključio da je osporenom odlukom povređeno pravo na pravično suđenje koje je garantovano članom 31. Ustava i članom 6. EKLJP-a, i proglašava nevažećim rešenje Rev. br. 195/2019 Vrhovnog suda od 23. jula 2019. godine, Sud ne smatra neophodnim da odvojeno razmatra navode o

povredi prava na zaštitu imovine i prava na jednakost pred zakonom, garantovano članom 46., odnosno 24. Ustava.

Zahtev za neobjavljivanje identiteta

90. Sud podseća da je podnosilac zahteva tražio da se njegov identitet ne objavi.

91. U tom smislu, Sud se poziva na pravilo 32. (6) Poslovnika, koje propisuje:

> *"Strane u zahtevu koje ne žele da se njihov identitet objavi javnosti to će navesti i izneti dokaze, kojima se opravdavaju takvo odstupanje iz pravila javnog pristupa informacijama u postupku pred Sudom. [...]."*

92. Međutim, Sud primećuje da podnosilac zahteva nije naveo i nije izneo dokaze, kojima bi se opravdavao njegov zahtev za neobjavljivanje njenog identiteta, i shodno tome, ovaj zahtev podnosioca se odbacuje, kao neosnovan.

IZ TIH RAZLOGA

Ustavni sud, u skladu sa članom 113.7 Ustava, članovima 20. i 47. Zakona i pravilom 59. (1) Poslovnika, na sednici održanoj 29. jula 2020. godine, jednoglasno:

ODLUČUJE

I. DA PROGLASI zahtev prihvatljivim;

II. DA UTVRDI da je došlo do povrede člana 31. Ustava Republike Kosovo u vezi sa članom 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima;

III. DA UTVRDI da nije neophodno da se razmatra da li je došlo do povrede člana 24. i člana 46. Ustava Republike Kosovo;

IV. DA UTVRDI da se rešenje Rev. br. 195/2019 Vrhovnog suda Kosova od 23. jula 2019. godine i rešenje Ac.nr. 3860/18 Apelacionog suda od 12. marta 2020. godine, ukidaju;

V. DA UTVRDI da su presuda AC. br. 3332/2013 Apelacionog suda od 26. aprila 2018. godine i presuda C. br. 38/2012 Osnovnog suda od 30. aprila 2013. godine konačne i obavezujuće, i kao takve *res judicata*;

VI. DA ODBIJE zahtev za neobjavljivanje identiteta;

VII. DA NALOŽI Vrhovnom sudu da obavesti Ustavni sud, što je pre moguće, ali najkasnije do 23. decembra 2020. godine, u vezi sa merama preduzetim za sprovođenje presude ovog Suda u skladu sa pravilom 66. (4) Poslovnika;

VIII. DA OSTANE posvećen ovom pitanju do ispunjenja ovog naloga;

IX. DA NALOŽI da se ova presuda dostavi stranama i da se u skladu sa članom 20.4 Zakona objavi u Službenom listu;

X. DA PROGLASI da ova presuda stupa na snagu odmah.

Sudija izvestilac	**Predsednica Ustavnog suda**
Radomir Laban	Arta Rama-Hajrizi

KI27/20 podnosilac zahteva: Lëvizja Vetëvendosje!, ocena ustavnosti presude [A.A-U.ZH. br. 16.2019] od 10. oktobra 2019. godine Vrhovnog suda Kosova

KI27/20 presuda od 22. jula 2020. godine, objavljena 07.septembra 2020.godine

Ključne reči*: individualni zahtev, zahtev je prihvatljiv, izborna kampanja, sloboda izražavanja, ograničenje ljudskih prava*#

Osoba E.B je uložila žalbu Izbornom panelu za žalbe i predstavke (u daljem tekstu: IPZP) protiv podnosioca zahteva, navodeći da je 4. oktobra 2019. godine, kandidat podnosioca zahteva za poslanika M.B. za izbore od 6. oktobra 2020. godine, objavio /raspodelio video snimak na socijalnoj mreži facebook, gde je između ostalog, na video snimku *i)* iskorišćen prostor zgrade Policije Kosova; kao i *ii*) da je koristio njegovu fotografiju bez njegove dozvole, ponižavajući, prema osobi E.B., ime, dostojanstvo i njegovu poziciju kao direktora u Policiji Kosova. On je navodio da su ovi postupci u suprotnosti sa izbornim pravilima.

IPZP je odlukom [br. 233/2019], usvojio kao osnovanu žalbu E.B., i podnosiocu zahteva izrekao novčanu kaznu u iznosu od 9,500.00 (devet hiljada petsto) evra, zbog: *i)* objavljivanja u spotu izborne kampanje zgrade policije Kosova u Prištini; i *ii)* uključivanja privatnog lica E.B., bez njegove dozvole u izbornoj promotivnoj radnji u suprotnosti sa članom 33 [Zabranjene radnje za političke subjekte] Zakona o opštim izborima. Gore navedena odluka IPZP je potvrđena i od strane Vrhovnog suda preko presude [br. A.A-U.ZH. br. 16/2019], kojom je odbijena kao neosnovana žalba podnosioca zahteva.

Što se toga tiče, podnosilac zahteva je tražio od Ustavnog suda ocenu ustavnosti presude [A.A-U.ZH.br. 16/2019] od 10. oktobra 2019. godine Vrhovnog suda kojom se navodilo da je novčano kažnjen u suprotnosti sa Zakonom o opštim izborima, između ostalog, zbog toga što je spot izborne kampanje objavljen van izborne kampanje. S tim u vezi, podnosilac zahteva je navodio da su mu povređena prava garantovana članovima 7. [Vrednosti], 21. [Opšta načela], 22. [Direktna primena međunarodnih sporazuma i instrumenata], 24. [Jednakost pred zakonom] i 40. [Sloboda izražavanja] Ustava kao i članovima 10. [Sloboda izražavanja] i 14. [Zabrana diskriminacije] Evropske konvencije o ljudskim pravima (u daljem tekstu: EKLJP) kao i članom 7 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima.

Ustavni sud, nakon što je utvrdio da je zahtev podnosioca ispunio uslove prihvatljivosti, tokom ocene merituma slučaja, prvo ocenio glavni navod podnosioca zahteva koji se odnosio na slobodu izražavanja garantovanom članom 40 Ustava i članom 10 EKLJP. U vezi sa tim, Ustavni sud je razradio

opšta načela slobode izražavanja određena i u sudskoj praksi Evropskog suda za ljudska prava i primeni ovih načela u ovom slučaju utvrdio je da je ograničenje slobode izražavanja navedeno od strane podnosioca zahteva propisano zakonom i imao je legitiman cilj zaštite prava drugih i garantovanje pravilnog i poštenog izbornog procesa, i ispunio je princip proporcijalnosti. Stoga, Sud je utvrdio da su neosnovani navodi podnosioca zahteva da su u ovom slučaju povređena prava na slobodu izražavanja garantovana članom 40 Ustava i članom 10 EKLJP. Šta više, Sud je takođe ocenio navode o povredi drugih prava koje je navodio podnosilac zahteva i utvrdio da presudom [A.A-U.ZH. br. 16.2019] od 10 oktobra 2019 godine Vrhovnog suda nisu povređena prava propisana 7. [Vrednosti], 21. [Opšta načela], 22 [Direktna primena međunarodnih sporazuma i instrumenata], 24 [Jednakost pred zakonom] Ustava, članom 14 [Zabrana diskriminacije] EKLJP-a, i članom 7. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima.

PRESUDA

u

slučaju br. KI27/20

Podnosilac

Pokret VETËVENDOSJE!

Ocena ustavnosti presude Vrhovnog Suda Republike Kosovo [A.A-U.ZH. br.16.2019] od 10. oktobra 2019. godine

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 podnet od strane političkog subjekta Pokret VETËVENDOSJE!, kojeg zastupa Blerim Sallahu (u daljem tekstu: podnosilac zahteva).

Osporena odluka

2. Podnosilac zahteva osporava Presudu Vrhovnog suda Republike Kosovo [A.A-U.ZH. br.16/2019] od 10. oktobra 2019. godine (u daljem tekstu: Vrhovni Sud).

Predmetna stvar

3. Predmetna stvar ovog zahteva je ocena ustavnosti osporene presude, kojom je, po navodima podnosioca zahteva, došlo do povrede njegovih prava koja su zagarantovana članovima 7 [Vrednosti], 21 [Opšta načela], 22 [Direktna primena međunarodnih sporazuma i instrumenata], 24 [Jednakost pred zakonom], i 40 [Sloboda

izražavanja] Ustava Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ustav) kao i članovima 10 [Sloboda izražavanja] i 14 [Zabrana diskriminacije] Evropske Konvencije o Ljudskim pravima (u daljem tekstu: EKLjP) kao i članom 7 Univerzalne Deklaracije o Ljudskim Pravima (u daljem tekstu: UDLjP).

Pravni osnov

4. Zahtev je zasnovan na stavu 4 člana 21 [Opšta načela] i stavovima 1 i 7 člana 113 [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava, na članovima 22 [Procesuiranje podneska] i 47 [Individualni zahtevi] Zakona o Ustavnom sudu Republike Kosovo br. 03/L-121 (u daljem tekstu: Zakon) i pravilu 32 [Podnošenje podnesaka i odgovora] Poslovnika o radu Ustavnog suda Republike Kosovo (u daljem tekstu: Poslovnik o Radu).

Postupak pred Ustavnim sudom

5. Dana 4. februara 2020. godine, podnosilac zahteva je podneo zahtev pred Ustavnim Sudom Republike Kosova(u daljem tekstu: Sud).

6. Dana 6. februara 2020. godine, podnosilac zahteva je podneo pred Sudom ovlašćenje, kojim je ovlastio Blerima Sallahu iz Prištine da zastupa podnosioca zahteva pred Sudom.

7. Dana 11. februara 2020. godine, Predsednica Suda je imenovala sudiju Radomira Labana za sudiju izvestioca i Veće za razmatranje, u sastavu sudija: Selvete Gërxhaliu-Krasniqi (predsedavajuća), Bajram Ljatifi i Safet Hoxha.

8. Dana 20. februara 2020. godine, Sud je obavestio podnosioca zahteva o registraciji zahteva, i takođe je jednu kopiju zahteva prosledio i Vrhovnom Sudu kao i Izbornom panelu za žalbe i predstavke (u daljem tekstu: IPŽP).

9. Dana 10. juna 2020. godine, Sud je zatražio od podnosioca zahteva da podnese pred Sud žalbu koju je podneo pred Vrhovnim Sudom.

10. Dana 18. juna 2020. godine, Sud je primio od podnosioca zahteva žalbu koju je zatražio dana 10. juna 2020. godine.

11. Dana 22. Jula 2020. Godine, veće za razmatranje je razmotrilo izveštaj sudije izvestioca i jednoglasno je preporučilo sudu neprihvatljivost zahteva.

12. Istog tog dana, Sud je glasao, jednoglasno, da je zahtev prihvatljiv; i većinom glasova, da nije došlo do povrede članova 7 [Vrednosti], 21 [Opšta načela], 22 [Direktna primena međunarodnih sporazuma i instrumenata], 24 [Jednakost pred zakonom], i 40 [Sloboda izražavanja] Ustava Republike Kosovo kao i članova 10 [Sloboda izražavanja] i 14 [Zabrana diskriminacije] Evropske Konvencije o Ljudskim pravima kao i člana 7 Univerzalne Deklaracije o Ljudskim Pravima

Pregled činjenica

13. Dana 26.avgusta 2019. godine, Predsednik Republike Kosova je doneo dekret [br.236/2019] o određivanju i objavljivanju prevremenih izbora za Skupštinu Republike Kosova koji su bili zakazani za 6. oktobar 2019. godine.

14. Dana 27. avgusta 2019. godine, Centralna Izborna Komisija (u daljem tekstu: CIK) je donela Odluku [br.824-2015] o određivanju rokova za izborne aktivnosti za prevremene izbore za Skupštinu Kosova Tačka l) ove odluke je predviđala da *"Izborna kampanja kao i rokovi za izborne skupove počinju dana 25. septembra i završavaju se dana 4. oktobra 2019. godine"*.

15. Dana 5. oktobra 2019. godine, E.B. je podneo žalbu IPŽP-u protiv podnosioca zahteva sa navodom da je dana 4. oktobra 2019. godine njegov kandidat za poslanika M.B. objavio/podelio jedan video zapis na društvenoj mreži Facebook, gde su, između ostalog, na tom video zapisu *i)* korišćene prostorije objekta Policije Kosova; kao *ii)* korišćena je njegova slika bez njegovog pristanka, kaljajući tako, po njegovim navodima, njegovo ime, dostojanstvo i njegovu poziciju kao direktora Policije Kosova. On je naveo da su ove radnje u suprotnosti sa pravilima CIK-a.

16. Dana 6. oktobra 2019. godine, podnosilac zahteva je podneo odgovor na žalbu E.B. koja je upućena IPŽP –u, naglašavajući da: (i) žalba nije dozvoljena i takođe je i neosnovana sa obrazloženjem da E.B, nema aktivnu legitimaciju za podnošenje žalbe koja se tiče izbornog postupka na osnovu člana 19 stav 1 Zakona br. 03/L-073 o Opštim Izborima u Republici Kosova (u daljem tekstu: ZOI); (ii) objavljena fotografija žalioca E.B. je ranije već bila objavljena na jednoj stranici novine kallxo.com i nije se tada koristila po prvi put (iii) podnosilac zahteva nije izvršio tačan opis datuma, vremena i mesta navodne povrede kako je to predviđeno izbornim pravilima; i objava navedenog video zapisa je urađena dana 19. septembra 2019. godine, van perioda

izborne kampanje, van perioda izborne ćutnje i van objekta Policije Kosova, odnosno na trotoaru a ne u objektu Policije Kosova.

17. Dana 6. oktobra 2019. godine IPŽP je u odluci [br.233/2019], usvojio kao osnovanu žalbu strane E.B, i podnosiocu zahteva je izrekao novčanu kaznu u visini od 9,500.00 (devet hiljada i pet stotina) evra, zbog: *i)* objavljivanja u spotu izborne kampanje objekta Policije Kosova u Prištini; i *ii)* zato što je umešao privatno lice E.B., bez njegovog pristanka u promotivnoj izbornoj kampanji u suprotnosti sa članom 33 [Zabranjene radnje za političke subjekte] ZOI. IPŽP je u odluci [br.233/2019], u vezi sa navodima podnosioca zahteva u odgovoru na žalbu obrazložio sledeće;

i. Što se tiče navoda podnosioca, da E. B. nema aktivni legitimitet za podnošenje žalbe, Panel je ocenio da ovaj navod ne stoji iz činjenice što se Zakonom o Opštim izborima, odnosno njegovim članom 119., stav 1. propisuje da: *„Lice koje ima pravni interes u stvari iz jurisdikcije IKMŽ, ili čija prava koja se tiču izbornog procesa ustanovljenih ovim zakonom, uredbom ili izbornim pravilom su prekršena, može podneti žalbu IKMŽ“*. Da navedeno lice ima legitimitet u ovoj stvari da bi podneo žalbu, odnosi se na činjenicu da je upotrebljena njegova fotografija prilikom promovisanja političkog subjekta kao i uzimajući kao osnovu da se navedena fotografija koristi u negativnoj konotaciji i bez saglasnosti istog, kojom prilikom se istom ugrožava dostojanstvo.

ii. Što se tiče navoda žalioca da je fotografija Emina Beqiri objavljena i ranije na jednoj stranici novina kallxo.com, Panel je ocenio da ovo ne sadrži opravdanje da se navedena fotografije upotrebi i od drugih bez njegove dozvole. Fotografija od strane medija se koristi sa ciljem informisanja javnosti, a što je prvenstveni zadatak medija oko nekog događaja, dok upotreba od strane kandidata za poslanika, kao u ovom slučaju, je učinjena tokom aktivnosti promovisanja kandidata M.E. u predizbornoj kampanje.

iii. Što se tiče navoda o ne preciziranju mesta, vremena i datuma kada se desio prekršaj, Panel ocenjuje da rok za žalioca počinje od momenta kada žalilac saznaje za izvršeni prekršaj, u smislu člana 5., stav 5. Pravila i postupaka IPŽP br. 02/2015, u ovom slučaju žalilac je saznao u vezi povrede dana 04.10.2019. god. u večernjim časovima, što proizilazi da je bilo u predizbornoj kampanji.

18. Pored gorenavedenog IPŽP je uzeo i činjenicu da je navedenom političkom subjektu pružena mogućnost da bi odgovorio na žalbu i da ispravi izvršeni prekršaj, međutim navedeni politički subjekat je u odgovoru na žalbu naglasio da ovaj njihov postupak ne sadrži povredu po zakonskim odredbama važećeg zakonodavstva, ne pružajući nijedan dokaz od njihove strane da su preduzeti postupci u pravcu izbegavanja prekršaja, onako kako se zahteva članom 120., stav 1., tačka c) ZOI, i ovo su postupci koji su uticali na visinu izrečene novčane kazne, kao u izreci ove odluke a u smislu člana 120., stav 1., tačka c) ZOI.

19. Dana 9. oktobra 2019. godine, podnosilac zahteva je uložio žalbu pred Vrhovnim Sudom protiv Odluke [br.233/2019] od 6.oktobra 2019. godine, gde je osporio zakonitost navedene odluke tvrdeći da je došlo do pogrešno utvrđenog činjeničnog stanja kao i pogrešne primene zakona, argumentujući, između ostalog, da je objavljeni spot urađen van izborne kampanje kao i da se zbog toga ne mogu primeniti odredbe ZOI koje su primenljive samo tokom izborne kampanje, stoga, radnja koja je kažnjena od strane IPŽP-a je protivzakonita.

20. Dana 10. oktobra 2019. godine, Vrhovni Sud je u Presudi [br. A.A-U.ZH. br.16/2019] odbio kao neosnovanu žalbu podnosioca zahteva, gde je naglasio da:

> *"Član 33.1 (b) ZOI određuje da je zabranjeno političkim subjektima, kandidatima i njihovim pristalicama da tokom predizborne kampanje postavljanje obaveštenja, plakata i postera, ili objavljivanje njihovih imena ili slogana koji se tiču izborne kampanje, u ili na javnim objektima ili ustanovama, na ili iznad javnih puteva, na saobraćajnim znacima, u ili na zgradama ili objektima koje koriste međunarodne organizacije, ili u/na privatnim objektima pod tuđim vlasništvom ili korišćenjem.*
>
> *Polazeći od gore navedene odredbe, Vrhovni Sud je utvrdio da je podnosilac[zahteva], politički subjekat (PS), tokom kampanje, a u svrhu izbora, u suprotnosti sa zakonom (član 33 tačka b ZOI), objavio na jednom video spotu, javni objekat Policije Kosova u Prištini uključujući i jedno lice bez njegovog pristanka. Vrhovni Sud je takođe utvrdio da je pravilno utvrđeno činjenično stanje kao i da je IPŽP pravilno utvrdio i primenio zakon, kada je usvojio kao osnovanu žalbu osobe E.B iz Lipljana, gde je izrekao novčanu kaznu političkom subjektu (PS) u visini od 9.500 evra, a u skladu sa članovima 33.1(b) i 120.1(c) ZOI"*

Navodi podnosioca zahteva

21. Podnosilac zahteva tvrdi pred Sudom da je Presuda Vrhovnog Suda [br. A.A-U.ZH. br.16/2019] od 10.oktobra 2019. godine, povredila njegova prava i osnovne slobode koje su zagarantovane članovima 7 [Vrednosti], 21 [Opšta načela], 22 [Direktna primena međunarodnih sporazuma i instrumenata], 24 [Jednakost pred zakonom], i 40 [Sloboda izražavanja] Ustava, kao i članovima 10 [Sloboda izražavanja] i 14 [Zabrana diskriminacije] EKLjP-a i članom 7 UDLjP-a.

22. Sud primećuje da se u osnovi navodi podnosioca u vezi povreda mogu grupisati na sledeće;

    i. Navodi podnosioca zahteva u vezi sa povredom slobode izražavanja koja je zagarantovana članom 40 Ustava i članom 10 EKLjP-a
    ii. Navodi podnosioca zahteva u vezi sa načelom nediskriminacije garantovano članom 24 Ustava, članom 14 EKLjP-a i članom 7 UDLJP-a
    iii. Navodi u vezi sa članom 7 [Vrednosti] Ustava
    iv. Navodi u vezi sa članovima 21 [Opšta načela], i 22 [Direktna primena međunarodnih sporazuma i instrumenata], Ustava

(i) Navodi podnosioca zahteva u vezi sa povredom slobode izražavanja koja je zagarantovana članom 40 Ustava i članom 10 EKLjP-a

23. Što se tiče sadržaja video zapisa koji je objavljen od strane kandidata podnosioca zahteva, isti se poziva na slobodu izražavanja koja je zagarantovana u članu 40 Ustava i članu 10 EKLjP-a, naglašavajući da se radnja njegovog kandidata za poslanika kvalifikuje u okvirima slobode izražavanja.

24. Podnosilac zahteva naglašava da je sloboda izražavanja jedno osnovno ustavno i međunarodno pravo, koje ne samo da štiti informaciju ili ideje koje se smatraju povoljnim ili koje se smatraju neuvredljivim, ili indiferentnima, već i te koje vređaju, šokiraju ili uznemiravaju. Izražavanje, koje je zaštićeno članom 10, nije ograničeno samo na reči, napisane ili izgovorene, već se prostire i na crteže, slike i radnje koje imaju za cilj da izraze neku ideju ili da predstave neku informaciju. S tim u vezi, podnosilac zahteva tvrdi da je i u njegovom slučaju bilo govora o distribuciji informacije, gde i ovo ulazi u okvir slobode izražavanja. Dakle, on navodi da sloboda da se pruži informacija i ideja

ima veliku važnost za politički život i za demokratsku strukturu jedne zemlje, kao i da se slobodni izbori ne mogu demokratski održati u nedostatku ovakvih sloboda.

25. Podnosilac zahteva dalje, pozivajući se na član 10 EKLjP-a, navodi da ovaj član štiti mišljenja, kritike i spekulisanja za koja se može utvrditi da nisu bila istinita. Po navodima podnosioca zahteva, član 10 EKLjP-a garantuje i mišljenja koja su u predizbornim kampanjama izražena preuveličano, a radi javnog interesa, javnih debata, gde se mišljenja i kritike koje se daju za javne organe izražavaju na oštriji način. U vezi sa ovim navodima, podnosilac zahteva se poziva i na neke slučajeve ESLjP-a, kao što su npr.: *Thorgeirson protiv Islanda*, Presuda od 25.juna 1992. godine; *Dalban protiv Rumunije*, Presuda od 28. septembra 1999. godine; *Narodni List D.D protiv Hrvatske*, Presuda od 8. novembra 2018. godine; kao i *Groppera Radio AG i drugi protiv Švajcarske*, Presuda od 28. marta 1990. godine, *Handyside protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, Presuda od 7. decembra 1976. godine.

26. Podnosilac zahteva tvrdi da je kandidat za poslanika M.B, dana 19. septembra 2019. godine, objavio jedan video spot van objekta policije, na kojem su se pojavile dve fotografije koje su pozajmljene od postala kallxo.com. Ovim podnosilac zahteva navodi da je njegov kandidat za poslanika samo ponovo predstavio neku informaciju koja je uzeta sa navedenog portala, i po navodima podnosioca zahteva, ovo je pružanje informacije koja je zaštićena slobodom izražavanja koja je navedena u članu 40 Ustava, stav 2 a u vezi sa članom 10 stav 2 EKLjP-a, i takođe je u skladnosti sa odlukama ESLjP-a. S tim u vezi, Podnosilac zahteva tvrdi da je odluka IPŽP-a i Presuda Vrhovnog Suda došlo do povrede slobode izražavanja za njegovog kandidata za poslanika, zbog toga što je objavljivanje navedenog video zapisa imalo za cilj informisanje u vezi sa "*radnjama korupcije i neuspeha pravosudnog sistema da goni i osudi krivična dela korupcije, koja su počinjena od strane određenih policajaca unutar policije Kosova*" i to je bilo van perioda izborne kampanje. Takođe je taj video zapis prenosio jedno pitanje od javnog interesa. Samim tim, ovaj video zapis se u potpunosti kvalifikuje unutar koncepta slobode izražavanja.

(ii) Navodi podnosioca zahteva u vezi sa načelom nediskriminacije garantovano članom 24 Ustava, članom 14 EKLjP-a i članom 7 UDLJP-a

27. Podnosilac zahteva, u vezi sa navodima o povredi člana 24 Ustava a u vezi sa članom 14 EKLjP-a, naglašava da su i IPŽP i Vrhovni Sud doneli proizvoljne odluke u punoj suprotnosti sa materijalnim pravom, dodajući da "*ni u jednom slučaju, izuzev ovog slučaja, IPŽP nije*

kaznio političke subjekte po ZOI, za radnje koje su izvršene i objavljivane van izborne kampanje".

28. Dalje, Podnosilac zahteva tvrdi da je procena slučaja, koji se desio van izborne kampanje, pogrešno procenjena unutar okvira izbornih zakonskih propisa, kao i da odluka IPŽP-a i Presuda Vrhovnog Suda "*sadrže zakonske nejednakosti kao i diskriminaciju zbog drugačijih političkih ili drugih mišljenja koje deli Pokret Vetëvendosje* ". U vezi sa tim, podnosilac zahteva navodi da nije tretiran isto u poređenju sa drugim političkim subjektima, zbog toga što su drugi politički subjekti kažnjeni samo tokom izborne kampanje.

29. Što se tiče ovog navoda, podnosilac zahteva spominje i dva druga slučaja gde je IPŽP kaznio političke subjekte zbog objavljivanja video zapisa i fotografija, ali, samo tokom izborne kampanje, odnosno Odluku IPŽP-a [A. br.93/2019] od 27. septembra 2019. godine gde je IPŽP izrekao novčanu kaznu Demokratskoj partiji Kosova (DPK) u sumi od 3.100 zbog toga što je jedan kandidat partije objavila jednu fotografiju predsednika Opštine Štimlje koji je istovremeno bio i kandidat DPK-a za poslanika, a koji je pripadao njenoj partiji, u njegovoj kancelariji u opštini, i ove radnje su sankcionisane na osnovu odredbi člana 35.1 ZOI i (ii) odluku IPŽP-a [A br.108/2019] od 30. septembra 2019. godine kojom je IPŽP izrekao novčanu kaznu u visini od 9500 evra političkom subjektu AAK-PSD zbog toga što je njihov kandidat za premijera objavio na Facebook-u jedan video zapis na kojemu su bili članovi Policije Kosova i gde je napisao "još 2000 policajaca do kraja mandata", gde je ovim povređeno izborno pravilo br. 13/2013 izmenjeno i dopunjeno izbornim pravilom br. 20/2019. Podnosilac zahteva se takođe poziva i na odluku IPŽP-a [A.181/2019] od 4. oktobra 2019. godine, kojom je odbijena kao neosnovana žalba podneta od strane Agencije za Hitno Upravljanje a protiv podnosioca zahteva zato što žalilac nije podneo dokaze i nije pridružio nikakav relevantan dokaz u vezi sa tvrdnjama o povredi izbornih pravila od strane podnosioca zahteva. Stoga, podnosilac zahteva tvrdi da je tretiran drugačije u situacijama koje su relativno slične.

(iii) Navodi u vezi sa članom 7 [Vrednosti] Ustava

30. Podnosilac zahteva se prvenstveno žalio na tumačenja IPŽP-a i Vrhovnog Suda u vezi sa primenom pravovremenosti izbornih pravila. Isti tvrdi da je "*izborna kampanja počela dana 25. septembra 2019. godine, dok je objavljivanje video zapisa na Facebook-u urađeno dana 19. septembra 2019. godine, dakle, van izborne kampanje*" koja je određena Odlukom CIK-a[br.824-2919]. U vezi sa tim, isti dodaje da je Presuda Vrhovnog Suda u suprotnosti sa članom 7 Ustava,

odnosno sa vladavinom zakona i pravnom sigurnošću zbog toga što su Vrhovni Sud i IPŽP "*delovali proizvoljno kada su doneli protiv ustavne odluke za radnje koje nisu bile predviđene i koje nisu bile zabranjene zakonom i u vreme izvršenja*".

31. Ovo zbog toga što IPŽP počinje da deluje od dana početka izborne kampanje, od 25. septembra 2019. godine, i svaka zabranjena radnja političkih subjekata ili objave tokom ovog perioda se smatra povredom ZOI. Ovu tvrdnju podnosilac zahteva zasniva time što se oslanja i na član 33 ZOI koji određuje da "*Političkim subjektima, njihovim pristalicama i kandidatima su tokom predizborne kampanje zabranjene sledeće radnje [...].*

32. Podnosilac zahteva dalje dodaje da ukoliko video zapisi kandidata za poslanike i dalje nastave da budu na njihovim društvenim mrežama i ukoliko se primete od određenih lica u narednim izbornim kampanjama onda isti mogu biti predmet sličnih sankcija. Podnosilac zahteva povezuje ovu tvrdnju i sa odlukom IPŽP-a br. 181/2019, od 4. oktobra 2019. godine, u kojoj je IPŽP odbio zahtev jednog žalioca upravo zbog činjenice što žalilac u tom slučaju nije precizirao vreme kada je snimljen i objavljen taj navedeni spot. Stoga, u ovom slučaju IPŽP je procenio da je potreban uslov da bi se neki slučaj kvalifikovao da li ne to neko počinjeno ili zabranjeno delo tokom izborne kampanje, datum objave video zapisa a ne datum postavljanja istog.

33. Podnosilac zahteva se takođe poziva i na Uredbu br.02/2015 [Pravila i Postupci Izbornog Panela za žalbe i predstavke] odnosno na član 5 stav 7 koji određuje formalne kriterijume koje treba jedna žalba da ispuni naglašavajući da jedna žalba treba da sadrži "*detaljni opis uključujući i datum, vreme i mesto navodne povrede*". Po navodima podnosioca zahteva, osoba E.B. prilikom podnošenja žalbe u IPŽP nije poštovao Uredbu br.02/2015IPŽP-a, ali je IPŽP "*namerno izbegao potpunu primenu člana 5 ove uredbe, tako što je pogrešno primenio stav, a što je za posledicu dovelo do povrede ustavnih odredbi, međunarodnih akata i domaćih zakona*". Dakle, podnosilac zahteva navodi da "*datum, vreme i navodna povreda kao i pregled delovanja za koji se smatra da je zabranjen po ZOI, treba da se desi tokom izborne kampanje, da bi se u potpunosti ispoštovala hijerarhija pravnih akata*" uključujući i član 5 stav 5 Uredbe br.02.2015 CIK-a, koja propisuje da *"za sva pitanja koja nisu direktno povezana sa glasanjem i brojanjem, žalba se treba podneti pred IPŽP-om u roku od 24 sata od navodne povrede"*.

(iv) Navodi u vezi sa članovima 21 [Opšta načela], i 22 [Direktna primena međunarodnih sporazuma i instrumenata], Ustava

34. Podnosilac zahteva ne obrazlaže na koji način je došlo do povrede članova 21 i 22 Ustava već samo konstatuje da "*...sadržaj presude pod znakom A. A. – U. ZH. br. 16/2019 Vrhovnog suda sadrži ugrožavanje...*" *i ova dva člana.*

35. Na kraju, podnosilac zahteva traži od Suda da proglasi zahtev prihvatljivim i Presudu Vrhovnog Suda [A.A-U.ZH. br.16/2019] da proglasi da je u suprotnosti sa Ustavom.

Prihvatljivost zahteva

36. Sud prvo ocenjuje da li su ispunjeni uslovi prihvatljivosti utvrđeni Ustavom i dalje precizirani Zakonom i Poslovnikom o Radu.

37. U tom smislu, Sud se poziva na član 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] stavovi 1. i 7. Ustava, koji predviđaju:

> *"1.Ustavni sud odlučuje samo u slučajevima koje su ovlašćene strane podnele sudu na zakonit način.*
>
> *[...]*
>
> *7. Pojedinci mogu da pokrenu postupak ako su njihova prava i slobode koje im garantuje ovaj Ustav prekršena od strane javnih organa, ali samo kada su iscrpeli sva ostala pravna sredstva, regulisanim zakonom."*

38. Sud se takođe poziva i na stav 4 člana 21 [Opšta načela] Ustava, koji propisuje:

> *"4. Ustavom utvrđena prava i osnovne slobode važe i za pravna lica, onoliko koliko su izvodljiva".*

39. U nastavku, Sud takođe ocenjuje da li je podnosilac zahteva ispunio uslove prihvatljivosti koji su dalje precizirani Zakonom. S tim u vezi, Sud se poziva na član 47. [Individualni zahtevi] i član 48. [Tačnost podneska] i 49 [Rokovi] Zakona, koji propisuju:

Član 47.
[Individualni zahtevi]

"1. Svaka osoba ima pravo da od Ustavnog suda zatraži pravnu zaštitu ukoliko smatra da njena Ustavom zagarantovana prava i slobode krši neki javni organ.

2. Osoba može da podnese pomenuti podnesak samo nakon što su iscrpljena sva ostala zakonom određena pravna sredstva."

Član 48
[Tačnost podneska]

"Podnosilac podneska je dužan da jasno naglasi to koja prava i slobode su mu povređena i koji je konkretan akt javnog organa koji podnosilac želi da ospori."

Član 49
[Rokovi]

"Podnesak se podnosi u roku od četiri (4) meseci. Rok počinje od dana kada je podnosilac primio sudsku odluku ...".

40. Sud pre svega primećuje da u skladu sa stavom 4 člana 21 Ustava, podnosilac zahteva ima pravo da podnese ustavnu žalbu, pozivajući se na navodne povrede njegovih ustavnih prava i sloboda, koji važe i za pojedince i za pravna lica (vidi slučaj Ustavnog suda Republike Kosova br. KI41/09, podnosilac zahteva: *Univerzitet AAB-RIINVEST L.L.C., Priština protiv Vlade Republike Kosova,* rešenje o neprihvatljivosti od 3. februara 2010. godine, u stavu 14 *Partija za demokratsko društvo i drugi protiv Turske*, br. 3840/10, presuda od 12. januara 2016. godine)).

41. Štaviše, i u tom smislu, Sud takođe ističe da je ESLJP u svojoj sudskoj praksi garantuje i političkim partijama kao pravnim licima i da se one mogu žaliti nezavisno od svojih kandidata (vidi: na primer, slučaj *Gruzijska laburistička stranka protiv Gruzije,* br. 9103/04, ESLJP, presuda od 8. jula 2008. godine, stavovi 72-74 i druge reference navedene u toj odluci). Shodno tome, Sud zaključuje da je podnosilac zahteva ovlašćena strana da podnese zahtev ispred Ustavnog suda.

42. Što se tiče ispunjenja drugih uslova prihvatljivosti koji su određeni Ustavom i Zakonom a koji su navedeni iznad, Sud utvrđuje da podnosilac zahteva osporava akt javnog organa, odnosno, odnosno Presudu Vrhovnog Suda[A.A.-U.ZH. br. 16/2019] od 10. Oktobra 2019. godine, nakon što je iscrpeo sva pravna sredstva predviđena zakonom. Podnosilac zahteva je takođe naglasio prava i osnovne slobode za koje tvrdi da su povređeni, u skladu sa uslovima iz člana

48. Zakona i podneo je zahtev u skladu sa rokom koji je propisan u članu 49. Zakona.

43. Sud na kraju ocenjuje da ovaj zahtev nije očigledno neosnovan u skladu sa pravilom 39 (2) Poslovnika o Radu i nije neprihvatljiv ni po kom drugom osnovu koji je naveden u Poslovniku o Radu. Samim tim, zahtev se treba proglasiti prihvatljivim

Meritum zahteva

44. Sud podseća da se podnosilac zahteva žali pred Sudom u vezi sa osporenom Presudom tvrdeći da su podnosiocu zahteva povređena njegova ustavna prava. Stoga, Sud će razmotriti sledeće tvrdnje podnosioca zahteva:

i. Navodi podnosioca zahteva u vezi sa povredom slobode izražavanja koja je zagarantovana članom 40 Ustava i članom 10 EKLjP-a
ii. Navodi podnosioca zahteva u vezi sa načelom nediskriminacije garantovano članom 24 Ustava, članom 14 EKLjP-a i članom 7 UDLJP-a
iii. Navodi u vezi sa članom 7 [Vrednosti] Ustava
iv. Navodi u vezi sa članovima 21 [Opšta načela], i 22 [Direktna primena međunarodnih sporazuma i instrumenata], Ustava

45. Stoga će Sud detaljno analizirati i razmotriti svaku tvrdnju podnosioca zahteva posebno i odgovoriće u vezi sa svakim od navoda podnosioca zahteva pojedinačno.

(i) Navodi podnosioca zahteva u vezi sa povredom slobode izražavanja zagarantovana članom 40 Ustava i članom 10 EKLjP-a

46. Sud će prvenstveno razmotriti tvrdnje podnosioca zahteva u onolikoj meri koliko su iste povezane sa slobodom izražavanja koja je zagarantovana članom 40 Ustava i članom 10 EKLjP-a.

Opšti principi slobode izražavanja, uključujući i vreme izborne kampanje

47. S tim u vezi, Sud se poziva na član 40 [Sloboda izražavanja] Ustava, koji propisuje:

"1. Garantuje se sloboda izražavanja. Sloboda govora uključuje pravo na izražavanje, saopštavanje i primanje informacija, mišljenja i ostalih poruka, bez ikakvog ometanja.

2. Sloboda izražavanja se može zakonom ograničiti u onim slučajevima kada je to neophodno za sprečavanje podstrekavanja i provokacije nasilja i neprijateljstva na osnovu rasne, nacionalne, etničke ili verske mržnje.

48. Sud se dalje poziva i na član 10 [Sloboda izražavanja] EKLjP-a, koji propisuje:

"1. Svako ima pravo na slobodu izražavanja. Ovo pravo uključuje slobodu mišljenja i slobodu primanja i prenošenja informacija i ideja, bez mešanja javne vlasti i bez obzira na granice. Ovaj član ne sprečava države da zahtevaju dozvole za rad od radio, televizijskih i filmskih kompanija.

2. Ostvarivanje ovih sloboda, budući da uključuje obaveze i odgovornosti, može podlegavati takvim formalnostima, uslovima, ograničenjima ili sankcijama predviđenim zakonom i koje su neophodne u demokratskom društvu u interesu nacionalne sigurnosti, teritorijalnog integriteta ili javne sigurnosti, sprečavanja nereda ili zločina, zaštite zdravlja i morala, ugleda ili prava drugih, sprečavanja širenja poverljivih informacija ili u interesu očuvanja autoriteta i nepristranosti sudstva".

49. Sud pre svega naglašava da je član 10 EKLjP-a detaljno protumačen u sudskoj praksi ESLjP-a, u skladu sa kojim je Sud, na osnovu člana 53 [Tumačenje odredbi Ljudskih prava] Ustava, obavezan da tumači prava i osnovne slobode koje su zagarantovane Ustavom. Samim tim, prilikom tumačenja navoda u vezi sa povredom člana 40 Ustava a u vezi sa članom 10 EKLjP-a, Sud će se pozvati na sudsku praksu ESLjP-a.

50. S tim u vezi, ESLjP je naglasio da *"sloboda izražavanja predstavlja osnovnu bazu jednog demokratskog društva i jedan je od glavnih uslova za individualni napredak i ispunjenje"* (vidi slučaj ESLjP-a *Scharsach and News Verlagsgesellschaftmbh protiv Austrije, Aplikacija br* 39394/98 Presuda od 13.februara 2004. godine, stav 30; i vidi takođe slučaj ESLjP-a *Feldek protiv Slovačke, Aplikacija br.29032/95 Presuda od 12.oktobra 2001. godine, stav 72-76).* U tom pogledu, oblast delovanja slobode izražavanja je tumačen na širok način od strane ESLjP-a, da bi uključio ne samo suštinu informacija ili

ideja, već da bi takođe naveo i različite načine putem kojih se iste manifestuju, prenose i prihvataju (vidi, *mutatis mutandis*, slučaj ESLjP-a *Sokołowski protiv Poljske, Aplikacija br 75955/01* Presuda od 29.juna 2005. godine, stav 44).

51. ESLjP je takođe naglasio da sloboda izražavanja nije apsolutna po svojoj prirodi i kao takva se može ograničiti. Kao što je to i predviđeno u stavu 2 člana 10 EKLjP-a, ova sloboda podleže izuzećima ili ograničenjima, koja se, ipak, moraju predvideti jasno, i potreba za bilo kakvim ograničenjem se treba odrediti na ubedljiv način. Ali, ESLjP je pojasnio da sa svim ograničenjima iz stava 2 člana 10 EKLjP-a, sloboda izražavanja se primenjuje ne samo u vezi sa "informacijama" ili "idejama" koje su povoljne, nisu uvredljive ili indiferentne, već takođe i za one koje vređaju, šokiraju ili uznemiravaju. *(*vidi slučaj ESLjP-a *Scharsach and News Verlagsgesellschaftmbh protiv Austrije, Aplikacija br* 39394/98 Presuda od 13. februara 2004. godine, stav 30; vidi takođe slučaj ESLjP-a *Feldek protiv Slovačke, Aplikacija br.29032/95 Presuda od 12.oktobra 2001. godine, stav 72-76).*

52. Stoga, po ESLjP-u, test "koji je potreban u jednom demokratskom društvu" traži da ESLjP odluči da li je "intervencija" na koju se žale podnosioci zahteva odgovara "neophodnim društvenim potrebama" da li je to za legitimnu svrhu kojoj je težila i da li su razlozi koje je državni organ dao da opravda ograničenje relevantni i dovoljni. Tokom procene da li postoji neka takva potreba i koje se mere moraju usvojiti, državni organi imaju jednu marginu slobodne procene, odnosno diskrecionog prostora za procenu. Međutim, ovaj prostor procene nije neograničen, već treba da bude u skladu sa Evropskim nadzorom iz ESLjP-a, čija je dužnost da donese jednu konačnu odluku da li su ograničenja u skladu sa slobodom izražavanja kao što je zaštićena ova sloboda u članu 10 EKLjP-a. ESLjP je pojasnio da njegova dužnost tokom izvršavanja svoje dužnosti nadziranja, nije da zameni državne organe, već, na osnovu člana 10 EKLjP-a, na osnovu slučaja u celini, da razmotri odluke državnih organa, na osnovu njihovog prostora procene. U tom pogledu, ESLjP se treba ubediti da su državni organi primenili standarde koji su u skladu principima koji su uvršteni u član 10, i štaviše, da iste zasnivaju na svojim odlukama u prihvatljivoj proceni odlučujućih činjenica. (vidi, *mutatis mutandis*, slučaj ESLjP-a *Feldek protiv Slovačke*, citirano iznad, stav 73; i vidi takođe slučaj ESLjP-a *Vogt protiv Nemačke, Aplikacija br 17851/91 Presuda od 26. septembra 1995. godine, stav 52).*

53. Takođe, ESLjP naglašava da opšti principi u vezi sa slobodom izražavanja na osnovu člana 10 EKLjP-a, važe takođe i za političku slobodu izražavanja. Naime, ESLjP je dao "posebnu važnost"

slobodnoj političkoj debati kao i političkom izražavanju (vidi takođe slučaj ESLjP-a *Féret protiv Belgije*, Aplikacija *br 15615/07* Presuda od 10. decembra 2009. godine, stav 63). Takođe, ESLjP je izjavio da postoji i jedan mali prostor, po članu 10, stava 2 EKLjP-a da se ograniči i politička sloboda izražavanja (vidi slučaj ESLjP-a *Perinçek protiv Švajcarske, Aplikacija br 27510/08 Presuda od 15.oktobra 2015. godine, stav 197)*. S tim u vezi, ESLjP je pojasnio da ukoliko se dozvole široka ograničenja za političke govore u individualnim slučajevima, ovo bi, bez ikakve sumnje, uticalo na poštovanje slobode izražavanja uopšteno u toj navedenoj državi (vidi slučaj ESLjP-a *Feldek protiv Slovačke*, citirano iznad, stav 83).

54. Što se tiče interneta kao načina izražavanja političkih stavova, ESLjP nije postavio neke standarde koji su suštinski različiti u članu 10 EKLjP-a u odnosu na opšte standarde slobode izražavanja koji su navedeni iznad po principu „*šta se primenjuje za offline primenjuje se i za online*“. Međutim, u slučaju *Delfi AS protiv Estonije*, ESLjP je naglasio da *“zbog posebne prirode interneta, “dužnosti i odgovornosti” koje se daju portalima vesti za svrhu člana 10 EKLjP-a, mogu biti različite do nekog nivoa on onih koje pripadaju tradicionalnim objavljivačima a u vezi sa sadržajem treće strane”* (vidi slučaj ESLjP-a *Delfi AS protiv Estonije*, Aplikacija br *64569/09* Presuda od 16.juna 2015. godine, stav 113). Ovo iz razloga što, rizik koji može biti prouzrokovan sadržajem komunikacije na internetu u pogledu uživanja drugih ljudskih prava veći je nego u publikacijama koje se objavljuju na drugi način.

55. S tim u vezi, sloboda izražavanja uključuje objavljivanje političkih izjava, programa političkih subjekata i fotografija kao i, takođe, izražavanje političkih mišljenja uključujući i postavljanje političkih sadržaja na internetu (vidi, *mutatis mutandis*, slučaj ESLjP-a *Mariya Alekhina i Drugi protiv Rusije*, Aplikacija br *38004/12* Presuda od 03 decembra 2018. godine, stav 251).

56. Štaviše, ESLjP je, u kontekstu izbora, naglasio da se sloboda izražavanja treba balansirati sa principa iz člana 3 (Pravo na slobodne izbore) Protokola br. 1 EKLjP-a, a što ima za cilj kreiranje i čuvanje osnova jedne efikasne i smislene demokratije koja se vodi vladavinom zakona. (vidi slučaj ESLjP-a *Davydov i drugi protiv Rusije*, Aplikacija br *75947/11* Presuda od 30. maja 2017. godine, stav 274).

57. ESLjP je naglasio da slobodni izbori i sloboda izražavanja, a posebno sloboda političkih debata, zajedno formiraju osnov jednog demokratskog sistema. Ova prava su međusobno povezana i deluju jačajući jedno drugo: na primer, sloboda izražavanja je jedan od

neophodnih "uslova" da bi se osiguralo slobodno izražavanje javnog mnjenja pri izboru za zakonodavstvo. Iz tog razloga je tokom predizbornog perioda posebno važno da mišljenja i informacije svih vrsta budu dozvoljene da slobodno cirkulišu. U kontekstu izbornih rasprava, sprovođenje slobode na neometan način od kandidata ima jednu posebnu važnost (vidi slučaj ESLjP-a *Orlovskaya Iskra protiv Rusije*, Aplikacija br. 42911/08 Presuda od 21.februara 2017. godine, stav 110).

58. U tom kontekstu, ESLJP ponavlja da su u određenim okolnostima, kao što je gore objašnjeno, prava koja su zagarantovana u članu 10 i članu 3, Protokola br. 1 EKLjP-a, mogu biti dovedena u sukob i može biti potrebno da se tokom perioda pre ili tokom izbora nametnu određena ograničenja, koja obično ne bi bila prihvatljiva za slobodu izražavanja, ali su ta ograničenja napravljena da osiguraju "Slobodno izražavanje mišljenja stanovništva tokom izbora za zakonodavstvo" (vidi slučaj ESLjP-a *Orlovskaya iskra protiv Rusije*, citirano iznad, stav 111).

59. U tom pravcu, ESLjP je prepoznao slobodnu marginu za procenu u pogledu izbornog sistema. Samim tim, postavljajući ravnotežu između prava koja proizilaze iz člana 10EKLjP-a i člana 3 Protokola br. 1 EKLjP-a, države imaju ovu marginu procene, u onolikoj meri koliko iste imaju uopštenu diskreciju u određivanju njihovog izbornog sistema. U jednom slučaju koji je bio povezan sa oblastima iz političke prirode, ESLjP je naglasio da priroda politika kampanja koje su bile zabranjene tokom izbora, su tražile striktnu kontrolu i odgovarajuću restriktivnu procenu u vezi sa ovim zabranama (vidi slučaj ESLjP-a *Orlovskaya iskra protiv Rusije*, citirano iznad, stav 111).

60. Prema tome, Sud naglašava, na osnovu gore navedenog, da nije na njemu da iznese svoje stavove o pravilnom načinu izbora koji je zakonodavac izabrao za regulisanje određene oblasti. Dužnost Suda je samo da proceni da li su odabrani metod i efekti koje isti sadrži u saglasnosti sa Ustavom i EKLJP-om.

61. Shodno tome, Sud smatra da je, prema sudskoj praksi ESLJP-a, sloboda izražavanja, uključujući i slobodu političkog izražavanja putem interneta, zagarantovana. Međutim, ograničenja u slobodi izražavanja, posebno uključujući slobodu izražavanja tokom izbornog postupka, može biti određena od strane država koje imaju diskrecioni prostor odlučivanja, ukoliko su ispunjena izuzeća koja su navedena u stavu 2 člana 10 EKLjP-a i stavu 2 člana 40 Ustava.

62. U tom pogledu, ograničenje slobode izražavanja, uključujući i tokom izborne kampanje, se može uraditi ukoliko: 1) se tako nešto predviđa

u zakonu, 2) ima objektivnog i razumnog opravdanja, drugim rečima, ukoliko mera koja je određena ima neki legitiman cilj, i 3) kada postoji razumna proporcionalna veza (odnosno proporcionalnost) između korišćenih mera i svrhe koja se želi postići. (vidi, *mutatis mutandis*, slučaj ESLjP-a *Mariya Alekhinai Drugi protiv Rusije*, citirano iznad, stav 199).

63. U svetlu ovih kriterijuma kao i na osnovu prakse ESLjP-a u vezi sa članom EKLjP-a, u navedenom slučaju, Sud će analizirati:

1) Da li postoji ometanje/ograničenje u slobodi izražavanja, i ukoliko postoji, onda:
   a. da li je ograničenje prava, odnosno prava na slobodu izražavanja tokom izborne kampanje, predviđeno zakonom;
   b. da li je postojala legitimna svrha koja se želela postići tim ograničenjem; i
   c. da li je postojao proporcionalni odnos između ograničenja prava i legitimnog cilja koji je želeo da se ostvari.

Primena ovih standarda u konkretnom slučaju

1) Da li je došlo do mešanja u slobodu izražavanja

64. Sud primećuje da je video zapis u vezi sa kojim je podnosilac zahteva kažnjen, prosleđen od strane kandidata za poslanika podnosioca zahteva a putem njegove stranice društvene mreže Facebook. Imajući u obzir ono što je rečeno iznad u vezi sa opštim principima da sloboda izražavanja uključuje i objavljivanje političkih izjava, programa političkih subjekata kao i fotografija uključujući i postavljanje političkog sadržaja na internet, zabrana ovih radnji predstavlja mešanje u pravo podnosioca zahteva na slobodu izražavanja koje se treba obrazložiti na osnovu gore navedenih kriterijuma.

65. Što se tiče fotografije lica E.B. koja je bila u izbornom spotu, ni IPŽP ni Vrhovni Sud nisu utvrdili činjenicu da je njegova fotografija bila ranije objavljena od strane medija kallxo.com, i da podnosilac zahteva nije bio autor te fotografije i to da nije po prvi put objavljivao fotografiju. Međutim, kao što je to i objašnjeno u opštim principima iznad, sloboda izražavanja se ne primenjuje samo na sadržaju informacija već i na plasiranje istih, zato što bilo koje ograničenje potonjeg obavezno utiče na pravo da se dobiju i proslede informacije. (vidi, *mutatis mutandis,* slučaj ESLjP-a *Magyar Ketfarku Kutya Part protiv Mađarske*, Aplikacija br 201/17 Presuda od 20. januara 2020. godine, stav 87).

66. Dakle, objavljivanje izbornog spota uključujući i objavljivanje fotografije trećeg lica koja je objavljena i ranije od strane medija kallxo.com, može narušiti slobodu izražavanja ukoliko se ne ispune izuzeća koja su predviđena u stavu 2 člana 10 EKLjP-a i stavu 2 člana 40 Ustava i članu 53 Ustava. Ograničavanje slobode izražavanja u ovom slučaju je za posledicu imalo nametanje jedne određene novčane kazne podnosiocu zahteva zato što je video zapis prosleđen na društvenim mrežama i nije ograničio na direktan način objavljivanje video zapisa ili zahteva da se navedeni video zapis odstrani sa društvene mreže. Stoga, ograničenje je urađeno odlukom IPŽP-a a što je potvrđeno od strane Vrhovnog Suda.

67. Samim tim, U nastavku će Sud proceniti da li je jedno takvo ograničenje, postavljeno putem osporenih odluka IPŽP-a i Vrhovnog Suda imalo pravni osnov, i ukoliko je, da li je imalo legitimni cilj koji se trebao dostići ograničenjem, kao i da li je mešanje „bilo potrebno u jednom demokratskom društvu“ ili da li je bilo odnosa proporcionalnosti između ograničenja prava i legitimnog cilja kojem se težilo.

a) Da li je mešanje bilo predviđeno u Zakonu

68. Što se tiče principa “odredivosti po zakonu”, Sud smatra da je potrebno da se objasni, pre svega shvatanje pojma “zakon” sa tačke gledišta ograničavanja ljudskih prava. S tim u vezi, Sud podseća da na osnovu sudske prakse ESLjP-a, ovaj potonji je uvek shvatao pojam “zakon” u smislu “supstancijalnog” a ne u “formalnom” smislu. U tom kontekstu, pojam “zakon” obuhvata zakone i akte koji su niži od zakona, ili podzakonske akte, kao i mere koje su preduzete od strane profesionalnih regulatornih tela na osnovu njihovih ovlašćenja koja im je delegirala Skupština. Štaviše, na osnovu ESLjP-a “zakon” se treba shvatati kao da uključuje kako “statutarne” zakone tako i “sudske presedane”. Kao zaključak, pojam “zakon” su odredbe na snazi kako su iste tumačene od strane sudova (vidi*, mutatis mutandis,* predmet ESLjP-a *Gülcü protiv Turske*, *Aplikacija br* 17526/10 Presuda od 19. januara 2016. godine, stav 104 i predmet *Leyla Şahin protiv Turske*, Aplikacija br 44774/98, Presuda od 10. novembra 2005. godine, stav 84).

69. Sud takođe podseća da na osnovu sudske prakse ESLjP-a “odredivost po zakonu” koja je uvrštena u stavu 2 člana 10 EKLjP-a, ne samo da traži da preduzeta mera ima pravni osnov u domaćim zakonskim propisima već se poziva i na kvalitet zakona koji treba da je predvidiv, pristupačan, treba sa sadrži mere zaštite od proizvoljnog mešanja

javnih vlasti i treba da bude formulisan sa potrebnom preciznošću koja će omogućiti subjektima da se pozovu na isti da bi regulisali svoje ponašanje u skladu sa tim zakonom (vidi, *mutatis mutandis*, predmet ESLjP-a *Magyar Ketfarku Kutya Part protiv Mađarske*, citirano gore, stavovi 93 i 94).

70. U kontekstu procene osnovnih prava i sloboda, Sud primećuje da granica između nadležnosti Ustavnog Suda i redovnih sudova u proceni ustavnosti i zakonitosti nije uvek jasno definisana. Ustavni Sud ali i redovni sudovi su često u pozicijama da vrše tumačenja zakona, Ustava ali i međunarodnih instrumenata, kao što su oni koji su zagarantovani i članom 22 Ustava. To je princip supsidijarnosti i doktrina četvrtog stepena koji u načelu, ali u zavisnosti od posebnih okolnosti svakog slučaja, čine ovu razliku.

71. S tim u vezi, imajući u obzir ulogu Ustavnog Suda kao i princip supsidijarnosti, Sud će u nastavku razmotriti procenu IPŽP-a i Vrhovnog suda, kada su procenili da li su radnje podnosioca zahteva povredile zakonske odredbe i tom prilikom, da li ovi nalazi čine ustavnu povredu u skladu sa principima i standardima koji su gore razmatrani.

72. Sud podseća da je kandidat za poslanika podnosioca zahteva dana 25. septembra 2019. godine objavio na društvenoj mreži Facebook jedan video zapis koji je bio snimljen pred zgradom Policije Kosova, gde je, između ostalog, bila korišćena i fotografija policajca E.B. Nakon žalbe koja je podneta od strane E.B. IPŽP je u odluci [br. 233/2019], izrekao novčanu kaznu u visini od 9,500.00 (devet hiljada i pet stotina) evra.

73. Sud podseća da podnosilac zahteva u vezi sa ovim ograničenjem tvrdi da izborna zakonska pravila, na osnovu kojih je podnosilac zahteva kažnjen, nisu bila primenljiva u vreme kada je objavljen video zapis, argumentujući da se izborna zakonska pravila primenjuju samo tokom izborne kampanje koja je počela dana 25. septembra 2019. godine, dok je objavljivanje video zapisa urađeno dana 19. septembra 2019. godine. Stoga, sankcionisanje ove radnje nije bilo predviđeno zakonom u vreme kada je ta radnja izvršena i ovo čini povredu slobode izražavanja kao i principa vladavine zakona i pravne sigurnosti. Takođe, podnosilac zahteva tvrdi da je objavljivanje video spota od strane kandidata podnosioca zahteva za poslanika zaštićeno slobodom izražavanja i ne može se ograničiti od IPŽP-a.

74. Sud primećuje da podnosilac zahteva ponavlja pred Sudom iste argumente koje je već podneo u postupcima pred IPŽP-om i Vrhovnim Sudom, a posebno u vezi sa utvrđivanjem činjeničnog stanja i

primenljivošću izbornog zakona u konkretnom slučaju (vidi paragrafe 12, 13 i 14).

75. Sud podseća da je svoju odluku IPŽP zasnovao na ZOI i podzakonskim aktima koji proizilazi iz ovog zakona, odnosno članu 33 stavovi (b) i (l) i članu 119, stav 4 ZOI, koji propisuju sledeće:

Član 33
Zabranjene radnje za političke subjekte

Političkim subjektima, njihovim pristalicama i kandidatima su tokom predizborne kampanje zabranjene sledeće radnje:
[...]
b) postavljanje obaveštenja, plakata i postera, ili objavljivanje njihovih imena ili slogana koji se tiču izborne kampanje, u ili na javnim objektima ili ustanovama, na ili iznad javnih puteva, na saobraćajnim znacima, u ili na zgradama ili objektima koje koriste međunarodne organizacije, ili u\na privatnim objektima pod tuđim vlasništvom ili korišćenjem;
[...]

l) koristi se rečima, usmenim ili pismenim putem, koje vređaju ili provociraju, ili imaju za cilj provokaciju neke druge osobe, kako bi izazvala nasilje protiv nekog lica ili vlasništva, koje pospešuje, ili koje ima za cilj pospešivanje mrženje protiv drugih, ili objavljuje ili koristi slike, simbole ili neki drugi material koji može imati takav efekat;
[...]

Član 119 [Žalbe]

119.1 Lice koje ima pravni interes u stvari iz jurisdikcije IKMŽ, ili čija prava koja se tiču izbornog procesa ustanovljenih ovim zakonom, uredbom ili izbornim pravilom su prekršena, može podneti žalbu IKMŽ.
[...]

76. Kao i članom 5 [Žalbe] stav 5 Pravilnika br. 02/2015 IPŽP-a koji propisuje da:

Član 5 [Žalbe]

[...]
5.5 Za bilo koje pitanje koje nije direktno povezano sa glasanjem i brojanjem, žalba se treba podneti u IPŽP u roku od dvadeset i četiri (24) sata od navodne povrede".

77. U vezi sa primenom gore navedenih odredbi, Sud podseća da je IPŽP u odluci [br. 233/2019], usvojio kao osnovanu žalbu strane E.B, i podnosiocu zahteva je izrekao novčanu kaznu u visini od 9,500.00 (devet hiljada i pet stotina) evra, zbog: *i)* objavljivanja u spotu izborne kampanje objekta Policije Kosova u Prištini; i *ii)* uključivanja drugog lica E.B., bez njegove dozvole u promotivne izborne aktivnosti u suprotnosti sa članom 33 [Zabranjene radnje za političke subjekte] ZOI. Što se tiče navoda o tome što nije precizirano od strane E.B. ni mesto, ni datum i vreme kada se desila navodna povreda, navod koji podnosilac zahteva predstavlja i pred Sudom, IPŽP je obrazložio da je E.B. saznao za tu povredu dana 4. oktobra 2019. godine, i rok za podnosioca zahteva počinje od momenta kada žalilac sazna u vezi sa izvršenom povredom, a što u ovom konkretnom slučaju proizilazi da je unutar izborne kampanje.

78. Nakon podnošenja žalbe podnosioca zahteva, Vrhovni Sud je Presudom [br. A.A-U.ZH. br.16/2019] odbio kao neosnovanu žalbu podnosioca zahteva, gde je utvrdio da je odluka IPŽP-a bila jasna i razumljiva i da je sadržala dovoljno razloga u vezi sa odlučujućim činjenicama, koji su bili prihvatljivi i za Vrhovni Sud koji je zaključio da je i materijalno pravo bilo pravilno primenjeno. Vrhovni Sud je još jednom potvrdio da je podnosilac zahteva tokom kampanje, radi izbornih ciljeva, u suprotnosti sa zakonom (član 33 tačka b ZOI), objavio jedan video spot u kojem je prikazan objekat Policije Kosova u Prištini i koji je uključivao i drugo lice bez njegove dozvole.

79. Sa druge strane, u vezi sa navodima da je video zapis bio objavljen dana 19. septembra 2019. godine, a izborna kampanja je počela 25. septembra 2019. godine, i samim tim, izrečena novčana kazna je izrečena u suprotnosti sa ZOI koji se primenjuje samo tokom izborne kampanje, Sud je ocenio da je odluka IPŽP-a koja je potvrđena i od Vrhovnog Suda, bila zasnovana na Pravilniku br.02/2015 IPŽP-a koji je propisivao da se žalba treba podneti u IPŽP u roku od dvadeset i četiri (24) sata od navodne povrede, tumačeći da ovaj rok počinje da teče ne od momenta kada je izvršeno objavljivanje televizijskog spota, već od vremena kada je žalilac saznao u vezi sa navodnom povredom, uz uslov da se to uradi unutar izborne kampanje, i ovo je bio slučaj i sa objavljivanjem izbornog spota kandidata da poslanika podnosioca zahteva.

80. Stoga, Sud se slaže sa procenom IPŽP-a i Vrhovnog Suda da je ograničenje bilo predviđeno zakonom, odnosno članom 33 stavovi (b) i (l) i članom 119, stav 4 ZOI kao i članom 5 [Žalbe] stav 5 Pravilnika br. 02/2015 IPŽP-a i ne vidi razloga za devijaciju od ovog obrazloženja.

81. Sud, štaviše, podseća i na član 33 [Zabranjene radnje za političke subjekte] stav 1 ZOI gde je propisano da:

> *"političkim subjektima, njihovim pristalicama i kandidatima su tokom predizborne kampanje zabranjene sledeće radnje [...]".*

82. Samim tim, ZOI je odredio na jasan način da su radnje koje su zabranjene članom 33 ZOI povezane sa periodom kampanje.

83. S tim u vezi, Sud se poziva na član 3 [Definicije] ZOI koji propisuje da:

> *"Period kampanje" se odnosi na period od trideset (30) dana za izbornu kampanju političkih subjekata, koji se završava dan pre izbora".*

84. Po definiciji "Perioda kampanje" koja je propisana u članu 3 [Definicije] ZOI, u smislu ZOI, član 33 [Zabranjene radnje za političke subjekte] ZOI se primenjuje 30 dana pre održavanja izbora.

85. Stoga, Sud ocenjuje da bez obzira na i bez predrasuda na dan objavljivanja izbora od strane Predsednika Republike i dan početka izborne kampanje na osnovu tačke l) Odluke [br. 824-2015] o Određivanju rokova za izborne aktivnosti za prevremene Izbore za Skupštinu Kosova 2019 koja određuje da "Izborna kampanja kao i rokovi za izborne skupove počinju dana 25. septembra a završavaju se dana 4. oktobra 2019. godine", 30 dana pre održavanja izbora od 6. oktobra 2019. godine, su bila relevantna za primenljivost člana 33 [Zabranjene radnje za političke subjekte] ZOI.

86. Samim tim, uzimajući za osnov činjenicu da su opšti izbori na Kosovu održani 6. oktobra 2019. godine, dok je podnosilac zahteva izjavio da je video zapis bio objavljen dana 19. septembra 2019. godine, bez obzira na činjenicu kada je lice E.B. podnelo žalbu pred IPŽP-om, objavljivanje video zapisa je takođe urađeno unutar vremenskog perioda tokom kojeg je član 33 [Zabranjene radnje za političke subjekte] ZOI bio primenljiv. Stoga, Sud se ne može složiti sa podnosiocem zahteva da je u vreme objavljivanja član 33 ZOI nije bio na snazi.

87. Sledstveno tome, Sud nalazi da navod podnosioca zahteva da ograničenje slobode izražavanja nije bilo predviđeno zakonom zato što se ZOI nije primenjivao u vreme kada je objavljen izborni spot, nije osnovan.

88. Štaviše, Sud nalazi da su zakonski propisi koji su primenjeni u ovom konkretnom slučaju bili pristupačni i predvidljivi za podnosioca zahteva pogotovo zbog toga što je podnosilac zahteva učestvovao i na ranijim izborima i bio je povinovan tim istim izbornim pravilima.

89. Stoga, kao zaključak, Sud nalazi da je ograničenje slobode izražavanja bilo *"predviđeno zakonom"*. Sud će u nastavku proceniti da li je ograničenje imalo legitimnu svrhu i da li su preduzete mere bile proporcionalne.

b) Da li je ograničenje imalo legitimnu svrhu

90. Što se tiče legitimne svrhe i testa proporcionalnosti koji se trebaju ispuniti da bi jedno ograničenje bio obrazloženo, Sud naglašava da iako podnosilac zahteva izuzev argumenata koji su povezani u vezi sa tim da li predviđena mera bila nije bila predviđena zakonom, nije osporio na specifičan način, Sud će oceniti da li je ova mera – ograničenje slobode izražavanja, imalo legitimnu svrhu i da li je proporcionalno da bi se ostvarila tražena legitimna svrha.

91. S tim u vezi, Sud naglašava da na osnovu sudske prakse ESLjP-a, zabrana određenih radnji tokom izborne kampanje može da ima legitimnu svrhu zaštitu reputacije kao i prava drugih i takođe i javnog interesa da bi se osiguralo održavanje slobodnih i fer parlamentarnih izbora (vidi, *mutatis mutandis,* slučaj ESLjP-a *Nataliya Mykhaylivna Vitrenko i drugi protiv Ukrajine,* Aplikacija br 23510/02 Odluka od 16. decembra 2008. godine)

92. U ovom konkretnom slučaju, IPŽP je ocenio da je izborni spot snimljen ispred objekta Policije Kosova kao i da je u njemu bila fotografija nekog drugog lica E.B., bez njegove dozvole u promotivnim izbornim aktivnostima, kojom prilikom je došlo do povrede dostojanstva lica E.B.

93. Stoga, Sud ocenjuje da ograničenje slobode izražavanja u ovom konkretnom slučaju ima legitimnu svrhu – zaštitu reputacije i prava drugih, u ovom slučaju lica E.B. kao i javnog interesa da bi se osigurali slobodni i fer parlamentarni izbori.

94. Imajući u obzir da je ograničenje slobode izražavanja bilo predviđeno zakonom i ima legitimnu svrhu, Sud će u nastavku oceniti da li je mešanje "bilo potrebno u jednom demokratskom društvu", odnosno da li je bilo proporcionalno sa traženom legitimnom svrhom.

c) Da li je mešanje "bilo potrebno u jednom demokratskom društvu" ili da li je proporcionalno sa traženom legitimnom svrhom

95. Da bi se ocenio ovaj kriterijum, potrebno je da se oceni kako su IPŽP i Vrhovni Sud tretirali predmet podnosioca zahteva i da li je mera predviđena zakonom bila proporcionalna da se postigne cilj kojem se težilo

96. Kao što je to i objašnjeno u opštim principima navedenim iznad, sloboda izražavanja je predmet izuzeća koja se trebaju usko tumačiti i potreba za ograničenjem se treba odrediti na ubedljiv način. Ono što je upitanju su ograničenja prihvatljive kritike u kontekstu javnih debata i političkih pitanja koja su u opštem interesu, i gde Sud, kao konačna vlast za tumačenje ustavnih prava, treba da se ubedi da su i IPŽP i Vrhovni Sud primenili standarde koji su skladni, i štaviše, tokom izvršenja ovih funkcija, isti su se oslanjali na prihvatljivu procenu relevantnih činjenica (vidi, *mutatis mutandis,* slučaj ESLjP-a *nataliya Mykhaylivna Vitrnko i drugi protiv Ukrajine,* predstavka br. 23510/02, odluka od 16. decembra 2008. godine, stranica 11).

97. Sud ocenjuje da je IPŽP je izrekao novčanu kaznu podnosiocu zahteva zbog toga što je objavio spot izborne kampanje bio urađen pred objektom Policije Kosova u Prištini i činjenice da je u spotu koji je objavljen u promotivnoj izbornoj kampanji bila i fotografija drugog lica E.B., bez njegove dozvole i gde je IPŽP smatrao da je ovim došlo do narušavanja njegovog dostojanstva.

98. Štaviše, da bi se odredila visina novčane kazne, IPŽP je uzeo za osnov prirodu povrede i uticaj na izborni postupak, činjenicu da je podnosilac zahteva već ranije učestvovao i na prethodnim izborima kao i to da je bio upoznat sa izbornim pravilima i činjenicom da je podnosilac zahteva i ranije činio ovakve povrede.

99. Sud takođe primećuje da je kazna koja je izrečena za podnosioca zahteva bila zasnovana na članu 120 [Pravni lekovi i sankcije za prekršaje] gde se u tački (c) propisuje da u slučaju povrede ZOI ili izbornih pravila IPŽP može "da izrekne kaznu političkom subjektu ili posmatračkoj organizaciji u iznosu do dvesta hiljada evra (€200,000)." Međutim, u ovom konkretnom slučaju, podnosilac zahteva je kažnjen novčanom kaznom u visini od 9.500 evra što je dosta nisko u poređenju sa sumama za koje IPŽP ima dozvolu da izrekne.

100. Stoga, u svetlu ovih nalaza, ne može se reći da su IPŽP i Vrhovni Sud, prekoračili marginu procene koju isti uživaju da bi odredili da li je

preduzeta meta bila "potrebna u jednom demokratskom društvu" odnosno da li je bilo jednog razložnog odnosa proporcionalnosti između preduzete mere i svrhe kojoj se težilo (vidi, *mutatis mutandis,* slučaj ESLjP-a *nataliya Mykhaylivna Vitrnko i drugi protiv Ukrajine,* predstavka br. 23510/02, odluka od 16. decembra 2008. godine, stranica 12).

101. Stoga, ograničenje slobode izražavanja predviđeno zakonom je bilo proporcionalno da bi se dostigao legitimni cilj zaštite prava drugih i sigurnosti jednog pravilnog i fer izbornog procesa).

102. Kao zaključak, Sud utvrđuje da je sloboda izražavanja podnosioca zahteva bila ograničena, međutim, ograničenje je bilo predviđeno u Zakonu, imalo je legitimnu svrhu i ispunilo je kriterijume proporcionalnosti.

103. Dakle, na osnovu gore navedenog, Sud utvrđuje da su neosnovani navodi podnosioca da mu je povređeno pravo na slobodu izražavanja zagarantovano članom 40 Ustava i članom 10 EKLjP-a.

(ii) Navodi podnosioca zahteva u vezi sa načelom nediskriminacije garantovano članom 24 Ustava, članom 14 EKLjP-a i članom 7 UDLJP-a

104. U vezi sa principom nediskriminacije, podnosilac zahteva se žali da je IPŽP doneo kontradiktorne odluke, jer je u sličnim situacijama doneo različite odluke u vezi sa vremenom izvršenja neke zabranjene izborne radnje jer je u slučaju podnosioca zahteva uzeo za osnov vreme kada je podneta žalba od strane lica E.B. dok je u drugim slučajevima uzeo za osnov vreme kada je objavljen izborni spot. U osnovi podnosilac zahteva ponovo osporava činjenično stanje i način tumačenja činjeničnog stanja od strane IPŽP.

105. Što se tiče navoda podnosilaca zahteva o povredi jednakosti pred zakonom, Sud se poziva na svoju sudsku praksu koja ukazuje na to da samo razlike u tretiranju, na osnovu prepoznatljive karakteristike *ili statusa* mogu predstavljati nejednako tretiranje u smislu člana 24. Ustava. Pored toga, da bi se neko pitanje moglo pokrenuti na osnovu člana 24, mora da postoji razlika u tretiranju lica u analognim ili sličnim situacijama (vidi, *mutatis mutandis*, slučaj Ustavnog suda KI157/18, podnosilac *Vrhovni sud Kosova*, presuda od 13. marta 2019. godine, stav 33; vidi, takođe, i predmet ESLJP-a *Carson i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, predstavka br. 42184/05, 16. mart 2010. godine, stav 61).

106. Sud primećuje da podnosilac zahteva nije podneo nikakav dokaz *prima facie* koji pokazuje na osnovu koje identifikacione karakteristike, ili statusa, su oni bili diskriminisani u postupcima pred Vrhovnim Sudom.

107. Međutim, u vezi sa navodima o pitanju kontradiktornih odluka Vrhovnog Suda, Sud, pozivajući se na sudsku praksu ESLjP-a, podseća da ESLjP je u principu pitanje važnosti doslednosti sudske prakse povezuje sa principom pravne sigurnosti i poverenja javnosti u pravosudni sistem (Vidi: *mutatis mutandis Brumarescu protiv Rumunije*, Aplikacija br. 28342/95 , presudu ESLjP-a od 28. oktobra 1999. godine, stav 61; vidi: *Păduraru protiv Rumunije* Aplikacija br. 63252/00, presudu ESLjP-a od 1. decembra 2005. godine, stav 98;, *Ştefănică i drugi protiv Rumunije* Aplikacija br. 38155/02, Presudu ESLjP-a od 2. novembra 2010. godine stav 38;, *Balažoski i drugi protiv Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije Aplikacija br. 45117/08,* presuda ESLjP-a od 25. aprila 2013. godine *stav 29.; Nejdet Şahin i Perihan Şahin protiv Turske*, Aplikacija br. 13279/05 *presudu ESLjP-a od 20. oktobra 2011. godine*,, stav 52 i vidi, : *Albu i drugi protiv Rumunije* aplikacija br. 34796/09 presudu ESLjP-a od 10. maja 2012. godine stav 34,.

108. S tim u vezi, ESLjP je kroz svoju sudsku praksu takođe naveo da zahtevi načela pravne sigurnosti i legitimne zaštite poverenja javnosti ne daju niti garantuju neko pravo dobijeno za doslednost sudske prakse (Vidi *Unédic protiv Francuske*, predstavka br. 20153/04, presudu ESLjP-a od 18. decembra 2008. godine, stav 74; Presudu ESLjP- *Nejdet Şahin i Perihan Şahin protiv Turske*, citirano iznad, stav 58; *Albu i drugi protiv Rumunije*, citirano iznad, stav 34; i vidi takođe slučaj Ustavnog Suda, KI142/15, *Habib Makiqi*, Rešenje o neprihvatljivosti od 27. oktobra 2016. godine, stav 38).

109. ESLjP je na specifičan način podvukao da *"u principu, nije njegova funkcija da upoređuje različite odluke sudova, čak ni ako se radi o očigledno sličnim postupcima"; sud mora da poštuje nezavisnost tih sudova [...]."* (vidi slučaj *Ādamsons protiv Letonije*, citirano iznad, stav 118, kao i slučaj *Nejdet Sahin i Perihan Şahin protiv Turske*, citirano iznad, stav 50 i vidi takođe slučaj Ustavnog Suda, KI29/17, *Adem Zhegrova*, Rešenje o neprihvatljivosti od 2. oktobra 2017. godine, stav 47).

110. Međutim, ESLjP je svojom sudskom praksom definisao kriterijume za ocenu uslova u kojima su protivrečne odluke poslednjih stepena u suprotnosti sa načelom pravne sigurnosti. U tom smislu, ESLjP naglašava da se treba utvrditi: a) da li postoje duboke i dugotrajne

razlike u sudskoj praksi domaćih sudova; b) da li domaći zakoni propisuju mehanizam koji može da prevaziđe te nedoslednosti; i, c) da li je taj mehanizam primenjen i, ukoliko jeste, u kojoj meri (vidi: *mutatis mutandis* slučaj ESLjP *Iordan Iordanov i drugi protiv Bugarske*, predstavka br. 23530/02, presuda od 2. oktobra 2009. godine, stavovi 49-52; i vidi takođe slučaj Ustavnog suda, KI29/17, *Adem Zhegrova*, Rešenje o neprihvatljivosti od 2. oktobra 2017. godine, stav 51).

111. Sud primećuje da je u sudskoj praksi ESLjP-a, kriterijum postojanja "dubokih i dugotrajnih razlika" osnova u proceni doslednosti sudske prakse (vidi *mutatis mutandis Famullia Katolike Greke Lupeni i drugi protiv Rumunije*, Presuda od 29. novembra 2016. godine, stavovi 116-135; *Iordan Iordanov i drugi protiv Bugarske*, predstavka br. 23530/02, citirano iznad, stavovi 49-52; *Nejdet Sahin i Perihan Şahin protiv Turske*, citirano iznad, stav 53). U tom smislu, ESLjP je takođe utvrdio da se treba proceniti i efekat jedne takve razlike u odnosu na broj drugih slučajeva (vodo slučaj *Abu i drugi protiv Rumunije*, Presuda od 10. juna 2012. godine, stav 38).

112. Sud podvlači da nije dužnost suda da upoređuje različite odluke Vrhovnog Suda i da Sud poštuje u potpunosti nezavisnost redovnih sudova.

113. Sud podseća da se u vezi sa ovim navodom podnosilac zahteva prvenstveno poziva na odluku IPŽP-a [A.181/2019] od 4. oktobra 2019. godine, kojom je odbijena kao neosnovana žalba uložena od Agencije za Hitno Upravljanje protiv podnosioca zahteva zato što žalilac nije podneo dokaze i nije pridružio nikakav svedočenje u vezi sa tvrdnjama o povredi izbornih pravila od strane podnosioca zahteva. IPŽP je konkretnije obrazložio da žalilac nije *"precizirao vreme kada je snimljen i objavljen navedeni spot."*

114. Podnosilac zahteva se poziva i na odluku IPŽP-a[A. br. 93/2019], od 27. septembra 2019. godine, gde je IPŽP prihvatio kao osnovanu žalbu podnosioca zahteva a protiv Demokratske Stranke Kosova kojom prilikom je IPŽP ustanovio da je žalba podnosioca zahteva od 26. septembra 2019. godine, na osnovu koje se tvrdilo da je odbornica Skupštine opštine Štimlje iz Demokratske Stranke Kosova, dana 25. septembra 2019. godine, objavila na društvenoj mreži Facebook jednu fotografiju sa Predsednikom opštine Štimlje kao kandidatom za poslanika ove partije na izborima od 6. oktobra 2020. godine, radnje koje su sankcionisane odredbama člana 35.1 ZOI i

115. Podnosilac zahteva se takođe poziva i na odluku IPŽP-a [A br. 108/2019], od 30. septembra 2019. godine, kojom je IPŽP prihvatio kao osnovanu žalbu podnosioca zahteva i jedne nevladine organizacije protiv koalicije AAK-PSD koja je podneta dana 27. septembra 2019. godine, zato što je kandidat AAK-PSD za premijera dana 26. septembra 2019. godine putem svog naloga na Facebook-u, uvrstio i članove Policije Kosova i njihovom izbornom spotu gde je napisao "još 2000 policajaca do kraja mandata", gde je ovim došlo do povrede izbornog pravila br.13/2013 izmenjeno i dopunjeno izbornim pravilom br.20/2019.

116. Međutim, Sud, pozivajući se na svoju sudske praksu kao i na praksu ESLjP-a, ocenjuje da u slučajevima koji su podneti od strane podnosioca zahteva koje oni povezuju sa njihovim slučajem, nisu isti sa ovim konkretnim slučajem.

117. U vezi sa odlukom IPŽP-a [A. 181/2019] od 4. oktobra 2019. godine, IPŽP uopšte nije razmatrao pitanje u vezi sa datumom kada je objavljen spot u odnosu na datum kada su žalioci primetili to, zato što žalioci u tom slučaju nisu pridružili svojoj žalbi nikakav dokaz u vezi sa njihovim navodima.

118. Sa druge strane, što se tiče odluke IPŽP-a A. br. 93/2019, od 27. septembra 2019. godine, i odluke IPŽP-a A br. 108/2019, od 30. septembra 2019. godine, u oba ova slučaja objavljivanje izbornog spota je urađeno nakon 25. septembra 2019. godine - jer je izborna kampanja već bila zvanično počela i žalbe su podnete narednog dana zato što su izborni spotovi bili objavljeni na društvenim mrežama. Stoga IPŽP nije uopšte razmatrao pitanje objavljivanja izbornog spota u odnosu na dan kada je izborni spot primećen od strane žalioca, zato što to nije bilo pitanje koje je bilo postavljeno pred njima.

119. Međutim, u vezi sa konkretnim slučajem, podnosilac zahteva tvrdi da je izborni spot bio objavljen pre dana 25. septembra 2019. godine, dok je IPŽP utvrdio da je od strane lica koje ima pravni interes (žalioca) E.B. primećen dana 4. oktobra 2019. godine.

120. Stoga, Sud ocenjuje da okolnosti ovog konkretnog slučaja i slučajevi u vezi sa kojima je podnosilac zahteva tvrdio da je IPŽP odlučio drugačije, nisu isti.

121. Samim tim, ovo čini nepotrebnim da se proceni a) da li postoje duboke i dugotrajne razlike u sudskoj praksi domaćih sudova; b) da li domaći zakoni propisuju mehanizam koji može da prevaziđe te

nedoslednosti; i, c) da li je taj mehanizam primenjen i, ukoliko jeste, u kojoj meri.

122. Štaviše, Sud naglašava da odluke na koje se poziva podnosilac zahteva su odluke IPŽP-a protiv kojih su strane u postupku imali pravo žalbe pred Vrhovnim Sudom i koje postaju konačne samo ukoliko se ne podnese neka žalba protiv istih u određenom roku ili dok se ne donese odluka u vezi sa istima pred Vrhovnim Sudom. Podnosilac zahteva nije objasnio niti je podneo dokaze kojima se potvrđuje da je da su ove odluke IPŽP-a potvrđene kao takve i od strane Vrhovnog Suda.

123. Samim tim, Sudu je, pozivajući se na svoju sudsku praksu kao in a sudsku praksu ESLjP-a i standarde koji su utvrđeni u ovoj praksi, a koje principe ovaj Sud i primenjuje, nemoguće da ustvrdi da su u slučaju podnosioca zahteva ispunjeni kriterijumi postojanja protivrečnih odluka.

124. Dakle, na osnovu gore navedenog, Sud utvrđuje da su neosnovani navodi podnosioca da mu je povređeno pravo na jednakost pred zakonom odnosno pravo da ne bude diskriminisan koje je zagarantovano članom 24 Ustava, članom 14 EKLjP-a i članom 7. UDLjP-a.

(iii) Navodi u vezi sa članom 7 [Vrednosti] Ustava

125. Sud najpre primećuje da podnosilac zahteva povredu člana 7 [Vrednosti] Ustava pokušava da obrazloži pogrešno utvrđenim činjeničnim stanjem i pogrešnom primenom materijalnog i procesnog prava u osnovi ponavljajući tvrdnje koje je izneo u odgovoru na žalbu koju je podneo pred IPŽP.

126. Podnosilac zahteva pogrešno utvrđeno činjenično stanje povezuje sa momentom kada je učinjen prekršaj odnosno datumom kada je prekršaj počinjen, dalje ponavlja tvrdnje u vezi formalnih kriterijuma koje treba jedna žalba da ispuni, i na osnovu toga izvodi zaključak da materijalno i proceno pravo nije ispravno primenjeno.

127. Što se tiče ovih navoda podnosioca a koji se tiču nepravilno utvrđenog činjeničnog stanja i pogrešne primene materijalnog i procesnog prava, Sud primećuje da je IPŽP je u osnovi detaljno obrazložio svaki navod podnosioca i objasni kako je utvrdio činjenično stanje i kako je primenio materijalno i procesno pravo vidi paragrafe 12., 13. i 14.

128. Sud podseća da što se tiče tvrdnji podnosioca zahteva u vezi pogrešne primene zakona i pogrešnog tumačenja zakona. Sud ponavlja na

prvom mestu da nije njegova funkcija da se bavi greškama u činjeničnom stanju ili pogrešnom primenom prava koju su navodno učinili redovni sudovi, osim ako greške i pogrešna primena prav nisu takve da su povređena prava i slobode zaštićena Ustavom (*Garcia Ruiz protiv Španije* [GC], br . 30544/96 , § 28, ECHR 1999-I).

129. Sud primećuje da su svi odgovori IPŽP i Vrhovnog suda jasni i obrazloženi , kao i da su svi navodi podnosioca zahteva, koji su bili relevantni za odlučivanje u vezi sa ovim slučajem, saslušani su i razmotreni na pravilan način od strane IPŽP i Vrhovnog suda Shodno tome, Sud zaključuje da su postupci pokrenuti pred IPŽP i Vrhovnog suda, gledano u celosti, bili pravični (vidi: *mutatis mutandis*, presudu ESLJP-a od 21. januara 1999. godine, *Garcia Ruiz protiv Španije*, br. 30544/96, stavovi 29 i 30).

130. Dalje, Što se tiče samog člana 7 [Vrednosti] Ustava, Sud podseća da je opšti princip da članovi Ustava koji direktno ne regulišu ljudska prava i slobode nemaju nezavisan efekat, pošto njihov efekat važi samo za "uživanje prava i sloboda" koja se garantuju odredbama Poglavlja II i III Ustava. Shodno tome, ovi članovi samostalno ne mogu da se primenjuju ukoliko činjenice o kojima je reč ne ulaze u područje delovanja jedne ili više tih odredbi članova Ustava koji se tiču "uživanja ljudskih prava i sloboda". (vidi slučaj Suda Kl136/16, podnosilac zahteva: *Vllaznim Bytyqi*, Rešenje o neprihvatljivosti od 18. oktobra 2017. godine, stav 40).

131. S tim u vezi, Sud naglašava da je tvrdnje koje se povezane sa pitanjima vladavine zakona i pravne sigurnosti razmotrio u vezi sa slobodom izražavanja.

132. Dakle, na osnovu gore navedenog, Sud utvrđuje da su neosnovani navodi podnosioca da je pogrešnom utvrđenim činjeničnim stanjem i pogrešnim tumačenja zakona povređeno pravo podnosioca zahteva koje je zagarantovano članom 7 [Vrednosti] Ustava.

(iv) Navodi u vezi sa članovima 21 [Opšta načela], i 22 [Direktna primena međunarodnih sporazuma i instrumenata] Ustava

133. Sud podseća da podnosilac zahteva ne obrazlaže povrede članova 21 i 22 Ustava već samo konstatuje da *"...sadržaj presude pod znakom A. A. – U. ZH. br. 16/2019 Vrhovnog suda sadrži ugrožavanje..."* ovih dva člana.

134. Što se tiče članova 21 [Opšta načela] i 22 [Direktna primena međunarodnih sporazuma i instrumenata] Ustava, Sud naglašava da ovi članovi, sami po sebi ne sadrže neko pravo ili osnovnu slobodu.

135. Član 21 se u svom sadržaju poziva na karakter ljudskih prava koji je nerazdvojiv, neotuđiv i neprikosnoven; zaštitu i garanciju ljudskih prava; obavezu sa poštovanje ljudskih prava, propisujući da i prava i slobode koje su zagarantovane u Ustavu, onoliko koliko je to moguće, važe i za pravna lica.

136. Sa druge strane, član 22 Ustava određuje status ljudskih prava i sloboda koje su zagarantovane međunarodnim sporazumima i instrumentima, navedene u članu 22, u pravnom sistemu Kosova, kao prava koja se garantuju Ustavom, primenjuju direktno u Republici Kosova i imaju prioritet, u slučaju konflikta, sa odredbama zakona i drugim aktima javnih institucija.

137. Dakle, gore navedeni članovi, nisu članovi koji se mogu tumačiti na nezavisan način od drugih relevantnih ustavnih odredbi za ovaj slučaj. Međutim, tokom razmatranja ovog slučaja, Sud je uzeo u obzir i principe koji su navedeni u članu 21 Ustava ali i u međunarodnim sporazumima i instrumentima koji su određeni u članu 22 Ustava.

138. Dakle, na osnovu gore navedenog, Sud utvrđuje da podnosilac zahteva nije obrazložio niti objasnio na koji način je došlo do povrede članova 21 i 22 Ustava, te su neosnovane tvrdnje podnosioca da je osporenom presudom povređeno pravo podnosioca zahteva koje je zagarantovano članom 21 [Opšta načela] i članom 22 [Direktna primena međunarodnih sporazuma i instrumenata] Ustava.

Zaključak

139. Sud smatra da podnosilac zahteva nije predstavio činjenice koje pokazuju da su postupci pred redovnim sudovima, na bilo koji način, doveli do povreda njegovih ustavnih prava, te shodno tome kao zaključak;

(i) Sud utvrđuje da su neosnovani navodi podnosioca da mu je povređeno pravo na slobodu izražavanja koje je zagarantovano članovima 40 Ustava i članom 10 EKLjP-a.

(ii) Sud utvrđuje da su neosnovani navodi podnosioca da mu je povređeno pravo na jednakost pred zakonom odnosno pravo da ne bude diskriminisan koje je zagarantovano

članom 24 Ustava, članom 14 EKLjP-a i članom 7. UDLjP-a.

(iii) Sud utvrđuje da su neosnovani navodi podnosioca da je pogrešnom utvrđenim činjeničnim stanjem i pogrešnim tumačenja zakona povređeno pravo podnosioca zahteva koje je zagarantovano članom 7 [Vrednosti] Ustava.

(iv) Sud utvrđuje da podnosilac zahteva nije obrazložio niti objasnio na koji način je došlo do povrede članova 21 i 22 Ustava, te su neosnovane tvrdnje podnosioca da je osporenom presudom povređeno pravo podnosioca zahteva koje je zagarantovano članom 21 i članom 22 Ustava.

140. Samim tim, i na osnovu onoga što je navedeno iznad, Sud, oslanjajući se na posebne karakteristike slučaja, predstavljene činjenice, pitanja koja su pokrenuta od strane podnosioca zahteva, obrazloženja Vrhovnog Suda, kao i na osnovu utemeljenih standarda i odgovarajućih principa u svojoj sudskoj praksi kao i u sudskoj praksi ESLjP-a, ne nalazi da je Presudom Vrhovnog Suda [A.A-U.ZH. br. 16.2019] od 10. oktobra 2019. godine došlo do povrede članova 7 [Vrednosti], 21 [Opšta načela], 22 [Direktna primena međunarodnih sporazuma i instrumenata], 24 [Jednakost pred Zakonom], i 40 [Sloboda Izražavanja] Ustava Republike Kosovo, članova 10 [Sloboda Izražavanja] i 14 [Zabrana diskriminacije] Evropske Konvencije o Ljudskim Pravila kao i člana 7 Univerzalne Deklaracije o Ljudskim Pravima.

IZ TIH RAZLOGA

Ustavni sud Republike Kosovo, u skladu sa članom 113.7 Ustava, članovima 46 i 48 Zakona i pravilom 59 (1) Poslovnika o radu, dana 22. jula 2020. godine;

ODLUČUJE

I. DA PROGLASI, jednoglasno, zahtev neprihvatljivim;

II. DA UTVRDI, većinom glasova, da nije došlo do povrede članova 7 [Vrednosti], 21 [Opšta načela], 22 [Direktna primena međunarodnih sporazuma i instrumenata], 24 [Jednakost pred Zakonom], i 40 [Sloboda Izražavanja] Ustava Republike Kosovo, članova 10 [Sloboda Izražavanja] i 14 [Zabrana diskriminacije] Evropske Konvencije o Ljudskim Pravila kao i člana 7 Univerzalne Deklaracije o Ljudskim Pravima;

III. DA DOSTAVI ovu Presudu stranama;

IV. DA OBJAVI ovu Presudu u Službenom listu u skladu sa članom 20.4 Zakona;

V. Ova Presuda stupa na snagu odmah.

Sudija izvestilac	**Predsednica Ustavnog suda**
Radomir Laban	Arta Rama-Hajrizi

KI209/19, Podnosilac zahteva: Memli Krasniqi, Ocena ustavnosti presude Apelacionog suda Kosova Ka. br. 664/2019 od 5. avgusta 2019. godine

KI209/19, Presuda usvojena 5. novembra 2020. godine, objavljena dana 26 novembar 2020. godine

Ključne reči: *individualni zahtev, jednakost oružja, pravo na pravično i nepristrasno suđenje, sukob interesa.*

U okolnostima ovog konkretnog slučaja, Agencija za borbu protiv korupcije (ABPK) je podnela zahtev za početak prekršajnog postupka pred Osnovnim Sudom u Prištini, zbog osnovane sumnje da je podnosilac zahteva u suprotnosti sa članom 14, stav 1 Zakona br. 06/L-011 o sprečavanju sukoba interesa, istovremeno vršio funkcije poslanika u Skupštini Kosova i prvog potpredsednika Olimpijskog Komiteta Kosova (OKK).

Osnovni sud je odlučio da zbog nedostataka dokaza okonča prekršajni postupak obustavljanjem protiv podnosioca zahteva. U međuvremenu, ABPK je uložio žalbu protiv gore navedene odluke Osnovnog suda pred Apelacionim sudom ponavljajući da postoji sumnja da je podnosilac zahteva, kao visoki službenik, upao u sukob interesa, jer kao poslanik u Skupštini Kosova u isto vreme vrši i dužnost prvog potpredsednika OKK-a.

Apelacioni sud je usvojio, kao osnovanu, žalbu ABPK-a i preinačio je rešenje Osnovnog suda, tako da se podnosiocu zahteva za prekršaj iz člana 14, stav 1 sankcionisan prema članu 23, stav 1 tačka 1.1 Zakona br. 06/L-011 o sprečavanju sukoba interesa, izriče novčana kazna od 1.500 (hiljadu petsto) evra, koju će platiti u roku od 15 dana od dana prijema ove presude. Apelacioni sud nije obavestio podnosioca zahteva u vezi sa žalbom ABPK-a protiv Rešenja Osnovnog suda u Prištini, i, samim tim, Apelacioni sud je samo razmotrilo žalbene navode ABPK-a ali ne i argumente podnosioca zahteva.#
#
Podnosilac zahteva je podneo zahtev pred Sudom tvrdeći da: (i) nije bio obavešten da je protiv odluke Osnovnog suda, koja je bila za njega povoljna, protivnička strana (ABPK) uložila žalbu Apelacionom sudu; (ii) Apelacioni sud je saslušao samo navode jedne strane (ABPK), dok podnosilac zahteva nije dobio priliku da iznese svoje dokaze i argumente u vezi sa predmetom zahteva i navodima druge strane u postupku (ABPK). Podnosilac zahteva je tvrdio da je načelo jednakosti oružja bilo povređeno u suprotnosti sa proceduralnim garancijama iz člana 31 [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava u vezi sa članom 6 (Pravo na pravično suđenje) Evropske

Konvencije o Ljudskim pravima (EKLJP). Podnosilac zahteva je takođe tražio uvođenje privremene mere protiv Presude Apelacionog Suda Kosova.

U ovom slučaju, Sud je primetio da je Apelacioni sud (i) pročitao žalbu podnosioca zahteva uloženu Osnovnom sudu protiv odluke ABPK-a; (ii) izjavu datu od strane podnosioca zahteva na sednici glavnog razmatranja u Osnovnom sudu; (iii) iskaz svedoka BH, predsednik OKK-a; (iv) iskaz svedoka DA, službenik u OKK-u. Apelacioni sud je preinačio rešenje Osnovnog suda K. br. 2609/2018 od 5. juna 2019. godine, utvrđujući da je na osnovu spisa predmeta bez sumnje podnosilac zahteva poslanik Skupštine Kosova, koji ujedno vrši i funkciju prvog potpredsednika Nevladine organizacije OKK-a, i na taj način je postupio u suprotnosti sa članom 14.1 Zakona o suzbijanju sukoba interesa u vršenju javne funkcije . Sud je takođe primetio da u kompletnom dosijeu zahteva, a ni u sadržaju osporene presude Apelacionog suda, ne postoji neki dokument koji pokazuje da je podnosilac zahteva obavešten o sudskoj sednici održanoj u Apelacionom sudu na osnovu žalbe ABPK-a.

Sud je ocenio da pošto je Apelacioni sud preinačio odluku Osnovnog suda koja je išla u korist podnosioca zahteva, Sud smatra da je Apelacioni sud bio zakonski i ustavno obavezan da obavesti podnosioca zahteva o suđenju njegovog slučaja, kako bi se poslednje navedenom dala prilika da odgovori na žalbu ABPK-a. Sud je smatrao da je nedopustivo da jedna strana, ABPK, uloži žalbu Apelacionom sudu bez znanja druge strane, podnosioca zahteva, koju poslednje navedeni nije imao priliku da komentariše.#Sud je takođe smatrao da je podnosioca zahteva trebao da pozove Apelacioni sud na sudsku sednicu ne samo da bi znao datum i mesto sudske sednice, već i da bi imao dovoljno vremena da pripremi svoj slučaj i bude prisutan na sudskoj sednici.

Na kraju, Sud je utvrdio da je u ovom konkretnom slučaju došlo do povrede člana 31 [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava u vezi sa članom 6 (Pravo na pravično suđenje) EKLjP-a.

Sud je takođe odbio zahtev za uvođenje privremene mere jer je ocenio da na osnovu sadržaja zahteva proizilazi da nisu ispunjeni uslovi za rizik ili nepopravljivu štetu ili da se radi o javnom interesu.

PRESUDA

u

slučaju br. KI209/19

Podnosilac

Memli Krasniqi

Ocena ustavnosti presude Apelacionog suda Kosova Ka. br. 664/2019 od 5. avgusta 2019. godine

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 podneo Memli Krasniqi (u daljem tekstu: podnosilac zahteva), koga zastupa Artan Qerkini, advokat u Udruženju advokata "Sejdiu & Qerkini" sh.p.k iz Prištine.

Osporena odluka

2. Podnosilac zahteva osporava ustavnost presude Apelacionog suda Kosova Ka. br. 664/2019 od 5. avgusta 2019. godine u vezi sa odlukom Agencije za borbu protiv korupcije br. AKK-03-02-821/18 od 15. avgusta 2018. godine.

3. Podnosilac zahteva traži uvođenje privremene mere protiv presude Apelacionog suda Kosova Ka. br. 664/2019 od 5. avgusta 2019. godine.

Predmetna stvar

4. Predmetna stvar je ocena ustavnosti osporene presude, kojom se navodi da su podnosiocu zahteva povređena osnovna prava i slobode zagarantovane članom 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ustav) u vezi sa članom 6 (Pravo na pravično suđenje) Evropske konvencije o ljudskim pravima (u daljem tekstu: EKLJP).

Pravni osnov

5. Zahtev je zasnovan na stavovima 1 i 7, člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava, članovima 22. [Procesuiranje podnesaka] i 47. [Individualni zahtevi] Zakona br. 03/L-121 o Ustavnom sudu Republike Kosovo (u daljem tekstu: Zakon) i pravilu 32 [Podnošenje podnesaka i odgovora] Poslovnika o radu Ustavnog suda Republike Kosovo (u daljem tekstu: Poslovnik).

Postupak pred Ustavnim sudom

6. Dana 22. novembra 2019. godine, podnosilac je podneo zahtev Ustavnom sudu Republike Kosovo (u daljem tekstu: Sud).

7. Dana 27. novembra 2019. godine, predsednica Suda je imenovala sudiju Remzije Istrefi-Peci za sudiju izvestioca i Veće za razmatranje, sastavljeno od sudija: Selvete Gërxhaliu-Krasniqi (predsedavajuća), Bajram Ljatifi i Radomir Laban.

8. Dana 23. januara 2020. godine, podnosilac zahteva je obavešten o registraciji zahteva i kopija zahteva je dostavljena Apelacionom sudu Kosova.

9. Dana 17. juna 2020. godine, Sud je tražio od Osnovnog suda u Prištini da podnese kompletan dosije u vezi sa zahtevom br. KI209/19.

10. Dana 29. jula 2020. godine, Osnovni sud u Prištini je podneo kompletan dosije u vezi sa zahtevom br. KI209/19.

11. Dana 5. novembra 2020. godine, Veće za razmatranje je razmotrilo izveštaj sudije izvestioca i preporučilo je Sudu prihvatljivost zahteva kao i povredu prava na pravično i nepristrasno suđenje, kako je to zagarantovano članom 31 Ustava a u vezi sa članom 6 (1) EKLjP-a.

Pregled činjenica

12. Dana 15. avgusta 2018. godine, Agencija za borbu protiv korupcije (u daljem tekstu: ABPK) je odlukom AKK-03-02-821/18, utvrdila: (i) postoji sukob interesa u razmotrenom slučaju sa br. AKK.-03-02-821/18 za podnosioca zahteva, poslanik Skupštine Republike Kosovo i ujedno potpredsednik Olimpijskog komiteta Kosova (u daljem tekstu: OKK); (ii) ABPK obaveštava predsednika Skupštine i zahteva pokretanje zakonskog postupaka protiv njega; (iii) ABPK će tražiti pokretanje postupka za prekršaje od strane nadležnog suda; (iv) sve odluke koje donese ABPK u vezi sa sukobom interesa objavljuju se na službenoj internet stranici ABPK-a.

13. U gore navedenoj odluci, ABPK je obrazložio: (i) da podnosilac zahteva vrši funkciju poslanika u skladu sa Zakonom br. 03/L-111 o pravima i odgovornostima poslanika, dok mesto prvog potpredsednika Olimpijskog komiteta Kosova vrši na osnovu Olimpijskog komiteta, koji funkcioniše prema odredbama Zakona 2003/24 o sportu, Zakonu br. 04/L-075 o izmenama i dopunama Zakona br. 2003/24 o sportu; (ii) ABPK je dostavio dopis upozorenja podnosiocu zahteva (AKK-DPK-03-02/1642/18) kojim je utvrđeno da je istovremeno vršenje funkcije poslanika u Skupštini Kosova i prvog potpredsednika Olimpijskog komiteta zabranjeno prema Zakonu br. 06/l-011 o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javne funkcije; (iii) od podnosioca zahteva se tražilo da podnese ostavku sa jedne funkcije u zakonskom roku, u suprotnom, ABPK je obavezan da postupi u skladu sa Zakonom br. 06/l-011 o sprečavanju sukoba interesa pri vršenju javne funkcije; i da (iv) uprkos zakonskom roku koji je dao ABPK, podnosilac zahteva nije preduzeo mere kako bi izbegao stanje sukoba interesa u vršenju javne funkcije.

14. Dana 22. avgusta 2018. godine, ABPK je podneo zahtev za početak prekršajnog postupka pred Osnovnim Sudom u Prištini-Opšti departman-Odeljenje za prekršaje (u daljem tekstu: Osnovni sud), zbog osnovane sumnje da je podnosilac zahteva u suprotnosti sa članom 14, stav 1 Zakona br. 06/L-011 o sprečavanju sukoba interesa, istovremeno vršio funkcije poslanika u Skupštini Kosova i prvog potpredsednika Olimpijskog Komiteta Kosova.

15. Dana 5. juna 2019. godine, Osnovni sud je rešenjem K. br. 2608/19, odlučio da zbog nedostataka dokaza okonča prekršajni postupak obustavljanjem protiv podnosioca zahteva. Osnovni sud je, između ostalog, obrazložio: (i) u skladu sa članom 6. Zakona br. 06/L-011 o sprečavanju sukoba interesa, sukob interesa nastaje u situaciji kada zvaničnik ima privatni interes koji utiče, može da utiče ili izgleda da

utiče na nepristrasno i objektivno obavljanje njegovih službenih dužnosti; (ii) podnosilac zahteva je član upravnog organa OKK-a, ali nema dokaza da je on lično na izvršnoj funkciji; i da (iii) nema argumenata da OKK prima sredstva direktno od Skupštine, stoga, u odsustvu dokaza obustavlja se prekršajni postupak.

16. Neodređenog datuma, ABPK je uložio žalbu protiv gore navedene odluke Osnovnog suda pred Apelacionim sudom i istakao: (i) da postoji sumnja da je podnosilac zahteva, kao visoki zvaničnik, upao u sukob interesa, jer kao poslanik u Skupštini Kosova u isto vreme vrši i dužnost prvog potpredsednika OKK-a; (ii) ABPK je dostavio dopis upozorenja podnosiocu zahteva i obavestio da je upao u sukob interesa prema članu 14, stav 1 Zakona br. 06/L-011 o sprečavanju sukoba interesa; i da (iii) se tražilo od podnosioca zahteva da podnese ostavku na jednu funkciju, ali on nije preduzeo mere koje je tražio ABPK.

17. Dana 5. avgusta 2019. godine, Apelacioni sud je, presudom Ka. br. 664/2019, usvojio, kao osnovanu, žalbu ABPK-a i preinačio rešenje Osnovnog suda K. br. 2609/2018 od 5. juna 2019. godine, tako da se okrivljenom (podnosiocu zahteva) za prekršaj iz člana 14, stav 1 sankcionisan prema članu 23, stav 1 tačka 1.1 Zakona br. 06/L-011 o sprečavanju sukoba interesa, izriče novčana kazna od 1.500 (hiljadu petsto) evra, koju će platiti u roku od 15 dana od dana prijema ove presude, u suprotnom, izrečena novčana kazna će se naplatiti prema članu 164.3 ZP-a.

18. Apelacioni sud je, između ostalog, obrazložio: (i) Osnovni sud nije pravilno ocenio dokaze koje su parničari izveli i podneli; (ii) obrazloženje Osnovnog suda je kontradiktorno i konfuzno, zato što stvar suđenja nije zaključivanje ugovora ili primanje sredstava; (iii) pitanje suđenja je da li je okrivljeni (podnosilac zahteva) upao u sukob interesa tokom vršenja svojih funkcija; (iv) bez sumnje se utvrđuje da je podnosilac zahteva poslanik Skupštine Kosova, u isto vreme vrši i dužnost prvog potpredsednika Nevladine organizacije OKK-a; (v) u međuvremenu, na osnovu člana 6. Zakona br. 06/L-011 o sprečavanju sukoba interesa u poglavlju [Izvršni odbor] čine: tačka i) predsednik, tačka ii) prvi potpredsednik (položaj podnosioca zahteva), bez sumnje da okrivljeni (podnosilac zahteva) u OKK-u drži rukovodeći položaj i dok je istovremeno i poslanik Skupštine Kosova, on je svojim postupcima postupao u suprotnosti sa članom 14.1 Zakona br. 06/L-011 o sprečavanju sukoba interesa.

19. Apelacioni sud je dodao "Kao posledica gore naglašenog, veće je PREINAČILO pobijeno rešenje, tako *da je za izvršeno prekršajno delo iz člana 14., stav 1., sankcionisano po članu 23., stav 1., tačka 1. 1.*

Zakona o Sprečavanju sukoba interesa tokom obavaljanja javnih funkcija, shodno članu 31. ZP-a, izrekao novčanu kaznu u iznosu od 1.500 € (hiljadupetsto evra), uzimajući u obzir sve činjenice i okolnosti u kojima je izvršeno prekršajno delo, ubeđen da će se izrečenom novčanom kaznom postići cilj kazne, tako da okrivljeni ubuduće ne izvrši druga ista ili slična prekršajna dela".

20. Apelacioni sud nije obavestio podnosioca zahteva u vezi sa žalbom ABPK-a protiv Rešenja Osnovnog suda u Prištini K. br. 2608/19, od 5. juna 2019. godine, i, samim tim, Apelacioni sud je samo razmotrilo žalbene navode ABPK-a ali ne i argumente podnosioca zahteva.

21. Apelacioni sud je takođe naveo da protiv njegove presude nije dozvoljena žalba.

Navodi podnosioca

22. Podnosilac zahteva navodi da su mu povređena osnovana prava i slobode zagarantovane članom 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava u vezi sa članom 6 (Pravo na pravično suđenje) EKLJP-a.

23. Podnosilac zahteva navodi: "*Načelo jednakosti oružja i kontradiktornosti je našlo opširni izražaj u zakonodavstvu ESLJP-a i Ustavnog suda ne samo u krivičnim stvarima nego i u građanskim i prekršajnim stvarima. Tako da je navedeno zakonodavstvo naglasilo da načelo redovnog sudskog postupka sadrži kao svoj element i pravo svake stranke da bi bila prisutna na sudskoj sednici. Ustavno zakonodavstvo i praksa ESLJP su odredili standarde i za učešće na suđenju sa ciljem da se stvaraju mogućnosti svakoj stranki da bi delotvorno branila pravo koje se navodi da je povređeno*".

24. Podnosilac zahteva navodi: "*U ovom slučaju, Apelacioni sud je na flagrantan način povredio pravo podnosioca da bude ravnopravan u odnosu na protivničku stranu a takođe je povredio i pravo podnosioca da bude saslušan u vezi žalbenih navoda protivničke strane. U predmetu podnosioca, Apelacioni sud uopšte nije obavestio podnosioca da je protivnička strana u prekršajnom postupku (Agencija protiv korupcije) podnela žalbu protiv rešenja prvostepenog suda, kojim je odbijen njihov zahtev, a što više podnosiocu nije uopšte pružena mogućnost da odgovori na žalbene navode suprotničke strane (APK)*".

25. Podnosilac zahteva dalje dodaje: "*Apelacioni sud je saslušao samo navode jedne strane, dok podnosiocu zahteva nije pružena*

mogućnost da obavi njegovu odbranu pred sudom predstavljajući svoje dokaze i argumente oko predmeta zahteva kao i oko navoda druge strane na suđenju".

26. Podnosilac zahteva navodi: (i) da nije bio obavešten da je protiv odluke Osnovnog suda, koja je bila za njega povoljna, protivnička strana (ABPK) uložila žalbu Apelacionom sudu; (ii) Apelacioni sud je saslušao samo navode jedne strane (ABPK), dok podnosilac zahteva nije dobio priliku da iznese svoje dokaze i argumente u vezi sa predmetom zahteva i navodima druge strane u postupku (ABPK); i da, (iii) pravo na pravično suđenje takođe uključuje shvatanje da obe strane u postupku imaju pravo na informacije o činjenicama i argumentima protivničke strane.

27. U prilog svojim navodima, podnosilac zahteva se poziva na presude Suda u slučajevima KI103/10 i KI108/10.

28. Na kraju, podnosilac zahteva traži od Suda da se (i) njegov zahtev proglasi prihvatljivim; (ii) da se utvrdi da je Apelacioni sud povredio član 31. Ustava i član 6. EKLJP-a; iii) da proglasi ništavom presudu Apelacionog suda; (iv) da naloži vraćanje slučaja na presuđivanje; i (v) da utvrdi bilo koju drugu pravnu meru koja se oceni pravno osnovanom i obrazloženom.

Relevantne zakonske odredbe

Zakon o prekršajima br. 05/L-087

POGLAVLJE XVII
DOSTAVLJANJE DOPISA

Član 79

Način dostavljanja

2. Pozivi za saslušanje ili za istraživanje odnosno za pismeno davanje odbrane, kao i za sve odluke iz čijih dostava teče rok za žalbu, dostavljaju se lično okrivljenom, na isti način se odluke dostavljaju i oštećenom za koje od dana dostavljanja teče rok za žalbu.

Član 77
Vrste i saopštavanje odluka

1. Odluke u prekršajnom postupku sud donosi u obliku:

1.1. presude;

1.2. rešenja, i;

1.3. naredbe.

Član 124

Donošenje presude

1. Prekršajni postupak završava se donošenjem osuđujuće ili oslobađajuće presude, rešenja kojim se postupak obustavlja ili rešenja kojim se maloletnom učiniocu prekršaja izriče vaspitna mera.

Član 126

Rešenje o okončanju prekršajnog postupka

1. Prekršajni postupak se okončava rešenjem kada se utvrdi:

[...]

1.8. da nema dokaza da je okrivljeni izvršio prekršaj".

Ocena prihvatljivosti zahteva

29. Sud prvo razmatra da li je zahtev ispunio uslove prihvatljivosti, propisane Ustavom, navedene Zakonom i dalje određene Poslovnikom.

30. U tom smislu, Sud se poziva na stavove 1 i 7, člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava, koji propisuju:

"1. Ustavni sud odlučuje samo u slučajevima koje su ovlašćene strane podnele sudu na zakonit način.

[...]

(7) Pojedinci mogu da pokrenu postupak ako su njihova prava i slobode koje im garantuje ovaj Ustav prekršena od strane javnih organa, ali samo kada su iscrpeli sva ostala pravna sredstva, regulisanim zakonom".

31. Pored toga, Sud se takođe poziva na uslove prihvatljivosti, kao što su propisani u Zakonu. U tom smislu, Sud se poziva na članove 47. [Individualni zahtevi], 48. [Tačnost podneska] i 49. [Rokovi] Zakona, koji propisuju:

Član 47
[Individualni zahtevi]

"1. Svaka osoba ima pravo da od Ustavnog suda zatraži pravnu zaštitu ukoliko smatra da njena Ustavom zagarantovana prava i slobode krši neki javni organ.

2. Osoba može da podnese pomenuti podnesak samo nakon što su iscrpljena sva ostala zakonom određena pravna sredstva".

Član 48
[Tačnost podneska]

„Podnosilac podneska je dužan da jasno naglasi to koja prava i slobode su mu povređena i koji je konkretan akt javnog organa koji podnosilac želi da ospori".

Član 49
[Rokovi]

„Podnesak se podnosi u roku ad 4 meseci. Rok počinje od dana kada je podnosilac primio sudsku odluku...".

32. Što se tiče ispunjenja uslova prihvatljivosti kao što je gore navedeno, sud ocenjuje da je podnosilac zahteva ovlašćena strana i osporava akt javnog organa, odnosno presudu Apelacionog suda Ka. br. 664/2019 od 5. avgusta 2019. godine, nakon što je iscrpeo sva pravna sredstava propisana zakonom. Podnosilac zahteva je takođe naglasio osnovna prava i slobode za koje navodi da su mu povređena u skladu sa članom 48. Zakona i podneo je zahtev u roku koji je propisan u članu 49. Zakona.

33. Međutim, pored toga, Sud razmatra da li je podnosilac zahteva ispunio uslove prihvatljivosti, propisane u pravilu 39 [Kriterijum o prihvatljivosti] Poslovnika. Stav 2, pravila 39 Poslovnika propisuje uslove na osnovu kojih Sud može da razmatra zahtev, uključujući uslov da zahtev ne bude očigledno neosnovan. Tačnije, pravilo 39 (2) propisuje:

"Sud može smatrati zahtev neprihvatljivim, ako je zahtev očigledno neosnovan, jer podnosilac nije dovoljno dokazao i potkrepio tvrdnju".

34. Nakon ispitivanja žalbi i primedbi podnosioca zahteva, Sud smatra da zahtev pokreće ozbiljna pitanja činjenica i zakona koje su takve složenosti da njihovo određivanje mora da zavisi od razmatranja merituma. Zahtev, stoga, ne može da se smatra kao očigledno neosnovan u smislu pravila 39 (2) Poslovnika, i nije stvorena nijedna druga osnov da se proglasi neprihvatljiv (vidi: na primer slučaj ESLJP-a, *A i B protiv Norveške*, presuda od 25. novembra 2016. godine, stav 55).

35. Shodno tome, Sud proglašava zahtev prihvatljivim.

Meritum zahtev

36. Sud podseća da podnosilac zahteva navodi povredu svojih prava zagarantovana članom 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava u vezi sa članom 6. (Pravo na pravično suđenje) EKLJP-a.

37. Podnosilac zahteva u suštini tvrdi da je načelo „jednakosti oružja" povređeno na njegovu štetu zbog (i) toga što nije bio obavešten da je protiv odluke Osnovnog suda, koja je za njega bila povoljna, protivnička strana (ABPK) uložila žalbu Apelacionom sudu; (ii) Apelacioni sud je saslušao samo navode jedne strane (ABPK), dok podnosilac zahteva nije dobio priliku da iznese svoje dokaze i argumente u vezi sa predmetom zahteva i navodima druge strane u postupku (ABPK); i da, (iii) pravo na pravično suđenje takođe uključuje shvatanje da obe strane u postupku imaju pravo na informacije o činjenicama i argumentima protivničke strane.

38. Sud se poziva na član 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava, koji propisuje:

"1. Svakom se garantuje jednaka zaštita prava pred sudom, ostalim državnim organima i nosiocima javni.

2. Svako ima pravo na javno, nepristrasno i pravično razmatranje odluka o pravima i obavezama ili za bilo koje krivično gonjenje koje je pokrenuto protiv njega/nje, u razumnom roku, od strane nezavisnog i nepristrasnog, zakonom ustanovljenog, suda".

39. Sud se takođe poziva na član 6 (1) (Pravo na pravično suđenje) EKLJP-a, koji propisuje:

> *"Svako, tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama ili o krivičnoj optužbi protiv njega, ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona".*

40. Sud ističe da se pravo na jednakost oružja garantuje članom 31. Ustava u vezi sa članom 6. (Pravo na pravično suđenje) EKLJP-a i njegova primena je tumačena od strane Evropskog suda za ljudska prava (u daljem tekstu: ESLJP). Sud je, na osnovu člana 53. [Tumačenje odredbi ljudskih prava] Ustava, ustavno obavezan da tumači osnovna prava i slobode na osnovu sudske prakse ESLJP-a.

41. Shodno tome, što se tiče tumačenja navoda o povredi člana 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP-a, Sud će se pozvati na opšta načela konsolidovana sudskom praksom ESLJP-a.

(i) Opšta načela za "jednakost oružja", kao što su razvijena u sudskoj praksi ESLJP-a

42. Načelo jednakosti oružja je svojstveno širem konceptu pravičnog i nepristrasnog suđenja i usko je povezano sa principom kontradiktornosti postupka (vidi: slučaj ESLJP-a *Regner protiv Republike Češke*, presuda od 19. septembra 2017. godine, stav 146). Uslov „jednakosti oružja", u smislu „poštene ravnoteže" između strana, u principu se primenjuje na građanske, kao i na krivične predmete (vidi: slučaj ESLJP-a *Feldbrugge protiv Holandije*, presuda od 7. jula 1987. godine, stav 44).

43. Jednakost oružja znači da se svakoj strani mora pružiti razumna prilika da iznese svoj slučaj - uključujući i svoje dokaze - pod uslovima koja je ne dovodi u značajnu nepovoljnost (*substantialdisadvantage*) u odnosu na drugu stranu (vidi: slučaj ESLJP-a*, DomboBeheer B.V. protiv Holandije,* presuda od 27. oktobra 1993. godine, stav 33).

44. U narednim redovima, predstavićemo nekoliko situacija, gde je ESLJP utvrdio povredu načela jednakosti oružja:

> a) Žalba strane nije dostavljena drugoj strani, koja shodno tome, nije imala mogućnost da odgovori (vidi: slučaj ESLJP-a, *Beer protiv Austrije,* presuda od 6. februara 2001. godine, stav 19);

b) Rok je prekinut samo za jednu stranu, postavljajući tako, drugu stranu u značajno nepovoljniju situaciju (vidi: slučaj ESLJP-a, *Platakou protiv Grčke,* presuda od 11. januara 2001. godine, stav 48);

c) Samo jedan od dva ključna svedoka je dobio dozvolu za saslušanje (vidi: *DomboBeheer B.V. protiv Holandije,* gore citiran, stavovi 34-35);

ç) Protivna strana je uživala značajnu naklonost u pogledu pristupa relevantnim informacijama, zauzela je dominantnu poziciju u postupku i izvršila je značajan uticaj na ocenu suda (vidi: slučaj ESLJP-a, *Yvon protiv Francuske,* presuda od 24. aprila 2003. godine, stav 37).

d) Nepružanje pravne pomoći jednoj od strana onemogućilo je njima da efektivno predstave svoj slučaj u odnosu na bogatijeg protivnika (vidi: slučaj ESLJP-a, *Steel i Morris protiv Ujedinjenog Kraljevstva,* presuda od 15. februara 2005. godine, stav 72).

45. ESLJP je utvrdio da kriterijumi „pravde“ zagarantovani članom 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP-a pokrivaju postupak u celini, a pitanje da li je neko lice dobilo „pravično“ suđenje ispituje se kumulativnom analizom u svim fazama, a ne samo u određenom incidentu ili proceduralnom nedostatku, i kao rezultat toga, nedostaci u jednoj fazi mogu se ispraviti u kasnijoj fazi (vidi, na primer, M*onnell i Morris protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, gore citirano, stavovi 55-70).

46. Nedopustivo je da jedna strana podnosi podneske *(submissions)* sudu bez znanja druge strane, a protiv kojih poslednje navedena nije imala priliku da komentariše. Na stranama je da ocene da li podnesak zaslužuje odgovor *(reaction)*. (Vidi: slučaj ESLJP-a, *APEH ÜldözötteinekSzövetsége i drugi protiv Mađarske*, presuda od 5. oktobra 2005. godine, stav 42).

47. U slučajevima kada se organi gonjenja bave privatnim licem, organi gonjenja mogu imati privilegovan položaj opravdan zaštitom vladavine zakona. Međutim, ovo ne bi trebalo da dovede do toga da jednu stranu u građanskom postupku dovedu u preterano nepovoljan položaj u odnosu na organe gonjenja (vidi: slučaj ESLJP-a, *Stankiewicz protiv Poljske*, presuda od 6. aprila 2006. godine, stav 68).

(i) Primena opštih načela u okolnostima ovog slučaja

48. Sud ponovo ističe centralni navod podnosioca zahteva: (i) da nije bio obavešten da je protiv odluke Osnovnog suda, koja je bila za njega povoljna, protivnička strana (ABPK) uložila žalbu Apelacionom sudu; (ii) Apelacioni sud je saslušao samo navode jedne strane (ABPK), dok podnosilac zahteva nije dobio priliku da iznese svoje dokaze i argumente u vezi sa predmetom zahteva i navodima druge strane u postupku (ABPK); i da, (iii) pravo na pravično suđenje takođe uključuje shvatanje da obe strane u postupku imaju pravo na informacije o činjenicama i argumentima protivničke strane.

49. U ovom slučaju, Sud ocenjuje da nije njegova dužnost da *in abstracto* oceni procesne i materijalno pravne odredbe koje važe za rešavanje slučaja podnosioca zahteva. Glavni zadatak Suda u ovom slučaju je da utvrdi da li je poštovano načelo „jednakosti oružja“ i da li su postupci u celini bili pravični i u skladu sa procesnim garancijama sadržanim u članu 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP-a.

50. Štaviše, u ovom slučaju, kao opšte pravilo, ocena činjenica u slučaju i tumačenje zakona stvar su samo za redovne sudove, čije su ocene i zaključci u vezi s tim obavezujući za Sud. Međutim, kada je odluka redovnog suda očigledno proizvoljna, Sud je može i treba osporiti. (Vidi: slučaj ESLJP-a, *Sisojeva i drugi protiv Letonije*, presuda od 15. januara 2007. godine, stav 89).

51. Sud želi da pojasni da nije njegova dužnost da ispituje da li su redovni sudovi pravilno tumačili važeći zakon (zakonitost), već će ispitati da li su dotični sudovi u svojim odlukama povredili pojedinačna prava i slobode zaštićene Ustavom (ustavnost) (vidi: na primer, slučaj Ustavnog suda br. KI72/14, podnositeljka zahteva: *Besa Qirezi,* presuda od 4. februara 2015. godine, stav 65).

52. U ovom slučaju, Sud primećuje da je Apelacioni sud (i) pročitao žalbu podnosioca zahteva uloženu Osnovnom sudu protiv odluke ABPK-a; (ii) izjavu datu od strane podnosioca zahteva na sednici glavnog razmatranja u Osnovnom sudu; (iii) iskaz svedoka BH, predsednik OKK-a; (iv) iskaz svedoka DA, službenik u OKK-u. Apelacioni sud je preinačio rešenje Osnovnog suda K. br. 2609/2018 od 5. juna 2019. godine, utvrđujući da je na osnovu spisa predmeta bez sumnje podnosilac zahteva poslanik Skupštine Kosova, koji ujedno vrši i funkciju prvog potpredsednika Nevladine organizacije OKK-a, i na taj način je postupio u suprotnosti sa članom 14.1 Zakona o suzbijanju sukoba interesa u vršenju javne funkcije (vidi: stav 5 presude Apelacionog suda Ka. br. 664/2019 od 5. avgusta 2019. godine).

53. Sud takođe primećuje da u kompletnom dosijeu zahteva br. KI209/19, a ni u sadržaju osporene presude Apelacionog suda, ne postoji neki dokument koji pokazuje da je podnosilac zahteva obavešten o sudskoj sednici održanoj u Apelacionom sudu na osnovu žalbe ABPK-a.

54. Sud primećuje da podnosilac zahteva nije bio upoznat o žalbi ABPK-a pred Apelacionim sudom i njemu nije pružena prilika da prisustvuje na sudskoj sednici Apelacionog suda da bi odgovorio na žalbu ABPK-a.

55. Pošto je Apelacioni sud preinačio odluku Osnovnog suda koja je išla u korist podnosioca zahteva, Sud smatra da je Apelacioni sud bio zakonski i ustavno obavezan da obavesti podnosioca zahteva o suđenju njegovog slučaja, kako bi se poslednje navedenom dala prilika da odgovori na žalbu ABPK-a.

56. Nepozivanje podnosioca zahteva da prisustvuje na sudskoj sednici Apelacionog suda i njegova nemogućnost da odgovori na žalbu ABPK-a, dovela je podnosioca zahteva u neravnopravan položaj u odnosu na protivničku stranu ABPK, što je rezultiralo povredom načela jednakosti oružja na štetu podnosioca zahteva.

57. Sud smatra da je nedopustivo da jedna strana, ABPK, uloži žalbu Apelacionom sudu bez znanja druge strane, podnosioca zahteva, koju poslednje navedeni nije imao priliku da komentariše. (Vidi: *mutatis mutandis* slučaj ESLJP-a, *APEH Üldözötteinek Szövetsége i drugi protiv Mađarske*, citirano gore, stav 42).

58. Sud takođe smatra da je podnosioca zahteva trebao da pozove Apelacioni sud na sudsku sednicu ne samo da bi znao datum i mesto sudske sednice, već i da bi imao dovoljno vremena da pripremi svoj slučaj i bude prisutan na sudskoj sednici (vidi: slučaj Ustavnog suda br. KI108/10, podnosilac zahteva: *Fadil Selmanaj*, presuda od 6. oktobra 2011. godine, stav 66 i tamo pomenute reference).

59. Na osnovu gore navedenog, Sud utvrđuje da je u ovom slučaju došlo do povrede člana 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP-a.

Zahtev za privremenu meru

60. Sud takođe primećuje da podnosilac zahteva traži uvođenje privremene mere protiv presude Apelacionog suda Ka. br. 664/2019 od 5. avgusta 2019. godine, sa obrazloženjem: *"[...] zahteva se od ovog poštovanog Suda da uvede privremenu meru, oceni ovaj zahtev kao prihvatljivim, da ustanovi povrede, da proglasi nevažećom presudu*

Apelacionog suda izazvanu ovim zahtevom, i da vrati slučaj na ponovno odlučivanje".

61. U tom smislu, Sud se poziva na član 27. [Privremene mere] Zakona, koji propisuje:

> *"1. Ustavni sud po službenoj dužnosti ili na zahtev stranke može doneti odluku o primeni privremenim merama u odnosu na neko pitanje koje je predmet postupka, ukoliko su te mere neophodne za otklanjanje rizika ili nepopravljive štete, ili je preuzimanje ovakvih privremenih mera u javnom interesu.*
>
> *2. Trajanje privremenih mera treba biti opravdano i proporcionalno".*

62. Sud ocenjuje da na osnovu sadržaja zahteva rezultira da nisu ispunjeni uslovi za rizik ili nepopravljivu štetu ili da se radi o javnom interesu. Pored toga, Sud je utvrdio povredu proceduralne prirode i nije odlučio da li je podnosilac zahteva imao sukob interesa ili ne.

63. Sud odbija zahtev za uvođenje privremene mere.

Zaključak

64. Sud zaključuje da je u ovom slučaju utvrdio povredu načela jednakosti oružja kao jednu od komponenti opšteg prava na pravično i nepristrasno suđenje koje garantuje procesnu pravdu oličenu u članu 31. Ustava i članu 6. EKLJP-a.

65. Sud naglašava da utvrđivanje povrede člana 31. Ustava i člana 6. EKLJP-a ne prejudicira materijalno rešenje ovog slučaja, odnosno da li je podnosilac zahteva upao u sukob interesa ili ne. To pitanje spada u delokrug i moraju ga rešiti redovni sudovi.

66. Međutim, utvrđivanje povrede člana 31. Ustava i člana 6. EKLJP-a na štetu podnosioca zahteva obavezuje Apelacioni sud da na presuđivanju ove stvari pozove podnosioca zahteva i da mu pruži efikasnu mogućnost da odgovori na žalbu ABPK-a, pronalazeći tako – pravičnu ravnotežu između parničara u skladu sa načelom jednakosti oružja (vidi slučaj ESLjP-a, *Streletz, Kessler i Krenz protiv Nemačke,* Presuda od 22. marta 2001. godine, stav 51).

IZ TIH RAZLOGA

Ustavni sud, u skladu sa članom 113.7 Ustava, članovima 20, 27 i 47. Zakona i pravilima 59 (1) i 66 Poslovnika, na sednici održanoj 5. novembra 2020. godine, jednoglasno

ODLUČUJE

I. DA PROGLASI zahtev prihvatljivim;

II. DA UTVRDI da je došlo do povrede člana 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava u vezi sa stavom 1, člana 6. [Pravo na pravično suđenje] Evropske konvencije o ljudskim pravima;

III. DA PROGLASI ništavom presudu Apelacionog suda [Ka. br. 664/2019] od 5. avgusta 2019. godine;

IV. DA VRATI presudu Apelacionog suda [Ka. br. 664/2019] od 5. avgusta 2019. godine na preispitivanje u skladu sa ovom Presudom;

V. DA NALOŽI Apelacionom sudu da obavesti Sud, u skladu sa pravilom 66 (5) Poslovnika, o merama preduzetim za sprovođenje presude Suda, najkasnije do 3. maja 2021. godine;

VI. DA ODBIJE zahtev za uvođenje primerene mere;

VII. DA OSTANE snažno posvećen pitanju, očekujući izvršenje ovog naloga;

VIII. DA NALOŽI da se ova presuda dostavi stranama i, u skladu sa članom 20.4 Zakona, objavi u Službenom listu;

IX. DA PROGLASI da ova presuda stupa na snagu odmah.

Sudija izvestilac	**Predsednica Ustavnog suda**
Remzije Istrefi-Peci	Arta Rama-Hajrizi

KI80/19, Podnosilac: Radomir Dimitrijević, ocena ustavnosti rešenja Žalbenog veća Posebne komore Vrhovnog suda za pitanja koja se odnose na Kosovsku agenciju za privatizaciju AC-I-18-0547-A0001 od 21. februara 2019. godine

KI80/18, presuda doneta 10. novembra 2020. godine i objavljena 9. decembar 2020. godine

Ključne reči: *individualni zahtev, građanski postupak, pravo na pravično suđenje, pravo na imovinu, prihvatljiv zahtev, povreda člana 31. Ustava*

Podnosilac zahteva je pred Ustavnim sudom osporio ustavnost rešenja Žalbenog veća AC-I-18-0547-A0001 od 21. februara 2019. godine, navodeći povredu svojih prava zagarantovanih članovima 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje], 54. [Sudska zaštita prava] i 102. [Opšta načela sudskog sistema] Ustava Republike Kosovo, članom 6. (Pravo na pravično suđenje) i članom 1. Protokola br. 1 Evropske konvencije o ljudskim pravima. Podnosilac zahteva je tvrdio da je Žalbeno veće prekršilo njegova prava zagarantovana članom 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava, članom 6. i članom 1. Protokola br. 1 Konvencije, jer je "*Žalbeno veće Posebne komore Vrhovnog suda Kosova donelo preuranjenu odluku kojom smatra žalbu podnosioca zahteva povučenom jer je prethodno ŽVPKVSK trebalo da odluči o zahtevu podnosioca zahteva kojim je tražio dodatni rok ili odlaganje plaćanja sudske takse na žalbu*".

Sud je prvo ocenio da je zahtev ispunio uslove prihvatljivosti za meritorno razmatranje zahteva, koji su propisani Ustavom i dalje precizirani Zakonom o Ustavnom sudu i Poslovnikom o radu Suda. U ispunjenju gore navedenih kriterijuma koji proizilaze iz prava na pristup sudu, Sud je primetio da se u okolnostima ovog slučaja radi o "sporu" i "građanskom pravu" između podnosioca zahteva i KAP-a, odnosno u vezi sa ostvarivanjem potraživanih plata u iznosu od 16.420,00 evra, za vremenski period jun 1999-2007. godine, kao i isplatom 20% iz fonda sredstava od privatizacije preduzeća DP Fabrika za proizvodnju šavnih cevi i profila u Uroševcu.

Pozivajući se na konkretan slučaj, Sud je utvrdio da je podnosilac zahteva koji se našao pred takvim činjeničnim i pravnim okolnostima, od 29. novembra 2018. godine u iščekivanju razmatranja svog zahteva i pružanja obrazloženog odgovora od Žalbenog veća. Međutim, Žalbeno veće, iako uopšte nije uzelo u razmatranje njegov zahtev od 29. novembra 2019. godine, smatralo je njegovu žalbu povučenom. Našavši se pred takvom okolnošću, Žalbeno veće je bilo dužno da razmotri zahtev podnosioca zahteva, u skladu sa stavom 5. člana 8. Administrativnog uputstva br. 01/2017 o izjednačavanju sudskih taksi, pre nego što je smatralo žalbu podnosioca zahteva povučenom. Sa

napred izloženog, Sud je utvrdio da nerazmatranje zahteva podnosioca zahteva od strane Žalbenog veća, predstavlja neotklonjiv procesni nedostatak koji je u suprotnosti sa pravom na pristup pravosuđu, koje se pojedincima garantuje članom 31. Ustava i članom 6.1 EKLJP.

U zaključku, Sud je našao da se osporenim rešenjem [AC-I-0547-A0001] Žalbenog veća od 21. februara 2019. godine, kojim se žalba podnosioca zahteva smatrala povučenom, nije poštovalo pravo podnosioca zahteva na "pristup sudu". Shodno tome, Sud je utvrdio povredu člana 31. Ustava [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] i člana 6.1 [Pravo na pravično suđenje] EKLJP.

PRESUDA

u

slučaju br. KI80/19

Podnosilac

Radomir Dimitrijević

Ocena ustavnosti rešenja Žalbenog veća Posebne komore Vrhovnog suda za pitanja koja se odnose na Kosovsku agenciju za privatizaciju AC-I-18-0547-A0001 od 21. februara 2019. godine

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 podneo Radomir Dimitrijević (u daljem tekstu: podnosilac zahteva) iz Uroševca, koga zastupaju advokati Vladimir Petrović, Vasil Arsić, Dejan Vasić i Žarko Gajić, Projekat za besplatnu pravnu pomoć sa sedištem u Gračanici.

Osporena odluka

2. Podnosilac zahteva osporava ustavnost rešenja Žalbenog veća Posebne komore Vrhovnog suda (u daljem tekstu: Žalbeno veće) za pitanja koja se odnose na Kosovsku agenciju za privatizaciju (u daljem tekstu: KAP) AC-I-18-0547-A0001 od 21. februara 2019. godine.

Predmetna stvar

3. Predmetna stvar zahteva je ocena ustavnosti osporenog rešenja Žalbenog veća, kojim su, prema navodima podnosioca zahteva, povređena njegova prava zagarantovana članom 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje], članom 54. [Sudska zaštita prava] i članom 102. [Opšta načela sudskog sistema] Ustava Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ustav) kao i članom 6. (Pravo na pravično suđenje) i članom 1. Protokola br. 1 Evropske konvencije o ljudskim pravima (u daljem tekstu: EKLJP).

Pravni osnov

4. Zahtev je zasnovan na stavovima 1. i 7. člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava, članovima 22. [Procesuiranje zahteva] i 47. [Individualni zahtevi] Zakona o Ustavnom sudu Republike Kosovo br. 03/L-121 (u daljem tekstu: Zakon) i pravilu 32. [Podnošenje podnesaka i odgovora] Poslovnika o radu Ustavnog suda (u daljem tekstu: Poslovnik).

Postupak pred Ustavnim sudom

5. Dana 22. maja 2019. godine, podnosilac je podneo zahtev Ustavnom sudu Republike Kosovo (u daljem tekstu: Sud).

6. Dana 23. maja 2019. godine, predsednica Suda je imenovala sudiju Nexhmija Rexhepija za sudiju izvestioca i Veće za razmatranje, sastavljeno od sudija: Arta Rama-Hajrizi (predsedavajuća), Bekim Sejdiu i Selvete Gërxhaliu-Krasniqi (članovi).

7. Dana 19. juna 2019. godine, Sud je obavestio podnosioca o registraciji zahteva i poslao kopiju zahteva Posebnoj komori Vrhovnog suda (u daljem tekstu: PKVS).

8. Dana 19. novembra 2019. godine, Sud je tražio dodatne informacije od PKVS-a u vezi sa predstavkama od 29. novembra 2019. godine i 13. marta 2019. godine.

9. Dana 26. novembra 2019. godine, PKVS je dostavio Sudu dopis kojim obaveštava Sud da je povodom žalbe koju je podnosilac zahteva izjavio 13. marta 2019. godine, Žalbeno veće PKVS-a, dana 28. marta 2019. godine, donelo rešenje AC-I-19-0037, kojim je žalba podnosioca zahteva odbijena kao neosnovana.

10. Dana 16. januara 2020. godine, Veće za razmatranje je predložilo da se razmatranje zahteva odloži radi dopune dodatnim informacijama.

11. Dana 10. novembra 2020. godine, Veće za razmatranje je razmotrilo izveštaj sudije izvestioca i iznelo preporuku Sudu u punom sastavu da proglasi zahtev prihvatljivim za razmatranje i utvrdi povredu člana 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava.

Pregled činjenica

12. Dana 21. marta 2013. godine, podnosilac zahteva je izjavio žalbu Specijalizovanom veću PKVS (u daljem tekstu: Specijalizovano veće) protiv odluke br. GJI053-172 KAP-a, odnosno Organa za likvidaciju, od 8. februara 2013. godine, kojom je odbijena njegova prijava potraživanja za neisplaćene zarade u iznosu od 16.420,00 evra za vremenski period jun 1999-2007. godine, kao i isplatu 20% iz fonda sredstava od privatizacije preduzeća DP Fabrika za proizvodnju šavnih cevi i profila u Uroševcu.

13. Dana 7. septembra 2016. godine, Specijalizovano veće je poslalo KAP-u kopiju žalbe radi dostavljanja odgovora na navode podnosioca zahteva.

14. Dana 16. septembra 2019. godine, KAP je dostavio odgovor na žalbu podnosioca zahteva sa predlogom da Specijalizovano veće odbije žalbu kao neosnovanu i potvrdi odluku Organa za likvidaciju br. GJI053-172 od 8. februara 2013. godine, sa obrazloženjem da je žalba zastarela iz razloga što je podnosilac zahteva propustio rok da se blagovremeno obrati sudu radi ostvarivanja svojih prava iz radnog odnosa.

15. Dana 28. septembra 2016. godine, Specijalizovano veće je prosledilo odgovor KAP-a podnosiocu zahteva radi dostavljanja odgovora, a on je, dana 27. oktobra 2016. godine, dostavio svoj odgovor na navode KAP, sa predlogom da se njegova žalba usvoji kao osnovana.

16. Dana 22. oktobra 2018. godine, Specijalizovano veće je presudom C-IV-13-0298, odbilo, kao neosnovanu, žalbu podnosioca zahteva i potvrdilo odluku Organa za likvidaciju br. GJI053-017, kao pravilnu i zasnovanu na zakonu. Na osnovu tačke II izreke, podnosilac zahteva je obavezan da uplati sudsku taksu u novčanoj vrednosti od 30 evra, u roku od 15 dana od dana pravosnažnosti te presude. Dana 12. novembra 2018. godine, podnosilac zahteva je uplatio navedenu sudsku taksu.

17. Dana 2. novembra 2018. godine, podnosilac zahteva je izjavio žalbu Žalbenom veću protiv presude Specijalizovanog veća C-IV-13-0298 od 22. oktobra 2018. godine.

18. Dana 12. novembra 2018. godine, Žalbeno veće nalaže podnosiocu zahteva da u roku od 15 dana uplati sudsku taksu u iznosu od 30 evra.

19. Dana 29. novembra 2018. godine, podnosilac je podneo zahtev Žalbenom veću za produženje roka za plaćanje sudske takse.

20. Dana 21. februara 2019. godine, Žalbeno veće je rešenjem AC-I-0547-A0001, smatralo žalbu podnosioca zahteva povučenom zbog neplaćanja sudske takse, sa obrazloženjem da taksa nije plaćena u ostavljenom roku, a podnosilac zahteva nije tražio da bude oslobođen plaćanja takse.

21. Dana 13. marta 2019. godine, podnosilac zahteva ponovo izjavljuje žalbu Žalbenom veću, zbog toga što nije uzeta u razmatranje njegova žalba od 28. novembra 2018. godine za produženje roka za plaćanje takse, sa predlogom da se njegovo rešenje AC-I-0547-A0001 od 26. februara 2019. godine, ukine.

22. Dana 28. marta 2019. godine, Žalbeno veće je rešenjem AC-I-19-0037, odbacilo žalbu podnosioca zahteva sa obrazloženjem: *"Istina je da je on dostavio podnesak kojim je, između ostalog, tražio produženje roka za plaćanje sudske takse, ali i pored ćutnje suda, od trenutka podnošenja tog podneska pa do datuma donošenja odluke, proteklo je skoro tri meseca, a žalilac nije platio taksu, niti je podneo zahtev za oslobađanje od plaćanja sudske takse"*.

Navodi podnosioca zahteva

23. Podnosilac zahteva navodi da je Žalbeno veće povredilo njegova prava zagarantovana članom 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava, članom 6. i članom 1. Protokola br. 1 Konvencije jer je "*Žalbeno veće Posebne komore Vrhovnog suda Kosova donelo preuranjenu odluku kojom smatra žalbu podnosioca zahteva povučenom jer je prethodno ŽVPKVSK trebalo da odluči o zahtevu podnosioca zahteva kojim je tražio dodatni rok ili odlaganje plaćanja sudske takse po žalbi*".

24. Kao rezultat toga, podnosilac zahteva navodi: "*...odredbe administrativnog uputstva br. 01/2017 o izjednačavanju sudskih taksi dozvoljavaju strankama u postupku da shodno čl. 8 st. 8.5 podstav 8.5.1 i 8.5.2 Administrativnog uputstva br. 01/2017 o*

izjednačavanju sudskih taksi, koji predviđa da: "Sudija ili predsednik pretresnog veća kome je predmet dodeljen, može dati dodatno vreme stranki KOJA TRAŽI PRODUŽENJE ROKA za uplatu sudske takse u celom iznosu ili njen deo [...], zatraže od suda dodatni rok za plaćanje sudske takse".

25. Pored toga, podnosilac zahteva tvrdi da Žalbeno veće, "*...nije [uzelo] u obzir niti [razmotrilo] zahtev za odlaganje plaćanja takse, a što se može zaključiti iz obrazloženja datog u rešenju AC-I-18-0547-A0001 od 21.02.2019. godine, gde se uopšte i ne navodi da je tužilac podneo zahtev sudu za odlaganje plaćanja takse i traženje dodatnog roka. Na ovaj način podnosilac zahteva smatra da je Žalbeno veće Posebne komore Vrhovnog suda Kosova prekršilo čl. 31 Ustava Kosova (Pravo na pravično i nepristrasno suđenje), a u vezi sa čl. 6 i čl. 1 Protokola 1 Evropske konvencije o zaštiti ljudskih prava i sloboda, jer prethodno nije razmotrilo zahtev tužioca/podnosioca zahteva o traženju dodatnog roka za plaćanje sudske takse a što bi svakako bilo od suštinskog proceduralnog uticaja da sud ne donese rešenje kojim žalbu tužioca smatra povučenom, već bi tužilac i dalje ostao aktivan u žalbenom postupku na dva načina".*

26. Podnosilac zahteva takođe navodi da je Žalbeno veće povredilo njegovo pravo zagarantovano članom 54. [Sudska zaštita prava] Ustava, povezujući te ustavne povrede sa članom 10. Zakona o PKVS i članom 2.8 Zakona o parničnom postupku, kao i sa članom 102. [Opšta načela sudskog sistema] Ustava.

27. Na kraju, podnosilac zahteva traži od Suda da: "*...utvrdi da je došlo do kršenja gore navedenih odredbi sa predlogom da Ustavni sud ukine rešenje AC-I-18-0547-A0001 od 22.02.2019. godine i naloži Žalbenom veću Posebne komore Vrhovnog suda Kosova za pitanja koja se odnose na Kosovsku agenciju za privatizaciju da preispita žalbeni postupak u delu koji se odnosi na podnosioca zahteva Radomira Dimitrijevića".*

Relevantne odredbe

Administrativno uputstvo br. 01/2017 o izjednačavanju sudske takse

Član 8
Oslobađanje od plaćanja sudske takse

"*(...)*

8.5 Sudija ili predsednik pretresnog veća kome je predmet dodeljen, može dati dodatno vreme stranki koja traži produženje roka za uplatu sudske takse u celom iznosu ili njen deo, u slučaju kada:

8.5.1 ta stranka ne spada u kategoriju stranaka koja su oslobađena od plaćanja takse prema st. 8.1, i

8.5.2 produžavanje roka za uplatu celog ili dela iznosa takse je potrebno radi zaštite prava stranke.

Prihvatljivost zahteva

28. Sud razmatra da li je podnosilac zahteva ispunio uslove prihvatljivosti propisane Ustavom, dalje precizirane Zakonom i predviđene Poslovnikom.

29. U tom smislu, Sud se poziva na stavove 1. i 7. člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava, koji propisuju:

"1. Ustavni sud odlučuje samo u slučajevima koje su ovlašćene strane podnele sudu na zakonit način.

[...]

7. *Pojedinci mogu da pokrenu postupak ako su njihova prava i slobode koje im garantuje ovaj Ustav prekršena od strane javnih organa, ali samo kada su iscrpeli sva ostala pravna sredstva, regulisanim zakonom.*

[...]".

30. Sud takođe razmatra da li je podnosilac zahteva ispunio uslove prihvatljivosti koji su propisani članovima 47. [Individualni zahtevi], 48. [Tačnost podneska] i 49. [Rokovi] Zakona, koji utvrđuju:

Član 47.
[Individualni zahtevi]

"1. Svaka osoba ima pravo da od Ustavnog suda zatraži pravnu zaštitu ukoliko smatra da njena Ustavom zagarantovana prava i slobode krši neki javni organ.

2. Osoba može da podnese pomenuti podnesak samo nakon što su iscrpljena sva ostala zakonom određena pravna sredstva".

Član 48.
[Tačnost podneska]

"Podnosilac podneska je dužan da jasno naglasi to koja prava i slobode su mu povređena i koji je konkretan akt javnog organa koji podnosilac želi da ospori".

Član 49.
[Rokovi]

"Podnesak se podnosi u roku od 4 meseci. Rok počinje od dana kada je podnosilac primio sudsku odluku...".

31. Što se tiče ispunjenja gore navedenih uslova, Sud utvrđuje da je podnosilac zahteva ovlašćena strana; da je iscrpeo pravna sredstva na raspolaganju; da je naveo akt javnog organa čiju ustavnost osporava, kao i ustavna prava za koja smatra da su mu povređena, a takođe podneo je svoj zahtev blagovremeno.

32. Dalje, Sud razmatra da li zahtev ispunjava uslove prihvatljivosti koji su propisani pravilima 39 (1) (d) i 39 (2) Poslovnika, koja utvrđuju:

Pravilo 39.
[Kriterijum o prihvatljivosti]

(1) "*Sud može smatrati zahtev prihvatljivim:*

[...]
(d) ako zahtev tačno razjašnjava i, adekvatno iznosi činjenice i navode da su prava ili odredbe ustava povređene.

(2) Sud može smatrati zahtev neprihvatljivim, ako je zahtev očigledno neosnovan, jer podnosilac nije dovoljno dokazao i potkrepio tvrdnju".

33. Sud smatra da se zahtevom iznosi ustavna tvrdnja koja je *prima facie* obrazložena i nije očigledno neosnovana u smislu pravila 39 (2) Poslovnika. Shodno tome, Sud ocenjuje da zahtev ispunjava uslove da bude ocenjen u meritumu.

Meritum zahteva

34. Sud, pre svega, ponavlja da zahtev iz člana 53. Ustava utvrđuje da se tumačenje ljudskih prava i osnovnih sloboda zagarantovanih ovim Ustavom mora vršiti u saglasnosti sa sudskim odlukama Evropskog suda za ljudska prava.

35. Sud podseća da podnosilac zahteva osporava ustavnost rešenja [AC-I-18-0547-A0001] Žalbenog veća od 21. februara 2019. godine, kojim se njegova žalba smatrala povučenom zbog neplaćanja sudske takse. On tvrdi da je ovom odlukom došlo do povrede njegovih prava zagarantovanih Ustavom, odnosno članovima 31, 54. i 102. Ustava, kao i članom 6. EKLJP u vezi sa članom 1. Protokola br. 1 EKLJP.

36. U okolnostima ovog slučaja, Sud primećuje da se suština navoda podnosioca zahteva o povredi njegovih ustavnih prava odnosi na činjenicu da Žalbeno veće nije razmotrilo njegov zahtev za produženje roka za plaćanje sudske takse, koji je podneo 29. novembra 2018. godine.

37. S obzirom na to da se suštinski navod podnosioca zahteva odnosi na pravično suđenje, odnosno na pravo na pristup pravosuđu, Sud će u nastavku oceniti da li je osporeno rešenje Žalbenog veća u skladu sa standardima koji se zahtevaju članom 31. Ustava i članom 6. EKLJP.

38. S tim u vezi, Sud podseća da član 31 Ustava i član 6.1 EKLJP, propisuju:

Član 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava

1. "Svakom se garantuje jednaka zaštita prava pred sudom, ostalim državnim organima i nosiocima javnih.
2. Svako ima pravo na javno, nepristrasno i pravično razmatranje odluka o pravima i obavezama ili za bilo koje krivično gonjenje koje je pokrenuto protiv njega/nje, u razumnom roku, od strane nezavisnog i nepristrasnog, zakonom ustanovljenog, suda".
[...]

Član 6.1 [Pravo na pravično suđenje] Konvencije

1. „Svako, tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima [...] ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona“.

[...]

39. Radi utvrđivanja primenljivosti garancija određenih odredbama člana 31. Ustava i člana 6. EKLJP u okolnostima konkretnog slučaja, Sud će u nastavku izložiti osnovna načela koja proističu iz sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava (u daljem tekstu: ESLJP). Ova analiza će se izvršiti u skladu sa zahtevima iz člana 53 [Tumačenje odredbi ljudskih prava] Ustava.

Opšta načela u vezi sa „pravom na sud“

40. Pravo na pristup sudu u smislu člana 6. EKLJP definisano je u predmetu *Golder protiv Ujedinjenog Kraljevstva* (vidi predmet ESLJP-a *Golder protiv Ujedinjenog Kraljevstva,* presuda od 21. februara 1975. godine, stavovi 28-36). Pozivajući se na načelo vladavine prava i izbegavanje proizvoljne primene vlasti, ESLJP je utvrdio da “pravo na pristup sudu” predstavlja suštinski aspekt procesnih garancija sadržanih u članu 6. EKLJP (u vezi sa opštim načelima prava na sud, vidi takođe Vodič ESLJP-a kroz član 6. EKLJP od 31. decembra 2018. godine, Pravo na pravično i nepristrasno suđenje, Građanski aspekt, Deo II. Pravo na sud, a takođe i predmet ESLJP-a *Zubac protiv Hrvatske,* presuda od 5. aprila 2018. godine, stav 76). Pored toga, prema ESLJP-u, ovo pravo osigurava svakome pravo na rešavanje datog predmeta koji se odnosi na “građanska prava i obaveze” pred sudom (vidi predmet ESLJP-a *Lupeni Greek Catholic Parish i drugi protiv Rumunije,* presuda od 29. novembra 2016. godine, stav 84 i tu navedene reference).

41. U tom kontekstu, Sud naglašava da pravo na sud, kao sastavni deo prava na pravično i nepristrasno suđenje, zagarantovanog članom 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP, utvrđuje da strane u sporu moraju imati delotvorno pravno sredstvo koje im omogućava da zaštite svoja građanska prava (vidi predmete ESLJP-a *Běleš i drugi protiv Republike Češke,* presuda od 12. novembra 2002. godine, stav 49, i *Naït-Liman protiv Švajcarske,* presuda od 15. marta 2018. godine, stav 112).

42. Stoga, na osnovu sudske prakse ESLJP-a, svako ima pravo da iznese pred sud ‘tužbu’ koja se odnosi na “građanska prava i obaveze” o

kojima je reč. Član 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP utelovljuje "pravo na sud", odnosno "pravo na pristup sudu", a koje podrazumeva pravo na pokretanje postupaka pred sudovima u građanskim stvarima (vidi predmet ESLJP-a *Golder protiv Ujedinjenog Kraljevstva,* citiran u tekstu iznad, stav 36). Iz tog razloga se svako ko smatra da je došlo do nezakonitog mešanja u ostvarivanje njegovih/njenih građanskih prava i tvrdi da mu je ograničena mogućnost da ospori takvu tvrdnju pred sudom, može pozvati na član 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP, pozivajući se na odgovarajuće pravo na pristup sudu.

43. Konkretnije, prema sudskoj praksi ESLJP-a, prvo mora postojati "građansko pravo" i drugo "spor" u pogledu zakonitosti mešanja, koji se odnosi na postojanje ili obim zaštićenog "građanskog prava". Definicija ova dva koncepta mora imati suštinsko, a ne formalno značenje (vidi, između ostalog, predmete ESLJP-a *Le Compte, Van Leuven i De Meyere protiv Belgije,* presuda od 23. juna 1981. godine, stav 45; *Moreira de Azevedo protiv Portugalije,* presuda od 23. oktobra 1990. godine, stav 66; *Gorou protiv Grčke* (br. 2), presuda od 20. marta 2009. godine, stav 29 i *Boulois protiv Luksemburga,* presuda od 3. aprila 2012. godine, stav 92). "Spor", ipak, na osnovu sudske prakse ESLJP-a, mora biti (i) "stvaran i ozbiljan" po svojoj prirodi (vidi, u ovom kontekstu, predmet ESLJP-a *Sporrong i Lönnroth protiv Švedske*, presuda od 23. septembra 1982. godine, stav 81, i *Cipolletta protiv Italije,* presuda od 11. januara 2018. godine, stav 31), i (ii) rezultat postupaka pred sudovima mora biti "odlučujući" za građansko pravo o kojem je reč (vidi, u ovom kontekstu, predmet ESLJP-a *Ulyanov protiv Ukrajine,* rešenje od 5. oktobra 2010. godine). Prema sudskoj praksi ESLJP-a, "slabe veze" ili "udaljene posledice" između građanskog prava o kojem je reč i rezultata ovih postupaka, nisu dovoljne da bi bilo u području primene člana 6. EKLJP (vidi, u ovom kontekstu, predmet ESLJP-a *Lovrić protiv Hrvatske,* presuda od 4. aprila 2017. godine, stav 51, i *Lupeni Greek Catholic Parish i drugi protiv Rumunije,* citiran u tekstu iznad, stav 71 i tu navedene reference).

44. U takvim slučajevima, kada je utvrđeno da postoje "građansko pravo" i "spor", član 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP garantuje pojedincu i pravo "da to pitanje reši sud" (vidi predmet ESLJP-a, *Z i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva,* presuda od 10. maja 2001. godine, stav 92). Odbijanje suda da ispita navode stranaka koji se tiču usklađenosti određene procedure sa osnovnim procesnim garancijama prava na pravično i nepristrasno suđenje, ograničava njihov pristup sudu (vidi predmet ESLJP-a *Al Dulimi i Montana Management Inc. protiv Švajcarske,* presuda od 21. juna 2016. godine, stav 131).

45. Pored toga, prema sudskoj praksi ESLJP-a, svrha EKLJP nije da garantuje prava koja su "*teorijska ili prividna*", već prava koja su "*praktična i delotvorna*" (vidi, za više detalja o "praktičnim i delotvornim pravima", Vodič ESLJP-a kroz član 6. od 31. decembra 2018. godine, Pravo na pravično i nepristrasno suđenje, Građanski aspekt, Deo II. Pravo na sud, A. Pravo na sud i pristup sudu, 1. Pravo koje je praktično i delotvorno, i predmete ESLJP-a *Kutić protiv Hrvatske,* citiran u tekstu iznad, stav 25 i tu navedene reference; i *Lupeni Greek Catholic Parish i drugi protiv Rumunije,* presuda od 29. novembra 2016. godine, stav 86 i tu navedene reference).

46. Prema tome, u smislu ovih prava, član 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP, garantuje ne samo pravo na pokretanje postupaka, već i pravo na rešavanje "spora" o kojem je reč od strane suda (vidi predmete ESLJP-a *Kutić protiv Hrvatske,* presuda od 1. marta 2002. godine, stavovi 25-32; *Lupeni Greek Catholic Parish i drugi protiv Rumunije,* presuda od 29. novembra 2016. godine, stav 86 i tu navedene reference; *Aćimović protiv Hrvatske,* presuda od 9. oktobra 2003. godine, stav 41, i *Beneficio Cappella Paolini protiv San Marina,* presuda od 13. jula 2004. godine, stav 29).

47. Gore navedena načela ipak ne podrazumevaju da pravo na sud i pravo na pristup sudu predstavljaju apsolutna prava. Ona mogu biti predmet ograničenja koja su jasno utvrđena sudskom praksom ESLJP-a (vidi Vodič ESLJP-a kroz član 6. EKLJP od 31. decembra 2018. godine, Pravo na pravično i nepristrasno suđenje, Građanski aspekt, i konkretno u pogledu ograničenja prava na sud, Deo II. Pravo na sud, A. Pravo na sud i pristup sudu, 2. Ograničenja). Ipak, ova ograničenja ne mogu ograničavati pristup pojedincu u tolikoj meri da narušavaju samu suštinu prava (vidi, u ovom kontekstu, predmet ESLJP-a *Baka protiv Mađarske,* presuda od 23. juna 2016. godine, stav 120, i *Lupeni Greek Catholic Parish i drugi protiv Rumunije,* presuda od 29. novembra 2016. godine, stav 89 i tu navedene reference). Uvek kada je pristup sudu ograničen zakonom ili relevantnom sudskom praksom, Sud razmatra da li ograničenje narušava suštinu prava, a posebno, da li ovo ograničenje teži "legitimnom cilju" i da li postoji "razuman odnos srazmernosti između upotrebljenih sredstava i cilja koji se nastoji postići" (vidi predmete ESLJP-a *Ashingdane protiv Ujedinjenog Kraljevstva,* presuda od 28. maja 1985. godine, stav 57; *Lupeni Greek Catholic Parish protiv Rumunije*, citiran u tekstu iznad, stav 89; *Naït-Liman protiv Švajcarske,* citiran u tekstu iznad, stav 115; *Fayed protiv Ujedinjenog Kraljevstva,* presuda od 21. septembra 1990. godine, stav 65, i *Marković i drugi protiv Italije,* presuda od 14. decembra 2006. godine, stav 99).

Primena opštih načela na okolnosti konkretnog slučaja

48. Na osnovu napred navedenog, i u meri u kojoj je relevantno za okolnosti konkretnog slučaja, Sud naglašava da je pravo na sud, u principu, zagarantovano u vezi sa "*sporovima"* koji se odnose na "*građansko pravo*".

49. U ovom kontekstu, Sud ocenjuje da postoje dva suštinska pitanja za određivanje primenljivosti člana 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP. Prvo se odnosi na "*građansko pravo*", a drugo na postojanje "*spora*".

50. Sud podseća da je podnosilac zahteva bio radnik preduzeća DP Fabrika za proizvodnju šavnih cevi i profila u Uroševcu. U međuvremenu je navedeno preduzeće privatizovano. Nakon određenog vremena, podnosilac zahteva je izjavio žalbu Organu za likvidaciju pri PAK-u, gde je predmet žalbe bilo ostvarivanje neisplaćenih zarada u iznosu od 16.420,00 evra, za vremenski period jun 1999-2007. godine, kao i isplata 20% iz fonda sredstava od privatizacije preduzeća DP Fabrika za proizvodnju šavnih cevi i profila u Uroševcu. Dana 8. februara 2013. godine, KAP je odbio njegovu žalbu zbog zastarelosti. Podnosilac zahteva je izjavio žalbu Specijalizovanom veću, koje je, dana 22. oktobra 2018. godine, odbilo žalbu podnosioca zahteva i ostavilo na snazi odluku PAK-a od 8. februara 2013. godine. Protiv odluke Specijalizovanog veća, podnosilac zahteva je izjavio žalbu Žalbenom veću.

51. Žalbeno veće je pre nego što je razmotrilo meritum žalbe podnosioca zahteva, dana 12. novembra 2018. godine, tražilo od istog da u roku od 15 dana uplati sudsku taksu u iznosu od 30 evra. Podnosilac zahteva je u odgovoru na ovaj nalog, dana 29. novembra 2018. godine, podneo zahtev za produženje roka za plaćanje sudske takse. Žalbeno veće, iako uopšte nije razmotrilo zahtev za produženje roka za plaćanje takse, dana 21. februara 2019. godine, donosi rešenje AC-I-0547-A0001, kojim je žalbu podnosioca zahteva smatralo povučenom, uz obrazloženje da podnosilac zahteva: *"nije uplatio sudsku taksu kao što je od njega traženo ..., obaveštenjem (opomenom) od 22. novembra 2018. godine, koje je zastupniku žalioca uručeno 27. novembra 2018. godine"* a pored toga *"nije podneo zahtev da bude oslobođen plaćanja sudske takse"*.

52. Dalje, Sud primećuje da se podnosilac zahteva, dana 13. marta 2019. godine, ponovo obratio žalbom Žalbenom veću, kojom je tražio poništenje osporenog rešenja [AC-I-0547-A0001] od 21. februara 2019. godine, tvrdeći da je došlo do povreda procesnih odredbi zbog toga što nije razmotren zahtev za produženje roka za plaćanje takse,

čime mu je onemogućeno meritorno razmatranje žalbe. Žalbeno veće je, dana 28. marta 2019. godine, donelo rešenje AC-I-19-0037, kojim je žalba podnosioca zahteva odbačena, sa istim obrazloženjem, kao u osporenom rešenju od 21. februara 2019. godine, naglašavajući sledeće: *"... od trenutka podnošenja tog podneska pa do datuma donošenja odluke, proteklo je skoro tri meseca, a žalilac nije platio taksu, niti je podneo zahtev za oslobađanje od plaćanja sudske takse"*.

53. U ispunjenju gore navedenih kriterijuma koji proizlaze iz prava na pristup sudu, Sud primećuje da se u okolnostima ovog slučaja radi o „sporu" i „građanskom pravu" između podnosioca zahteva i KAP-a, odnosno u vezi sa ostvarivanjem potraživanih plata u iznosu od 16.420,00 evra, za vremenski period jun 1999-2007. godine, kao i isplatom 20% iz fonda sredstava od privatizacije preduzeća DP Fabrika za proizvodnju šavnih cevi i profila u Uroševcu.

54. Pošto su dva gore navedena uslova ispunjena, Sud će dalje oceniti odakle potiče pravo podnosioca zahteva da podnese zahtev za produženje roka za plaćanje takse i da li je takav zahtev morao biti razmotren od strane Žalbenog veća, pre nego što je konačno odlučilo o žalbi.

55. Na osnovu spisa predmeta, Sud utvrđuje da pravo podnosioca zahteva da ostvari pravo na podnošenje zahteva za produženje roka za plaćanje sudske takse proističe iz člana 8. stav (5) Administrativnog uputstva br. 01/2017 o izjednačavanju sudske takse, koji propisuje:

> *"8.5 Sudija ili predsednik pretresnog veća kome je predmet dodeljen, može dati dodatno vreme* ***stranki koja traži produženje roka za uplatu sudske takse*** *u celom iznosu ili njen deo, u slučaju kada:*
>
> *8.5.1 ta stranka ne spada u kategoriju stranaka koja su oslobođene od plaćanja takse prema st. 8.1, i*
>
> *8.5.2 produženje roka za uplatu celog ili dela iznosa takse je potrebno radi zaštite prava stranke"*.

56. Po oceni Suda, zahtev podnosioca zahteva je bio potpuno legitiman i zasnovan na gore citiranom Administrativnom uputstvu br. 01/2017, kojim se predviđaju procesni koraci za ostvarivanje prava na: 1) oslobađanje od plaćanja sudske takse, i 2) produženje roka za plaćanje sudske takse. Svrha ovih pravila, koja su stavljena na raspolaganje stranama koje podnose tužbe ili žalbe, jeste da se stranama omogući pristup sudu, kada su ispunjeni uslovi propisani u gore navedenom Uputstvu. U suprotnom, uvrštavanje takvih pravila ne bi imalo nikakvog dejstva i samim tim učinilo bi ovu normu besmislenom.

57. Sud ponavlja da nije njegova dužnost da ocenjuje da li su redovni sudovi pravilno protumačili i primenili relevantna pravila materijalnog i procesnog prava. Međutim, u slučajevima kada se određenim navodom pokreću ustavna pitanja, odnosno pitanje nepravilnosti sudskog postupka, Sud je dužan da interveniše i ispravi povrede koje su prouzrokovali redovni sudovi, kako bi se pojedincu pružilo pravično suđenje u skladu sa članom 31. Ustava i članom 6. EKLJP.

58. Pozivajući se na konkretan slučaj, Sud utvrđuje da je podnosilac zahteva koji se našao pred takvim činjeničnim i pravnim okolnostima, od 29. novembra 2018. godine, u iščekivanju razmatranja njegovog zahteva i pružanja obrazloženog odgovora od Žalbenog veća. Međutim, Žalbeno veće, iako uopšte nije uzelo u razmatranje njegov zahtev od 29. novembra 2019. godine, smatralo je njegovu žalbu povučenom. Našavši se pred takvom okolnošću, Žalbeno veće je bilo dužno da razmotri zahtev podnosioca zahteva, u skladu sa stavom 5. člana 8. Administrativnog uputstva br. 01/2017 o izjednačavanju sudskih taksi, pre nego što je smatralo žalbu podnosioca zahteva povučenom.

59. Tek nakon razmatranja zahteva za produženje roka za plaćanje sudske takse i davanja argumentovanog odgovora na taj zahtev, moglo bi se reći da je Žalbeno veće poštovalo pravo podnosioca zahteva na pristup sudu. Sud takođe naglašava da bez obzira na rezultat do kojeg bi došlo Žalbeno veće, nakon što bi razmotrilo zahtev za produženje roka za plaćanje takse i dalo argumentovani odgovor na taj zahtev, za pravo podnosioca zahteva da se obrati sudu bi se moglo smatrati da je delotvorno ostvareno. U ovoj situaciji, Žalbeno veće uopšte nije uzelo u razmatranje njegov zahtev niti je dalo bilo kakvo obrazloženje o tome zašto se taj zahtev ne treba razmatrati.

60. Sa napred izloženog, Sud utvrđuje da nerazmatranje zahteva podnosioca zahteva od strane Žalbenog veća predstavlja neotklonjiv procesni nedostatak koji je u suprotnosti sa pravom na pristup pravosuđu, koje se pojedincima garantuje članom 31. Ustava i članom 6.1 EKLJP.

61. S obzirom na to da je utvrdio da je osporeno rešenje Žalbenog veća od 21. februara 2019. godine u suprotnosti sa članom 31. Ustava i članom 6.1 EKLJP, Sud smatra nepotrebnim da u ovoj fazi razmatra i navode podnosioca zahteva o povredi prava zagarantovanih članom 54. Ustava i članom 1. Protokola br. 1 EKLJP.

62. U zaključku, Sud nalazi da se osporenim rešenjem [AC-I-0547-A0001] Žalbenog veća od 21. februara 2019. godine, kojim se žalba podnosioca zahteva smatrala povučenom, nije poštovalo pravo podnosioca zahteva na "pristup sudu".

63. Shodno tome, Sud utvrđuje da je u konkretnom slučaju došlo do povrede člana 31. Ustava [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] i člana 6.1 [Pravo na pravično suđenje] EKLJP.

IZ TIH RAZLOGA

Sud, u skladu sa članom 113.7 Ustava, članom 20. Zakona i pravilom 59 (1) Poslovnika, na sednici održanoj 10. novembra 2020. godine, jednoglasno

ODLUČUJE

I. DA PROGLASI zahtev prihvatljivim;

II. DA UTVRDI da je došlo do povrede člana 31.1 [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava u vezi sa članom 6.1 [Pravo na pravično suđenje] EKLJP;

III. DA PROGLASI nevažećim rešenje Žalbenog veća AC-I-0547-A0001 od 21. februara 2019. godine i VRATI isto na ponovno odlučivanje u skladu sa presudom Suda;

IV. DA NALOŽI Žalbenom veću PKVS da u skladu sa pravilom 66 (5) Poslovnika, najkasnije do 10. maja 2021. godine, obavesti Sud o merama koje su preduzete radi izvršenja presude Suda;

V. DA NALOŽI da se presuda Suda KI80/19 dostavi stranama i u skladu sa članom 20.4 Zakona objavi u Službenom listu;

VI. Ova presuda stupa na snagu odmah.

Sudija izvestilac	**Predsednica Ustavnog suda**
Nexhmi Rexhepi	Arta Rama-Hajrizi

KI145/19, KI146/19, KI147/19, KI149/19, KI150/19, KI151/19, KI152/19, KI153/19, KI154/19, KI155/19, KI156/19, KI157/19 i KI159/19, Podnosilac: Et-hem Bokshi i drugi; Ocena ustavnosti presude Žalbenog veća Posebne komore Vrhovnog suda Kosova za pitanja koja se odnose na Kosovsku agenciju za privatizaciju AC-I-13-0181-A0008 od 29. avgusta 2019. godine

KI145/19, KI146/19, KI147/19, KI149/19, KI150/19, KI151/19, KI152/19, KI153/19, KI154/19, KI155/19, KI156/19, KI157/19 i KI159/19, presuda od 10. decembra 2020. godine, objavljena 29. decembra 2020.godine

Ključne reči: individualni zahtev, izostanak rasprave, povreda člana 31. Ustava u vezi sa članom 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima

Okolnosti konkretnog slučaja povezane su sa privatizacijom preduzeća DP "Agimi" u Đakovici i respektivnim pravima radnika da im se prizna status radnika sa legitimnim pravima da ostvare deo prihoda od dvadeset posto (20%) od ove privatizacije, kao što je utvrđeno u članu 68. (Prigovori u vezi sa spiskom zaposlenih koji polažu pravo na naknadu) Aneksa Zakona o Posebnoj komori Vrhovnog suda i stavom 4. člana 10. (Prava zaposlenih) Uredbe br. 2003/13 izmenjene Uredbom br. 2004/45.

Podnosioci zahteva nisu uvršteni na privremeni spisak radnika sa legitimnim pravima da ostvare deo prihoda od dvadeset posto (20%) od privatizacije DP "Agimi". Isti su individualno izjavili žalbe Kosovskoj agenciji za privatizaciju. Ove žalbe su odbijene. Kao rezultat toga, podnosioci zahteva su podneli tužbe Specijalizovanom veću Posebne komore Vrhovnog suda kojima su osporili odluku Kosovske agencije za privatizaciju u pogledu utvrđivanja činjenica i tumačenja zakona, navodeći takođe da su bili diskriminisani. Svi podnosioci zahteva su tražili da se održi rasprava pred Specijalizovanim većem.

Specijalizovano veće je odbilo zahtev za održavanje rasprave sa obrazloženjem da su *"dostavljene činjenice i dokazi dovoljno jasni"* i dali za pravo podnosiocima zahteva sa izuzetkom dvoje od njih, i utvrdilo da su bili diskriminisani, tako da se isti moraju uvrstiti na konačni spisak Kosovske agencije za privatizaciju. Postupajući na osnovu žalbe Kosovske agencije za privatizaciju protiv ove presude, u avgustu 2019. godine, Žalbeno veće je donelo osporenu presudu kojom je usvojilo žalbu Kosovske agencije za privatizaciju i uklonilo "*sa spiska korisnika 20% od procesa privatizacije DP "Agimi" Đakovica"* sve podnosioce zahteva. Podnosioci zahteva osporavaju ovu presudu pred Sudom, navodeći da je ista doneta u suprotnosti sa članovima 24. [Jednakost pred zakonom], 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] i 46. [Zaštita imovine] Ustava i članovima 6. (Pravo na pravično suđenje) i 1. (Zaštita imovine) Protokola br. 1 Evropske konvencije

o ljudskim pravima. U vezi sa povredama člana 31. Ustava u vezi sa članom 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima, podnosioci zahteva navode da je Žalbeno veće preinačilo presudu Specijalizovanog veća (i) bez rasprave; (ii) bez dovoljnog obrazloženja; (iii) uz proizvoljno tumačenje zakona; i (iv) uz povredu njihovog prava na suđenje u razumnom roku.

Prilikom ocene navoda podnosilaca zahteva, Sud se fokusirao na one koji su se odnosili na izostanak rasprave pred Posebnom komorom Vrhovnog suda, i u tom kontekstu, (i) prvo izložio opšta načela koja se odnose na pravo na raspravu koje je zagarantovano Ustavom i Evropskom konvencijom o ljudskim pravima, i zatim (ii) primenio ista na okolnosti konkretnog slučaja. Sud je na osnovu, između ostalog, presude Velikog veća Evropskog suda za ljudska prava *Ramos Nunes de Carvalho e Sá protiv Portugalije,* razjasnio glavna načela koja se odnose na (i) pravo na raspravu pred sudovima prvog stepena; (ii) pravo na raspravu pred sudovima drugog i trećeg stepena; (iii) načela na osnovu kojih treba utvrditi da li je rasprava nužna; i (iv) da li se to što ne postoji rasprava na prvom stepenu može ispraviti održavanjem rasprave na višem stepenu i relevantne kriterijume za sprovođenje te procene. Pored toga, Sud je konkretno razmotrio i primenio sudsku praksu Evropskog suda za ljudska prava na osnovu koje se vrši procena da li se izostanak zahteva za raspravu može smatrati prećutnim odricanjem stranaka od takvog prava.

Na osnovu ovih načela, Sud je utvrdio da je osporena presuda, odnosno presuda [AC-I-13-0181-A0008] od 29. avgusta 2019. godine, doneta u suprotnosti sa garancijama sadržanim u članu 31. Ustava u vezi sa članom 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima u pogledu prava na raspravu, između ostalog, zbog toga što (i) činjenica da podnosioci zahteva nisu tražili raspravu pred Žalbenim većem ne podrazumeva njihovo odricanje od ovog prava, niti oslobađa Žalbeno veće obaveze da na sopstvenu inicijativu ispita nužnost održavanja rasprave; (ii) podnosiocima zahteva uskraćeno pravo na raspravu na oba nivoa Posebne komore Vrhovnog suda; (iii) Žalbeno veće nije razmatralo "*isključivo pravna pitanja ili pitanja visokotehničke prirode*", kao pitanja na osnovu kojih su mogle postojati "*izuzetne okolnosti koje opravdavaju izostanak rasprave*"; (iv) Žalbeno veće nije razmatralo "*činjenična i pravna*" pitanja, kao pitanja čije razmatranje, u principu, zahteva održavanje rasprave; i (v) Žalbeno veće nije obrazložilo "*odustajanje od rasprave*".

Kao rezultat toga, Sud je utvrdio da se gore navedena presuda Vrhovnog suda mora proglasiti ništavom i vratiti Žalbenom veću Posebne komore Vrhovnog suda na ponovno odlučivanje. Sud je takođe naglasio činjenicu da se njegovo utvrđenje povrede člana 31. Ustava u vezi sa članom 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima, u okolnostima konkretnog slučaja, odnosi isključivo na

izostanak rasprave i da se ni na koji način se odnosi na i ne prejudicira rezultat merituma slučaja.

PRESUDA

u

slučajevima br. KI145/19, KI146/19, KI147/19, KI149/19, KI150/19, KI151/19, KI152/19, KI153/19, KI154/19, KI155/19, KI156/19, KI157/19 i KI159/19

Podnosilac

Et-hem Bokshi i Drugi

Ocena ustavnosti presude Žalbenog veća Posebne komore Vrhovnog suda Kosova za pitanja koja se odnose na Kosovsku agenciju za privatizaciju AC-I-13-0181-A0008 od 29. avgusta 2019. godine

USTAVNI SUD REPUBLIKE KOSOVO

u sastavu:

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

Podnosioci zahteva

1. Zahtev KI145/19 je podneo Et-hem Bokshi; zahtev KI146/19 je podneo Agim Muhaxhiri; zahtev KI147/19 je podneo Isa Hoti; zahtev KI149/19 je podnela Gëzime Zhubi-Buza; zahtev KI150/19 je podnela Nanije Deva-Hasi; zahtev KI151/19 je podnela Valbonë Krelani-Elezi; zahtev KI152/19 je podneo Rafet Zhubi; zahtev KI153/19 je podnela Fakete Thaçi-Dina; zahtev KI154/19 je podneo Jakup Morina; zahtev KI155/19 je podnela Burbuqe Shala; zahtev KI156/19 je podneo Shkelzen Krelani; zahtev KI157/19 je podnela Bukurije Bordoniqi i zahtev KI159/19 je podneo Agim Haxhibeqiri, svi sa prebivalištem u opštini Đakovica (u daljem tekstu: podnosioci zahteva).

Osporena odluka

2. Podnosioci zahteva osporavaju presudu [AC-I-13-0181-A0008] Žalbenog veća Posebne komore Vrhovnog suda Kosova za pitanja koja se odnose na Kosovsku agenciju za privatizaciju (u daljem tekstu: Žalbeno veće PKVS) od 29. avgusta 2019. godine u vezi sa presudom [SCEL-11-0075] Specijalizovanog veća Posebne komore Vrhovnog suda (u daljem tekstu: PKVS) od 4. septembra 2013. godine.

Predmetna stvar

3. Predmetna stvar zahteva je ocena ustavnosti osporene presude, kojom su, prema navodima podnosilaca zahteva, povređena njihova osnovna prava i slobode zagarantovane članovima 24. [Jednakost pred zakonom], 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] i 46. [Zaštita imovine] Ustava Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ustav) i članovima 6. (Pravo na pravično suđenje) i 1. (Zaštita imovine) Protokola br. 1 Evropske konvencije o ljudskim pravima (u daljem tekstu: EKLJP).

Pravni osnov

4. Zahtev je zasnovan na stavovima 1. i 7. člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava, članovima 22. (Procesuiranje podnesaka) i 47. (Individualni zahtevi) Zakona o Ustavnom sudu Republike Kosovo br. 03/L-121 (u daljem tekstu: Zakon) i pravilu 32. (Podnošenje podnesaka i odgovora) Poslovnika o radu Ustavnog suda Republike Kosovo (u daljem tekstu: Poslovnik).

Postupak pred Ustavnim sudom

5. Dana 12. septembra 2019. godine, podnosioci zahteva Et-hem Bokshi i Agim Muhaxhiri dostavili su putem pošte svoje zahteve Ustavnom sudu Republike Kosovo (u daljem tekstu: Sud).

6. Dana 14. septembra 2019. godine, podnosilac zahteva Isa Hoti je poštom dostavio svoj zahtev Sudu.

7. Dana 18. septembra 2019. godine, podnosioci zahteva Gëzime Zhubi-Buza, Valbonë Krelani-Elezi, Rafet Zhubi, Fakete Thaçi-Dina, Jakup Morina, Burbuqe Shala, Shkelzen Krelani i Bukurije Bordoniqi su poštom dostavili svoje zahteve Sudu.

8. Dana 19. septembra 2019. godine, podnosioci zahteva Nanije Deva-Hasi i Agim Haxhibeqiri su poštom dostavili svoje zahteve Sudu.

9. Dana 30. septembra 2019. godine, predsednica Suda je za slučaj KI145/19 imenovala sudiju Gresu Caka-Nimani za sudiju izvestioca i Veće za razmatranje sastavljeno od sudija: Bekim Sejdiu (predsedavajući), Bajram Ljatifi i Safet Hoxha.

10. Dana 30. septembra 2019. godine, u skladu sa stavom 1. pravila 40. (Spajanje i razdvajanje podnesaka) Poslovnika, predsednica Suda je naložila spajanje zahteva KI146/19, KI147/19, KI149/19, KI150/19 i KI151/19, KI152/19, KI153/19, KI154/19, KI155/19, KI156/19, KI157/19 i KI159/19 sa zahtevom KI145/19.

11. Dana 23. oktobra 2019. godine, Sud je obavestio (i) podnosioce zahteva o registraciji i spajanju zahteva; i (ii) PKVS o registraciji zahteva i njihovom spajanju.

12. Dana 19. decembra 2019. godine, Sud je obavestio podnosioca zahteva Et-hem Bokshi da je on podneo dva ista zahteva pred Sud, osporavajući istu Presudu, koji su registrovani kao zahtevi KI145/19 i KI208/19, gde je Sud tražio objašnjenje da li je podnosilac zahteva imao za cilj da podnese samo jedan slučaj ili ne. Sud je obavestio podnosioca zahteva da će u slučaju ne dobijanja odgovarajućeg odgovora, Sud nastaviti sa procsuiranjem zahteva na osnovu Ustava, Zakona i Poslovnika o Radu. Podnosilac zahteva nije odgovorio na dopis Suda.

13. Dana 23. novembra 2020. godine, Sud je od PKVS tražio kompletan spis predmeta.

14. Dana 30. novembra 2020. godine, PKVS je dostavio Sudu spis predmeta.

15. Dana 10. decembra 2020. godine, Veće za razmatranje je razmotrilo izveštaj sudije izvestioca i većinom glasova iznelo preporuku Sudu o prihvatljivosti zahteva.

16. Istog dana, Sud je većinom glasova utvrdio (i) da je zahtev prihvatljiv i utvrdio (ii) da presuda [AC-I-13-0181-A0008] Žalbenog veća PKVS od 29. avgusta 2019. godine nije u saglasnosti sa članom 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava u vezi sa članom 6. (Pravo na pravično suđenje) EKLJP.

Pregled činjenica

17. Dana 15. septembra 2010. godine, Kosovska agencija za privatizaciju (u daljem tekstu: KAP) privatizovala je društveno preduzeće DP "Agimi" u Đakovici (u daljem tekstu: DP "Agimi"). Istog dana, dopisom [br. 1065], podnosioci zahteva su obavešteni da kao "*posledica prodaje glavne imovine je i završetak vašeg zaposlenja*" i da isto "*prestaje odmah*". Svi podnosioci zahteva bili su radnici dotičnog preduzeća u određenim vremenskim intervalima.

18. Na osnovu spisa predmeta, a s obzirom na to da podnosioci zahteva nisu bili deo privremenog spiska zaposlenih sa legitimnim pravima na deo prihoda od dvadeset posto (20%) od privatizacije DP "Agimi", isti su individualno izjavili žalbe KAP-u. Dana 13. decembra 2011. godine, KAP je odbio, kao neosnovane, predmetne žalbe. KAP je u odnosu na podnosioce zahteva Fakete Thaqi-Dina i Et-hema Bokshija, naveo da nisu dostavili dovoljno dokaza, dok je u odnosu na podnosioce zahteva Agima Muhaxhirija, Nanije Deva-Hasi, Shkelzena Krelanija, Rafeta Zhubija i Isu Hotija, naveo da su isti dostavili radnu knjižicu ali da je ista zaključena i da samim tim "*radnici nisu bili zaposleni u DP u vreme kada je ono privatizovano*".

19. Dana 22. decembra 2011. godine, putem sredstava javnog informisanja je (i) objavljen konačni spisak radnika sa legitimnim pravima na sticanje dela prihoda od dvadeset posto (20%) od privatizacije DP "Agimi" (u daljem tekstu: konačni spisak); i (ii) utvrđen datum 14. januar 2012. godine kao krajnji rok za podnošenje žalbi PKVS-u protiv konačnog spiska.

20. U periodu između 28. decembra 2011. i 13. januara 2012. godine, podnosioci zahteva su individualno izjavili žalbe Specijalizovanom veću PKSV-a zbog toga što nisu uvršteni na konačni spisak. U principu, svi oni su tvrdili da se prema njima nije postupalo jednako kao prema ostalim radnicima koji su uvršteni na konačni spisak, i da su samim tim diskriminisani. Pored toga, neki od podnosilaca zahteva su dostavili dodatne dokumente i to: (i) Fakete Thaqi–Dina je priložila potvrdu o radnom stažu i ličnim dohocima od 10. maja 2010. godine; (ii) Gëzime Zhubi-Buza je priložila radnu knjižicu sa datumom otvaranja 1. maj 1985. godine i datumom zaključenja 8. januar 1996. godine; (iii) Rafet Zhubi je priložio potvrdu o radnom odnosu od 2. novembra 2009. godine i radnu knjižicu sa datumom otvaranja 1. januar 1970. godine i datumom zaključenja 31. oktobar 1996. godine; i (iv) Valbonë Krelani-Elezi je priložila rešenje o privremenom prekidu zaposlenja br. 158/1 od 1. februara 1996. godine i radnu knjižicu sa

datumom otvaranja 10. decembar 1980. godine i datumom zaključenja 31. jul 1994. godine.

21. U periodu između 1. marta 2012. i 18. aprila 2012. godine, KAP je dostavio odgovore na žalbe podnosilaca zahteva, navodeći da dotični podnosioci ne ispunjavaju kriterijume utvrđene stavom 4. člana 10. (Prava zaposlenih) Uredbe UNMIK-a br. 2003/13 o promeni prava korišćenja nepokretne imovine u društvenoj svojini (u daljem tekstu: Uredba br. 2003/13), iz razloga što (i) nisu dostavili dokaze kojima se potvrđuje kontinuitet radnog odnosa; (ii) u vreme privatizacije preduzeća, dotični podnosioci nisu bili registrovani kao zaposlena lica pri DP "Agimi"; i (iii) nisu potkrepili navode o diskriminaciji.

22. U periodu između 3. aprila 2012. i 3. maja 2012. godine, uz odgovor na žalbu KAP-a, neki od podnosilaca zahteva su dostavili dopise sa dopunskim informacijama u vezi sa statusom zaposlenog lica pri DP "Agimi", i to: (i) Jakup Morina je naveo da nema pristup radnoj knjižici jer je "*objekat spaljen*", navodeći da je za DP "Agimi" radio od 1969. godine bez prekida; (ii) Isa Hoti je dostavio radnu knjižicu sa datumom otvaranja 13. septembar 1973. godine i datumom zaključenja 30. april 1995. godine; (iii) Burbuqe Shala je dostavila radnu knjižicu sa datumom otvaranja 1. novembar 1986. godine i datumom zaključenja 20. mart 1993. godine; i (iv) podnositeljka zahteva Fakete Thaçi-Dina je dostavila žalbu zbog prava na zaposlenje od 29. avgusta 1996. godine, rešenje o godišnjem odmoru od 15. jula 1994. godine kao i ugovor o delu br. 2278. Svi gore imenovani, uključujući i podnosioce Agima Muhaxhirija, Nanije Deva-Hasi, Gëzime Zhubi-Buza, Agima Haxhibeqirija i Rafeta Zhubija, naveli su (i) da je celokupna "*dokumentacija na raspolaganju službenika preduzeća*"; i tražili (ii) da se održi rasprava.

23. Dana 4. septembra 2013. godine, Specijalizovano veće PKVS je donelo presudu [SCEL-11-0075] kojom je (i) pod tačkom II izreke, usvojilo kao osnovane žalbe podnosilaca zahteva Jakupa Morine, Et-hema Bokshija, Agima Haxhibeqirija, Ise Hotija, Bukurije Bordoniqi, Agima Muhaxhirija, Nanije Deva-Hasi, Fakete Thaçi-Dina, Gëzime Zhubi-Buza, Burbuqe Shala i Rafeta Zhubija, utvrdivši da se isti moraju uvrstiti na konačni spisak radnika sa legitimnim pravom na sticanje dela prihoda od dvadeset posto (20%) od privatizacije DP "Agimi"; i (ii) odbio, kao neosnovane, žalbe Shkelzena Krelanija i Valbone Krelani-Elezi.

24. Specijalizovano veće je napred navedenom presudom pre svega utvrdilo da se na osnovu stava 11. člana 68. (Prigovori u vezi sa spiskom zaposlenih koji polažu pravo na naknadu) Aneksa o Zakonu

br. 04/L-033 o Posebnoj komori Vrhovnog suda Kosova za pitanja koja se odnose na Kosovsku agenciju za privatizaciju (u daljem tekstu: Aneks Zakona o PKVS), rasprava nije potrebna jer su "*dostavljene činjenice i dokazi dovoljno jasni*". Što se pak tiče podnosilaca zahteva čije žalbe su usvojene kao osnovane, Specijalizovano veće je navelo (i) da bi podnosioci zahteva, da nisu bili predmet diskriminacije ispunili kriterijume propisane u stavu 4. člana 10. Uredbe br. 2003/13, naglašavajući da je "*istima prekinut radni odnos tokom 1990. godine i udaljeni su sa posla i bili su zamenjeni srpskim radnicima*" i da je ovo utvrđenje posledica "*događaja koji su svetski poznati, a koji su se dogodili nakon 1990. godine i nadalje*"; i (ii) da u slučajevima kada se tvrdi diskriminacija, na osnovu člana 8. (Teret dokazivanja) Zakona br. 2004/3 protiv diskriminacije (u daljem tekstu: Zakon protiv diskriminacije), na tuženoj strani, odnosno KAP-u je da dokaže da nije došlo do povrede načela jednakog postupanja, a koji dokazi nisu dostavljeni od strane KAP-a. Na kraju, po pitanju odbijanja žalbi Shkelzena Krelanija i Valbone Krelani-Elezi, tačkom III izreke predmetne presude, Specijalizovano veće je navelo da isti nisu dostavili dokaze kako bi potvrdili ispunjenje kriterijuma utvrđenih stavom 4. člana 10. Uredbe UNMIK-a br. 2004/45 kojom se menja i dopunjuje Uredba br. 2003/13 o menjanju prava korišćenja nekretnina u društvenom vlasništvu (u daljem tekstu: Uredba br. 2004/45).

25. Dana 26. septembra 2013. godine, Specijalizovano veće PKVS-a je donelo rešenje [SCEL-11-0075] kojim je ispravilo gore navedenu presudu jer je dostavljena kopija presude na engleskom jeziku bila preliminarna, a ne konačna verzija, dok je verzija na albanskom jeziku ostala nepromenjena.

26. Dana 24. i 30. septembra 2013. godine, Shkelzen Krelani i Valbonë Krelani-Elezi izjavili su individualne žalbe protiv tačke III izreke presude Specijalizovanog veća PKVS-a, navodeći pogrešno utvrđeno činjenično stanje i pogrešnu primenu zakona, odnosno stava (j) člana 4. (Obim primene zakona) Zakona protiv diskriminacije i stava 4. člana 10. Uredbe br. 2003/13. Isti su naveli da su diskriminisani jer se prema njima nije postupalo jednako kao prema drugim radnicima koji su uvršteni na konačni spisak. Konkretnije, Shkelzen Krelani je uz svoju žalbu podneo i sledeće dokaze: (i) potvrdu koju je izdao bivši direktor DP "Agimi" od 25. septembra 2013. godine; (ii) izjavu od 8. aprila 2005. godine; (iii) potvrdu o radnom stažu i ličnim dohocima od 17. januara 2009. godine; (iv) izvod iz prijave podataka za utvrđivanje ličnih dohodaka i staža osiguranja od 18. januara 2012. godine; i (v) potvrdu o prestanku radnog odnosa izdatu od strane KAP-a dana 15. septembra 2012. godine. S druge strane, Valbonë Krelani-

Elezi je uz svoju žalbu podnela i sledeće dokaze: (i) potvrdu koju je izdao bivši direktor DP "Agimi" od 27. septembra 2013. godine; (ii) potvrdu o radnom stažu i ličnim dohocima od 17. januara 2009. godine; (iii) izvod iz prijave podataka za utvrđivanje ličnih dohodaka i staža osiguranja od 18. januara 2012. godine; i (iv) potvrdu o prestanku radnog odnosa izdatu od strane KAP-a dana 15. septembra 2012. godine. KAP nije dostavio odgovor na žalbe Shkelzena Krelanija i Valbone Krelani-Elezi, respektivno.

27. Dana 30. septembra 2013. godine, KAP je izjavio žalbu protiv tačke II presude Specijalizovanog veća PKVS-a, kojom je usvojena žalba podnosilaca zahteva Jakupa Morine, Et-hema Bokshija, Agima Haxhibeqirija, Ise Hotija, Bukurije Bordoniqi, Agima Muhaxhirija, Nanije Deva-Hasi, Fakete Thaçi-Dina, Gëzime Zhubi-Buza, Burbuqe Shala i Rafeta Zhubija, respektivno, navodeći pogrešno utvrđeno činjenično stanje i pogrešnu primenu materijalnog prava, sa predlogom da se tačka II izreke ove presude ukine. Prema navodima KAP-a, nijedan od žalilaca koji su pobijanom presudom uvršteni na konačni spisak radnika sa legitimnim pravima na deo prihoda od dvadeset posto (20%) od privatizacije DP "Agimi" nije predočio relevantne činjenice na osnovu kojih bi se utvrdila činjenica o nejednakom postupanju i obrazloženje o direktnoj ili indirektnoj diskriminaciji u skladu sa stavom 1. člana 8. Zakona protiv diskriminacije.

28. Dana 29. avgusta 2019. godine, Žalbeno veće PKVS je donelo presudu [AC-I-13-0181-A0008], kojom je (i) pozivajući se na stav 1. člana 69. (Usmeni žalbeni postupak) Zakona br. 06/L-086 o Specijalnoj komori Vrhovnog suda Kosova za pitanja koja se odnose na Kosovsku agenciju za privatizaciju (u daljem tekstu: Zakon br. 06/L-086 o PKVS), navedeno Veće *"odustalo od usmenog dela rasprave"*; (ii) odbilo kao neosnovane žalbe Shkelzena Krelanija i Valbone Krelani-Elezi; te (ii) usvojilo kao osnovanu žalbu KAP-a u odnosu na druge podnosioce zahteva, odnosno Jakupa Morinu, Et-hema Bokshija, Agima Haxhibeqirija, Ise Hotija, Bukurije Bordoniqi, Agima Muhaxhirija, Nanije Deva-Hasi, Fakete Thaçi-Dina, Gëzime Zhubi-Buza, Burbuqe Shala i Rafeta Zhubija, utvrđujući da se "*isti uklanjaju sa spiska korisnika 20% od procesa privatizacije DP "Agimi" Đakovica"*.

29. U odnosu na podnosioca zahteva Shkelzena Krelanija, Žalbeno veće je obrazložilo (i) da isti nije dostavio dokaze kojima bi dokazao svoje potraživanje; i (ii) da iz radne knjižice proizilazi da je počeo sa radom 1. juna 1983. godine, a da je do prestanka radnog odnosa došlo 31. jula 1994. godine, *"zbog početka posla kao samostalni preduzetnik"*. Kada je reč o podnositeljki zahteva Valboni Krelani-Elezi, Žalbeno veće je

obrazložilo (i) da ista nije dostavila dokaze kojima bi dokazala svoje potraživanje; i (ii) da iz radne knjižice proizilazi da je ista počela sa radom 10. decembra 1980. godine, a da je do prestanka radnog odnosa došlo 5. januara 1983. godine, kao i da je ponovo počela sa radom 15. februara 1984. godine i da joj je radni odnos prestao 31. jula 1994. godine, *"zbog početka posla kao samostalni preduzetnik"*. U slučaju oba gore navedena podnosioca, Žalbeno veće je navelo da zakonski kriterijumi na osnovu stava 4. člana 10. Uredbe br. 2003/13 izmenjene i dopunjene Uredbom br. 2004/45, nisu ispunjeni jer se "*zaposleni smatra kao legitiman ako je registrovan kao zaposlenik preduzeća u društvenom vlasništvu u vreme privatizacije i ako se utvrđuje da je bio na platnom spisku preduzeća za ne manje nego tri (3) godine*".

30. Kada je u pitanju usvajanje žalbe KAP-a kao osnovane, Žalbeno veće je, između ostalog, navelo da podnosioci zahteva (i) nijednim dokazom ne dokazuju činjenicu da su bili zaposleni u DP "Agimi" ili da su bili na platnom spisku u vreme privatizacije preduzeća, koji uslovi moraju biti ispunjeni na osnovu stava 4. člana 10. Uredbe br. 2003/13 da bi im se priznalo pravo na uvrštavanje na konačni spisak DP "Agimi" za sticanje dela prihoda od dvadeset posto (20%) od prodaje preduzeća; i (ii) da se ne slaže sa utvrđenjem Specijalizovanog veća u vezi sa diskriminacijom dotičnih radnika *"pošto po stvorenoj praksi Posebne komore što se tiče tumačenja diskriminacije, ovaj zaposleni, pošto je albanske nacionalnosti, nije moguće da je bio diskriminiran nakon juna 1999. godine"*.

31. Povodom navoda o diskriminaciji, Žalbeno veće je takođe naglasilo da "*precedentno pravo*" PKVS-a, na osnovu presuda [ASC-11-0069] i [AC-I-12-0012], utvrđuje da se diskriminisanim mogu smatrati: (i) "*radnici albanske nacionalnosti ili koji pripadaju manjinama Aškalije, Roma, Egipćana i Turaka, koji su otpušteni zbog diskriminacije u periodu takozvanih "privremenih srpskih mera" (koje počinje od 1989. godine do 1999. godine), ili koji su se diskriminisali i u različitim periodima, zbog njihove etničke pripadnosti, političkog i verskog uverenja, itd.*"; i (ii) "*radnici srpske etničke pripadnosti koji [se] zbog nedostatka sigurnosti nakon 1999. godine, nisu [...] prijavili na posao i isti se nisu našli u konačnoj listi zaposlenih*".

32. Pored toga, Žalbeno veće je (i) u odnosu na podnosioca zahteva Rafeta Zhubija, objasnilo da je isti dostavio kao dokaz kopiju radne knjižice na osnovu koje se utvrđuje činjenica da je "*isti počeo da radi u DP "Agimi" od datuma 1. januar 1970. godine, dok je okončao radni odnos dana 31. oktobra 1996. godine. Podnosilac žalbe je tvrdio da je rođen 7. decembra 1938. godine i ovaj sud utvrđuje činjenicu da je*

podnosilac žalbe u vreme privatizacije preduzeća dostigao starost za penzionisanje stoga podnosilac žalbe ne ispunjava uslove da bude uključen u platni spisak u vreme privatizacije preduzeća"; (ii) u odnosu na Gëzime Zhubi-Buza, objasnilo da je ista dostavila kao dokaz kopiju radne knjižice, "*prema kojoj sud potvrđuje činjenicu da je ista počela da radi u DP "Agimi" od 1. maja 1985. godine, dok je okončala radni odnos dana 8. januara 1996. godine, takođe sa radnom knjižicom utvrđuje se činjenica da je žalilja od dana 9. januara 1996. godine ustanovila radni odnos sa DP "Printeks", Prizren, i isti [...] okončala dana 1. oktobra 1998. godine*", i da kao rezultat toga, istoj ne pripadaju prava iz DP "Agimi" na koja pretenduje; (iii) u odnosu na Burbuqe Shala, objasnilo da je ista dostavila kao dokaz radnu knjižicu, "*prema kojoj sud potvrđuje činjenicu da je ista počela da radi u DP "Agimi" od 1. novembra 1986. godine, dok je okončala radni odnos 20. marta 1993. godine, takođe sa radnom knjižicom utvrđuje se činjenica da je žalilja dana 20. marta 1993. godine ustanovila radni odnos sa KP "DEMOS"*, *i isti je okončala dana 20. maja 1993. godine, takođe sa radnom knjižicom utvrđuje se činjenica da je žalilja ustanovila radni odnos sa DP "TIKI Comerc" od datuma 21. maj 1993. godine i isti je okončala dana 31. marta 1995. godine"* i da kao rezultat toga, istoj ne pripadaju prava iz DP "Agimi" na koju pretenduje; i (iv) u odnosu na Fakete Thaçi-Dina, objasnilo da je ista kao dokaz dostavila "*potvrdu koju je izdalo Ministarstvo rada i socijalne zaštite o radnom iskustvu i ostvarenim ličnim dohocima*", ali da ista ne predstavlja relevantan dokaz.

Navodi podnosilaca zahteva

33. Podnosioci zahteva navode da su presudom [AC-I-13-0181-A0008] Žalbenog veća PKVS-a od 29. avgusta 2019. godine povređena njihova prava zagarantovana članovima 24. [Jednakost pred zakonom], 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] i 46. [Zaštita imovine] Ustava i članom 6. (Pravo na pravično suđenje) i članom 1. (Zaštita imovine) Protokola br. 1 EKLJP.

34. U vezi sa navodnim povredama člana 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP, podnosioci zahteva pre svega navode da su svi oni bili radnici DP "Agimi" i da se to potvrđuje i dopisom KAP-a koji im je upućen 15. septembra 2010. godine, a kojim su obavešteni da su usled privatizacije navedenog preduzeća raskinuti svi relevantni radni odnosi i da samim tim oni ispunjavaju kriterijume utvrđene stavom 4. člana 10. Uredbe 2003/03 da steknu deo prihoda od dvadeset posto (20%) od privatizacije dotičnog preduzeća. Pored toga, podnosioci zahteva navode da su dostavili raspoložive dokaze, ali da su "*odgovarajući dokazi [...] bili na raspolaganju u kadrovskoj*

kancelariji D.D. "Agimi" u Đakovici a kasnije kod osoblja imenovanog od KAP-a, radnika bivšeg D.D. ili D.P. "Agimi" u Đakovici".

35. Isti, u suštini, navode da je osporena presuda doneta u suprotnosti sa procesnim garancijama utvrđenim gore navedenim članovima (i) jer je istom preinačena presuda Specijalizovanog veća koja je bila u korist podnosilaca zahteva, i to bez rasprave, ne omogućavajući im da se izjasne o spornim činjenicama, navodeći da je "*istina [...] da Posebna komora VSK ima mogućnosti da održi suđenje i bez prisustva stranaka, ali je takođe istina da ima pravo da sazove javnu sednicu i da u toj sednici da mogućnost Sudu i strankama da se suoče sa predstavkama i dokazima, održalo bi se otvoreno suđenje, pravično i transparentno gde bi se argumentovale relevantne činjenice*"; (ii) da za razliku od presude Specijalizovanog veća, osporena presuda sadrži pogrešno tumačenje u pogledu diskriminacije jer je teret dokazivanja u vezi sa navodima o diskriminaciji na osnovu člana 8. Zakona protiv diskriminacije na strani KAP-a; (iii) da ista nije obrazložena, i (iv) da su njome povređena njihova prava na suđenje u razumnom roku.

36. U vezi sa navodnim povredama člana 24. Ustava, podnosioci zahteva tvrde da se prema njima nije postupalo jednako kao prema drugim radnicima DP "Agimi", čija "*pravna i činjenična*" situacija je identična sa onom podnosilaca zahteva, te da su osporenom presudom Žalbenog veća njihovi navodi ispitani u smislu etničke diskriminacije, pozivajući se na "*precedentno pravo*".

37. Na samom kraju, podnosioci zahteva traže od Suda (i) da proglasi zahteve prihvatljivim; (ii) da utvrdi da je došlo do povrede članova 24, 31. i 46. Ustava u vezi sa članom 6. i članom 1. Protokola br. 1 EKLJP; (iii) da proglasi ništavom presudu [AC-I-13-0181-A0008] Žalbenog veća PKVS-a od 29. avgusta 2019. godine i vrati istu na ponovno odlučivanje u skladu sa presudom ovog Suda.

Prihvatljivost zahteva

38. Sud prvo razmatra da li su zahtevi ispunili uslove prihvatljivosti koji su utvrđeni Ustavom, dalje precizirani Zakonom i propisani Poslovnikom.

39. U tom smislu, Sud se poziva na stavove 1. i 7. člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava, koji propisuju:

"1. Ustavni sud odlučuje samo u slučajevima koje su ovlašćene strane podnele sudu na zakonit način.
[...]
7. Pojedinci mogu da pokrenu postupak ako su njihova prava i slobode koje im garantuje ovaj Ustav prekršena od strane javnih organa, ali samo kada su iscrpeli sva ostala pravna sredstva, regulisanim zakonom".

40. Sud, takođe, ocenjuje da li su podnosioci zahteva ispunili uslove prihvatljivosti koji su daje precizirani Zakonom. S tim u vezi, Sud se prvo poziva na članove 47. (Individualni zahtevi), 48. (Tačnost podneska) i 49. (Rokovi) Zakona, koji propisuju:

Član 47.
(Individualni zahtevi)

"1. Svaka osoba ima pravo da od Ustavnog suda zatraži pravnu zaštitu ukoliko smatra da njena Ustavom zagarantovana prava i slobode krši neki javni organ.
2. Osoba može da podnese pomenuti podnesak samo nakon što su iscrpljena sva ostala zakonom određena pravna sredstva".

Član 48.
(Tačnost podneska)

"Podnosilac podneska je dužan da jasno naglasi to koja prava i slobode su mu povređena i koji je konkretan akt javnog organa koji podnosilac želi da ospori".

Član 49.
(Rokovi)

"Podnesak se podnosi u roku od 4 meseci. Rok počinje od dana kada je podnosilac primio sudsku odluku...".

41. Što se tiče ispunjenja ovih uslova, Sud utvrđuje da su podnosioci zahteva ovlašćene strane koje osporavaju akt javnog organa, odnosno presudu [AC-I-13-0181-A0008] Žalbenog veća PKVS-a od 29. avgusta 2019. godine, nakon što su iscrpeli sva pravna sredstva određena zakonom. Podnosioci zahteva su takođe razjasnili prava i slobode za koja tvrde da su im povređena, u skladu sa uslovima iz člana 48. Zakona i dostavili su svoje zahteve u skladu sa rokovima određenim u članu 49. Zakona.

42. Sud, takođe, utvrđuje da zahtev podnosilaca zahteva ispunjava uslove prihvatljivosti propisane stavom (1) pravila 39. (Kriterijum o prihvatljivosti) Poslovnika. Isti se ne može proglasiti neprihvatljivim po osnovu uslova propisanih stavom (3) Pravila 39. Poslovnika. Pored toga, i na kraju, Sud ocenjuje da ovaj zahtev nije očigledno neosnovan kao što je utvrđeno stavom (2) pravila 39. Poslovnika, i samim tim se isti mora proglasiti prihvatljivim i razmotriti njegov meritum.

Relevantne ustavne i zakonske odredbe

Ustav Republike Kosovo

Član 31.
[Pravo na pravično i nepristrasno suđenje]

1. Svakom se garantuje jednaka zaštita prava pred sudom, ostalim državnim organima i nosiocima javnih.
2. Svako ima pravo na javno, nepristrasno i pravično razmatranje odluka o pravima i obavezama ili za bilo koje krivično gonjenje koje je pokrenuto protiv njega/nje, u razumnom roku, od strane nezavisnog i nepristrasnog, zakonom ustanovljenog, suda. [...]

Član 24.
[Jednakost pred zakonom]

1. Pred zakonom su svi jednaki. Svako ima pravo na jednaku zakonsku zaštitu, bez diskriminacije.
2. Niko se ne sme diskriminisati na osnovu rase, boje, pola, jezika, veroispovesti, političkog ili nekog drugog uverenja, nacionalnog ili društvenog porekla, veze sa nekom zajednicom, imovine, ekonomskog ili socijalnog stanja, seksualnog opredeljenja, rođenja, ograničene sposobnosti ili nekog drugog ličnog statusa.
3. Načelo jednakosti pred zakonom ne sprečava sprovođenje i usvajanje privremenih mera, neophodnih za zaštitu i napredak prava pojedinaca i grupa koje nisu jednake. Takve mere se mogu sprovoditi samo do ostvarenja cilja radi kojeg su uspostavljene.

Evropska konvencija o ljudskim pravima

Član 6.
(Pravo na pravično suđenje)

1. Svako, tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama, ili o krivičnoj optužbi protiv njega, ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona. Presuda se mora izreći javno, ali se štampa i javnost mogu isključiti s celog ili s dela suđenja u interesu morala, javnog reda ili nacionalne bezbednosti u demokratskom društvu, kada to zahtevaju interesi maloletnika ili zaštita privatnog života stranaka, ili u meri koja je, po mišljenju suda, neophodno potrebna u posebnim okolnostima kada bi javnost mogla da naškodi interesima pravde.
[...]

ZAKON br. 04/L-033 o Specijalnoj komori Vrhovnog suda Kosova o pitanjima koja se odnose na Kosovsku agenciju za privatizaciju

Član 10.
Presude, odluke i žalbe

[...]
11. Kada žalbeno veće prihvati i odlučuje o žalbi striktno se primenjuju sledeći propisi: 11.1. žalbeno veće ne menja, poništava, ukida ili na drugi način menja bilo koje nalaze o činjenica suda, specijalnog veća, podveća ili sudije pojedinca, osim ako žalbeno veće utvrdi da su takve činjenice očigledno pogrešne. Nalaz o činjenicama ne smatra se pogrešnim ako je takva činjenica podržana razumnim tumačenjem zapisnika sa suđenja i dokaza podnesenih tokom postupka, i 11.2. žalbeno veće sprovodi de novo preispitivanje svakog zakonskog pitanja koje postavi tužilac ili tužena strana u svojim pisanim podnescima.
[...]

Aneks o Zakonu br. 04/L-033 o Posebnoj komori Vrhovnog suda Kosova za pitanja koja se odnose na Kosovsku agenciju za privatizaciju

Poslovnik o radu Specijalne komore Vrhovnog suda Kosova o pitanjima koja se odnose na Kosovsku agenciju za privatizaciju

Član 36.
Opšta pravila izvođenja dokaza

[...]
3. Stranka koja tvrdi o postojanju određene činjenice ili dokaza dobija opravdanu priliku da podnese ili da da na uvid materijalne dokaze koji potkrepljuju date tvrdnje. Ukoliko data stranka ne podnese ili ne da na uvid date dokaze, smatra se da stranka nije ispunila svoju obavezu ispunjavanja tereta dokaza kada govorimo o tim tvrdnjama.

Član 68.
Prigovori u vezi sa spiskom zaposlenih koji polažu pravo na naknadu

1. Postupak za predmete koji se zasnivaju na prigovorima podnetim prema stavu 1.6, člana 4 Zakona o Specijalnoj komori, uređen je, osim kada je konkretno predviđeno ovim članom 68, tako da je u skladu sa drugim proceduralnim pravilima predviđenim ovim Aneksom, koja Specijalna komora primenjuje mutatis mutandis i koje Specijalna komora smatra neophodnim i u interesu pravde.
2. Po prijemu spiska zaposlenih koji imaju pravo na isplatu shodno članu 10 Uredbe UNMIK br. 2003/13, ili bilo kojim zakonodavnim aktom donetim nakon iste, koji uređuje uspostavljanje datog spiska, Agencija je dužna da objavi spisak zaposlenih koji imaju pravo na isplatu, uz obaveštenje za javnost o pravu svakog lica da u roku od 20 dana podnese Agenciji prigovor u kome zahteva upisivanje svog imena u spisak zaposlenih ili osporava spisak zaposlenih s pravom na isplatu. Podnosilac zahteva ili prigovora treba da uključi i izjavu o činjenicama i pravne argumente datog zahteva ili prigovora; dato lice nosiće teret dokazivanja svih činjenica navedenih u zahtevu i/ili prigovoru.
[...]
6. Agencija objavljuje svoj konačan spisak zaposlenih koji polažu pravo na isplatu utvrđen u skladu sa stavom 5. ovog člana u skladu sa članom 10.6 Uredbe UNMIK-a br. 2003/13, ili bilo koji zakonski akt koji je donet nakon a koji uređuje uspostavljanje datog spiska, zajedno sa obaveštenjem za javnost o pravu bilo kog lica da uloži prigovor Specijalnoj komori u roku od dvadeset (20) dana od datuma objavljivanja, osporavajući dati spisak i/ili dodelu novčanih sredstava sa izdvojenog računa licima identifikovanim u istom. Ulaganje prigovora od strane njihovih

podnosioca sadrži izjavu o činjenicama i pravnim argumentima u prilog prigovora; podnosilac (oci) prigovora nosiće teret dokazivanja svih činjenica navedenih u prigovoru.
[...]
11. Odgovarajuće specijalizovano veće, može po sopstvenom nahođenju ili shodno pismenom zahtevu podnosioca(laca) prigovora ili Agencije, odlučiti da održi jednu ili nekoliko usmenih rasprava. U slučaju održavanja usmene rasprave, specijalizovano veće nalaže Pisarnici da uruči strankama, najmanje pet (5) dana unapred od održavanja rasprave, pismeno obaveštenje koje navodi vreme i datum održavanja rasprave.
[...]
14. Žalbeno veće rešava ove žalbe po hitnom postupku.

Član 64.
Usmeni žalbeni postupak

1. Žalbeno veće, na svoju inicijativu ili po dobijanju pismenog zahteva stranke, odlučuje o tome da li da održi jednu ili više usmenih rasprava povodom odnosne žalbe. Žalbeno veće uzima u obzir bilo koji zahtev za održavanje usmenog postupka koji je podnet od strane jedne od stranaka i koji predočava razloge za zahtevanje usmenih postupaka. Dati zahtev mora se podneti pre zaključivanja pismenih žalbenih postupaka.
[...]

Član 65.
Podnošenje novih dokaza

U izuzetnim okolnostima i nakon ukazivanja na dobru nameru, Žalbeno veće može dozvoliti stranki da predoči Žalbenom veću nove dokaze koji nisu bili na raspolaganju stranki tokom dokaznog dela prvostepenog postupka. Pismeni zahtev za dobijanje date dozvole podnosi se prvo Žalbenom odboru i uručuje se drugim strankama najmanje petnaest (15) dana pre dana održavanja rasprave, u slučajevima u kojima se predlaže izvođenje datih dokaza. Žalbeno veće može ovlastiti izvođenje novih dokaza ukoliko smatra da je isto u interesu pravde.

Uredba br. 2003/13 o promeni prava korišćenja nepokretne imovine u društvenoj svojini

Član 10.
Prava zaposlenih

[...]
10.4 Za potrebe ovog Člana smatra se da zaposleni ima pravo na isplatu ako je takav zaposleni registrovan kao zaposleno lice pri društvenom preduzeću u vreme privatizacije i ako je ustanovljeno da je bio na platnom spisku preduzeća najmanje tri godine. Ovaj zahtev ne sprečava zaposlene, koji tvrde da bi bili tako registrovani i zaposleni da nisu bili predmet diskriminacije, da podnesu žalbu Posebnoj komori shodno stavu 10.6.
[...]

Uredba br. 2004/45 kojom se menja i dopunjuje Uredba UNMIK-a br. 2003/13 o menjanju prava korišćenja nekretnina u društvenom vlasništvu

Član 1.
Izmene i dopune

Od dana stupanja na snagu ove Uredbe,
[...]
B. Članovi 10.1, 10.2 i 10.4 Uredbe UNMIK-a br. 2003/13 bivaju izmenjeni i dopunjeni tako da glase:
[...]
10.4 Za potrebe ovog Člana zaposleni se smatra podobnim ako je taj zaposleni registrovan kao zaposleni u preduzeću u društvenom vlasništvu u vreme privatizovanja ili inicijative za postupak likvidiranja, i ako je ustanovljeno da je na platnom spisku preduzeća tokom ne manje od tri godine. Ovaj zahtev ne prejudicira pravo zaposlenih koji tvrde da bi bili registrovani i zaposleni da nisu bili podvrgnuti diskriminaciji, da podnesu žalbu Specijalnoj komori shodno stavu 10.6.
[...]

Zakon br. 06/L-086 o Specijalnoj komori Vrhovnog suda Kosova za pitanja koja se odnose na Kosovsku agenciju za privatizaciju

Član 69.
Usmeni žalbeni postupak

1. Njegovom inicijativom ili na osnovu pismenog zahteva jedne strane, Žalbeno veće odlučuje ukoliko će održati jednu ili više sednice saslušanja u vezi sa odgovarajućom žalbom. Apelacioni koledž uzima u obzir bilo koji zahtev za usmenu proceduru koja se podnosi od bilo koje stranke, koja podnosi njene razloge za

podnošenje zahteva za usmenu proceduru. Takav zahtev podnosi se pre završetka procedure pismene žalbe.

[...]

Zakon br. 2004/3 protiv diskriminacije

Član 8.
Teret dokazivanja

8.1. Kad lica koja smatraju da im je naneta nepravda zbog toga što princip jednakog postupanja nije primenjen na njih iznesu, pred sudom ili nekim drugim nadležnim organom, činjenice iz kojih se može pretpostaviti da je bilo direktne ili indirektne diskriminacije, prijavljena strana je dužna da dokaže da nije bilo povrede principa jednakog postupanja.
8.2. Stav 8.1 ne sprečava uvođenje pravila o iznošenju dokaza koja su povoljnija za tužioce. Dalje, žalilac može da ustanovi ili da brani svoj slučaj diskriminacije bilo kojim sredstvima, uključujući statističke dokaze.

Meritum

43. Sud podseća da su okolnosti konkretnog slučaja povezane sa privatizacijom društvenog preduzeća DP "Agimi" u Đakovici i pravima dotičnih radnika da im se prizna status radnika sa legitimnim pravima da ostvare deo prihoda od dvadeset posto (20%) od te privatizacije, kako je propisano u članu 68. Aneksa Zakona o PKVS i stavu 4. člana 10. Uredbe br. 2003/13 izmenjene i dopunjene Uredbom br. 2004/45. Na osnovu spisa predmeta, proizilazi da je gore navedeno društveno preduzeće privatizovano 15. septembra 2010. godine, na dan kada su i podnosioci zahteva individualnim dopisima obavešteni da "*kao posledica prodaje glavne imovine je i završetak vašeg zaposlenja*" i da isto "*prestaje odmah*". Podnosioci zahteva su potom osporili svoje neuvrštavanje na privremeni spisak KAP-a za radnike sa legitimnim pravima na ostvarivanje dela prihoda od dvadeset posto (20%) od privatizacije DP "Agimi". Te žalbe su odbijene. Podnosioci zahteva su potom pokrenuli tužbu pred Specijalizovanim većem, osporavajući odluku KAP-a, kako u pogledu utvrđivanja činjenica, tako i u pogledu tumačenja zakona. Isti su naveli da su bili diskriminisani i da su svi oni redom tražili da se održi rasprava pred Specijalizovanim većem. Specijalizovano veće je odbilo zahtev za održavanje rasprave sa obrazloženjem da su *"dostavljene činjenice i dokazi dovoljno jasni"*, i dao za pravo podnosiocima zahteva, sa izuzetkom podnosilaca zahteva Shkelzena Krelanija i Valbone Krelani-Elezi, utvrdivši da su isti diskriminisani. Takođe, Specijalizovano veće je, između ostalog,

naglasilo da bi podnosioci zahteva, da nije bilo diskriminacije, ispunili kriterijume propisane stavom 4. člana 10. Uredbe br. 2003/13, kao radnici sa legitimnim pravima na ostvarivanje dela prihoda od dvadeset posto (20%) od privatizacije DP ”Agimi”.

44. Nakon donošenja ove presude, Žalbenom veću su žalbe prvo izjavili (i) Shkelzen Krelani i Valbonë Krelani-Elezi, jedini podnosioci zahteva čiju žalbu je Specijalizovano veće odbilo kao neosnovanu, dostavljajući Žalbenom veću dodatne dokumente; i (ii) AKP. Ni prvi, odnosno podnosioci zahteva, a ni drugi, odnosno AKP, nisu tražili da se održi rasprava. U avgustu 2019. godine, Žalbeno veće je donelo osporenu presudu, kojom je usvojilo žalbu KAP i odbilo žalbu Shkelzena Krelanija i Valbone Krelani-Elezi, te preinačilo presudu Specijalizovanog veća i kao rezultat toga, uklonilo sve podnosioce zahteva “*sa spiska korisnika 20% od procesa privatizacije DP “Agimi” Đakovica”*. Žalbeno veće je prvo navelo da je odlučilo da *“odustaje od usmenog dela rasprave”,* pozivajući se na stav 1. člana 69. (Usmeni žalbeni postupak) Zakona br. 06/L-086 o PKVS. Što se pak tiče merituma predmeta, Žalbeno veće je (i) utvrdilo da dokazi koje su dostavile dotične stranke ne dokazuju da iste ispunjavaju zakonske uslove utvrđene stavom 4. člana 10. Uredbe br. 2003/13 da bi im se priznala relevantna prava; i (ii) navelo da je tumačenje diskriminacije od strane Specijalizovanog veća u suprotnosti sa “*precedentnim pravom*” PKVS-a. Podnosioci zahteva osporavaju ova utvrđenja Žalbenog veća pred Sudom, navodeći povredu svojih prava zagarantovanih članovima 24. [Jednakost pred zakonom], 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] i 46. [Zaštita imovine] Ustava i članovima 6. (Pravo na pravično suđenje) i 1. (Zaštita imovine) Protokola br. 1 EKLJP. Po pitanju povrede člana 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP, podnosioci zahteva, kao što je prethodno objašnjeno, navode da je Žalbeno veće preinačilo presudu Specijalizovanog veća (i) bez rasprave; (ii) bez dovoljnog obrazloženja; (iii) uz proizvoljno tumačenje zakona; i (iv) uz povredu njihovog prava na suđenje u razumnom roku.

45. Sud će ove kategorije navoda razmotriti na osnovu sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava (u daljem tekstu: ESLJP), u skladu sa kojom je, na osnovu člana 53. [Tumačenje odredbi ljudskih prava] Ustava, dužan da tumači osnovna prava i slobode zagarantovane Ustavom.

46. S tim u vezi, Sud će prvo razmotriti navode podnosilaca zahteva o povredi člana 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP zbog izostanka rasprave na nivou Žalbenog veća. U tu svrhu, Sud će u nastavku prvo (i) izložiti opšta načela koja se odnose na pravo na raspravu koje je

zagarantovano gore navedenim članovima Ustava i EKLJP, i potom (ii) primeniti iste na okolnosti konkretnog slučaja.

(i) Opšta načela koja se odnose na pravo na raspravu

47. Javna priroda postupaka pred sudskim organima navedenim u članu 31. Ustava u vezi sa stavom 1. člana 6. EKLJP, štiti parnične stranke od tajnog upravljanja pravdom, u odsustvu javne rasprave. Javnost sudskih postupaka je takođe jedan od glavnih mehanizama kojima se čuva poverenje u pravdu. Takvo načelo, štaviše, doprinosi postizanju ciljeva člana 31. Ustava i člana 6. EKLJP, koji se tiču pravičnog suđenja, a čije garantovanje je jedno od osnovnih načela svakog demokratskog društva sadržanih u Ustavu i EKLJP (vidi, Vodič ESLJP-a od 30. aprila 2020. godine za član 6. EKLJP, Pravo na pravično suđenje, građanskopravni aspekt, IV. Procesni zahtevi; B. Javni postupak, stavovi 381 do 404 i tu korišćene reference).

48. U principu, parnične stranke imaju pravo na javnu raspravu, ali takva obaveza nije apsolutna. U meri u kojoj je to relevantno za sadašnje okolnosti, sudska praksa ESLJP-a je razvila glavna načela koja se odnose na (i) pravo na raspravu pred sudovima prvog stepena; (ii) pravo na raspravu pred sudovima drugog i trećeg stepena; (iii) načela na osnovu kojih treba utvrditi da li je rasprava nužna; i (iv) da li se to što ne postoji rasprava na prvom stepenu može ispraviti održavanjem rasprave na višem stepenu i relevantne kriterijume za sprovođenje te procene. Svakako, u svim okolnostima, nadležni sud mora da opravda izostanak rasprave.

49. Što se tiče prvog pitanja, odnosno obaveze da se održi rasprava pred sudovima prvog stepena, ESLJP je naglasio da je u postupcima koji se vode pred sudom prvog i jedinog stepena, pravo na raspravu zagarantovano stavom 1. člana 6. EKLJP (vidi, između ostalog, predmete ESLJP-a *Fredin protiv Švedske (br. 2)*, presuda od 23. februara 1994. godine, stavovi 21-22; *Allan Jacobsson protiv Švedske (br. 2)*, presuda od 19. februara 1998. godine, stav 46; *Göç protiv Turske*, presuda od 11. jula 2002. godine, stav 47; i *Selmani i drugi protiv Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije*, presuda od 9. februara 2017. godine, stavovi 37-39). Izuzetak od ovog opšteg pravila, predstavljaju slučajevi u kojima "*postoje izuzetne okolnosti koje opravdavaju to što se odustalo od rasprave*" u prvom i jedinom stepenu (vidi, u tom pogledu, predmete ESLJP-a *Hesse-Anger i Anger protiv Nemačke*, odluka od 17. maja 2001. godine, i *Mirovni Inštitut protiv Slovenije*, presuda od 13. marta 2018. godine, stav 36; i vidi, takođe, Vodič ESLJP-a od 30. aprila 2020. godine za član 6. EKLJP, Pravo na pravično suđenje, građanskopravni aspekt, IV. Procesni

zahtevi; B. Javni postupak, stav 382 i tu korišćene reference). Karakter takvih izuzetnih okolnosti proističe iz prirode problema koje sadrži određeni predmet, na primer, predmeti koji se odnose isključivo na pravna pitanja ili pitanja veoma tehničke prirode (vidi predmet ESLJP-a *Koottummel protiv Austrije*, presuda od 10. decembra 2009. godine, stavovi 19 i 20).

50. Što se tiče drugog pitanja, odnosno obaveze održavanja rasprave pred sudovima drugog i trećeg stepena, sudska praksa ESLJP-a naglašava da se izostanak rasprave može opravdati posebnim okolnostima postupka o kome je reč pod uslovom da je rasprava održana u prvom stepenu (vidi, u ovom kontekstu, predmet ESLJP-a *Salomonsson protiv Švedske*, presuda od 12. novembra 2002. godine, stav 36). Na taj način se za postupke pred apelacionim sudovima, koji obuhvataju samo pravna, a ne i činjenična pitanja, može smatrati da su u skladu sa garancijama sadržanim u članu 6. EKLJP, čak i ako u drugom stepenu nije održana rasprava (vidi predmet ESLJP-a *Miller protiv Švedske*, presuda od 8. februara 2005. godine, stav 30; i vidi, takođe, Vodič ESLJP-a od 30. aprila 2020. godine za član 6. EKLJP, Pravo na pravično suđenje, građanskopravni aspekt, IV. Procesni zahtevi; B. Javni postupak, stav 383 i tu korišćene reference). Shodno navedenom i u principu, izostanak rasprave se može opravdati samo "*postojanjem izuzetnih okolnosti*", koje su definisane sudskom praksom ESLJP-a, a u suprotnom ona je zagarantovana strankama na najmanje jednom nivou nadležnosti, na osnovu člana 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP (vidi, Vodič ESLJP-a od 30. aprila 2020. godine za član 6. EKLJP, Pravo na pravično suđenje, građanskopravni aspekt, IV. Procesni zahtevi; B. Javni postupak, stav 386 i tu korišćene reference).

51. Što se tiče trećeg pitanja, odnosno načela na osnovu kojih treba utvrditi da li je rasprava nužna, Sud se poziva na presudu ESLJP-a od 6. novembra 2018. godine, *Ramos Nunes de Carvalho e Sá protiv Portugalije*, u kojoj je Veliko veće ESLJP-a ustanovilo načela na osnovu kojih treba oceniti nužnost rasprave. Prema ovoj presudi, rasprava nije nužna ako dati predmet (i) sadrži samo pravna pitanja koja su ograničena po svojoj prirodi (vidi predmete ESLJP-a *Allan Jacobsson protiv Švedske (br. 2)*, citiran u tekstu iznad, stav 49; i *Valová, Slezák i Slezák protiv Slovačke*, presuda iz juna 2004. godine, stavovi 65-68) ili ako je to predmet koji nije naročito složen (vidi, predmet ESLJP-a *Varela Assalino protiv Portugalije,* odluka od 25. aprila 2002. godine); i (ii) sadrži sporove koji su visokotehničke prirode koje je bolje rešavati u pismenoj formi nego usmenim argumentima na raspravi; i (iii) ne sadrži pitanja verodostojnosti stranaka ili sporne činjenice i sudovi mogu da donesu pravičnu i obrazloženu odluku na osnovu podnesaka stranaka i drugog

materijala u pismenoj formi (vidi predmete ESLJP-a *Döry protiv Švedske*, presuda od 12. novembra 2002. godine, stav 37; i *Saccoccia protiv Austrije*, presuda od 18. decembra 2008. godine, stav 73).

52. U suprotnom, na osnovu gore navedene presude, rasprava se smatra nužnom onda kada dati predmet (i) sadrži potrebu za ispitivanjem pravnih i činjeničnih pitanja, uključujući i predmete u kojima treba proceniti da li su niži organi vlasti pravilno utvrdili činjenice (vidi, između ostalog, predmete ESLJP-a *Malhous protiv Češke Republike*, presuda od 12. jula 2001. godine, stav 60; i *Fischer protiv Austrije*, presuda od 26. aprila 1995. godine, stav 44); i (ii) nalaže da nadležni sud stekne ličnu predstavu o dotičnim strankama i kada im treba omogućiti da objasne lični položaj, tako što će to učiniti lično ili preko svog zastupnika. Primere ove situacije predstavljaju slučajevi kada sud treba da sasluša dokaze stranaka o ličnoj patnji kako bi mogao da utvrdi odgovarajući nivo naknade (vidi predmete ESLJP-a *Göç protiv Turske,* citiran u tekstu iznad, stav 51; i *Lorenzetti protiv Italije*, presuda od 10. aprila 2012. godine, stav 33) ili kada sud treba da pribavi informacije o karakteru stranke, njenom ponašanju i opasnosti koju ona predstavlja (vidi predmet ESLJP-a *De Tommaso protiv Italije*, presuda od 23. februara 2017. godine, stav 167).

53. Što se tiče četvrtog pitanja, odnosno mogućnosti da se u drugom stepenu ispravi to što ne postoji rasprava na prvom stepenu i relevantni kriterijumi, ESLJP je svojom sudskom praksom utvrdio da, u principu, takva ispravka zavisi od nadležnosti višeg suda. Ako viši sud ima punu nadležnost da preispita meritum samog predmeta, što bi obuhvatilo i preispitivanje činjenica, tada se to što ne postoji rasprava na prvom stepenu, može ispraviti u drugom stepenu (vidi predmet ESLJP-a *Ramos Nunes de Carvalho e Sá protiv Portugalije*, citiran u tekstu iznad, stav 192 i tu korišćene reference; i vidi, takođe, Vodič ESLJP-a od 30. aprila 2020. godine za član 6. EKLJP, Pravo na pravično suđenje, građanskopravni aspekt, IV. Procesni zahtevi; B. Javni postupak, stav 384 i tu korišćene reference).

54. Naposletku, prema sudskoj praksi ESLJP-a, činjenica da stranke nisu zatražile da se održi javna rasprava, ne mora nužno značiti da su se iste odrekle prava na održavanje rasprave (za više detalja o odricanju od prava na raspravu, vidi Vodič ESLJP-a od 30. aprila 2020. godine za član 6. EKLJP, Pravo na pravično suđenje, IV. Procesni zahtevi; B. Javni postupak, stavovi 401 i 402 i tu korišćene reference). Na osnovu sudske prakse ESLJP-a, takvo pitanje zavisi od karakteristika unutrašnjeg prava i okolnosti svakog slučaja pojedinačno (vidi predmet ESLJP-a *Göç protiv Turske*, citiran u tekstu iznad, stav 48; i vidi, takođe, Vodič ESLJP-a od 30. aprila 2020. godine za član 6.

EKLJP, Pravo na pravično suđenje, građanskopravni aspekt, IV. Procesni zahtevi, B. Javni postupak, stav 403 i tu korišćene reference).

(ii) Primena prethodno izloženih načela na okolnosti konkretnog slučaja

55. Sud najpre podseća da na osnovu sudske prakse ESLJP-a, član 6. EKLJP, u principu, garantuje održavanje rasprave najmanje na jednom nivou odlučivanja. Ona je, u principu, (i) nužna ako prvostepeni sud ima isključivu nadležnost za donošenje odluke o činjeničnim i pravnim pitanjima; (ii) nije nužna u drugom stepenu ako je rasprava održana u prvom stepenu, i pored činjenice da takvo utvrđenje zavisi od karakteristika konkretnog slučaja, na primer, ako drugi stepen odlučuje i o činjeničnim i o pravnim pitanjima; i (iii) nužna u drugom stepenu ako ista nije održana u prvom stepenu u slučajevima kada drugi stepen ima punu nadležnost za ispitivanje odluke prvog stepena i u odnosu na činjenična i na pravna pitanja. Izuzetak od ovih slučajeva se, u principu, pravi samo ako *"postoje izuzetne okolnosti koje opravdavaju izostanak rasprave"*, i koje je ESLJP, kao što je prethodno objašnjeno, kroz svoju sudsku praksu definisao kao slučajeve koji se odnose isključivo na pravna pitanja ili su visokotehničke prirode.

56. Na osnovu prethodno izloženih načela, Sud u nastavku mora prvo da oceni da li u okolnostima konkretnog slučaja, činjenica da podnosioci zahteva nisu tražili raspravu pred Žalbenim većem, može rezultirati utvrđenjem da su se isti prećutno odrekli rasprave. Ako se ispostavi da je odgovor na ovo pitanje negativan, tada Sud, na osnovu sudske prakse ESLJP-a, mora da oceni da li u okolnostima konkretnog slučaja *"postoje izuzetne okolnosti koje opravdavaju izostanak rasprave"* na oba stepena odlučivanja, pred Specijalizovanim većem i Žalbenim većem, respektivno. Sud će ovu procenu sprovesti oslanjajući se i na načela ustanovljena presudom Velikog veća *Ramos Nunes de Carvalho e Sá protiv Portugalije*.

a) Da li su se podnosioci zahteva odrekli prava na raspravu

57. S tim u vezi, Sud prvo podseća da su u svojim individualnim žalbama izjavljenim Specijalizovanom veću, svi podnosioci zahteva tražili da se održi rasprava. Specijalizovano veće je odbilo održavanje iste, navodeći da na osnovu stava 11. člana 68. Aneksa Zakona o PKVS-u, rasprava nije nužna jer su "*dostavljene činjenice i dokazi dovoljno jasni*". Kao što je već objašnjeno, Specijalizovano veće je na osnovu ovih *"činjenica i dokaza"*, odlučilo da su podnosioci zahteva, osim podnosilaca Valbone Krelani-Elezi i Shkelzena Krelanija,

diskriminisani i takođe odlučilo da isti treba da budu uvršteni na konačni spisak KAP-a kao radnici sa legitimnim pravima na udeo u prihodima od dvadeset posto (20%) od privatizacije preduzeća DP "Agimi".

58. Žalbenom veću su se žalili samo KAP i Valbonë Krelani-Elezi i Shkelzen Krelani jer je njihova žalba odbijena presudom Specijalizovanog veća. Žalbeno veće je odlučilo u korist KAP-a, na taj način što je preinačilo presudu Specijalizovanog veća i odbilo žalbe svih podnosilaca zbog neuvrštavanja na konačni spisak KAP-a kao rezultat diskriminacije. Kao što je prethodno objašnjeno, Žalbeno veće je odlučilo da *"odustaje od usmenog dela postupka",* pozivajući se na stav 1. člana 69. Zakona br. 06/L-086 o PKVS. Podnosioci zahteva, odnosno Valbonë Krelani-Elezi i Shkelzen Krelani, kao jedini podnosioci koji su se žalili Žalbenom veću zbog odbijajuće presude u prvom stepenu, nisu tražili da se održi rasprava. Deo podnosilaca zahteva koji su dostavili dodatne dokumente uz odgovor na žalbu KAP-a protiv presude Specijalizovanog veća, takođe nisu tražili da se održi rasprava.

59. Međutim, kao što je prethodno objašnjeno, činjenica da podnosioci zahteva nisu podneli zahtev za raspravu ne mora nužno značiti da su se isti prećutno odrekli takvog zahteva, a takođe izostanak takvog zahteva ne oslobađa nužno nadležni sud obaveze održavanja takve rasprave.

60. Tačnije, na osnovu sudske prakse ESLJP-a, u okolnostima predmeta u kojima stranke nisu tražile da se održi rasprava, ESLJP, između ostalog, ceni da li se izostanak takvog zahteva može smatrati prećutnim odricanjem podnosioca od prava na raspravu. Naime, izostanak zahteva za raspravu, na osnovu sudske prakse ESLJP-a, nikada nije jedini faktor koji determiniše nužnost održavanja rasprave. U svim slučajevima, to da li izostanak zahteva za raspravu oslobađa sud obaveze održavanja rasprave, zavisi od (i) specifičnosti primenljivog zakona i (ii) okolnosti predmeta (vidi Vodič ESLJP-a od 30. aprila 2020. godine za član 6. EKLJP, Pravo na pravično suđenje, građanskopravni aspekt, IV. Procesni zahtevi; B. Javni postupak, stavovi 401 do 404 i tu korišćene reference). Sud će u nastavku oceniti ove dve kategorije pitanja.

61. Prvo, što se tiče specifičnosti primenljivog zakona, odnosno Zakona i Aneksa Zakona o PKVS, Sud podseća da na osnovu člana 64. (Usmeni žalbeni postupak) istog zakona, "*Žalbeno veće [...] odlučuje o tome da li da održi jedno ili više usmenih rasprava povodom odnosne žalbe*", na osnovu svoje inicijative ili na pismeni zahtev stranke. Član 69.

(Usmeni žalbeni postupak) Zakona br. 06/L-086 o PKVS, istog je sadržaja. Na osnovu ovih odredbi proizilazi da održavanje rasprave na apelacionom nivou ne zavisi nužno od zahteva stranke. Dužnost je takođe nadležnog veća da na sopstvenu inicijativu oceni da li okolnosti slučaja zahtevaju održavanje rasprave. Pored toga, na osnovu člana 60. (Sadržaj žalbe) i člana 65. (Podnošenje novih dokaza) Aneksa Zakona o PKVS, Žalbeno veće ima nadležnost da ocenjuje kako pravna tako i činjenična pitanja i samim tim ima punu nadležnost da oceni način na koji je niži organ, odnosno Specijalizovano veće, ocenilo činjenice. U okolnostima konkretnog slučaja, Žalbeno veće je ocenilo činjenice i navode podnosilaca zahteva i preinačilo presudu Specijalizovanog veća i u odnosu na ocenu činjenica i tumačenje zakona, a na štetu podnosilaca zahteva. U takvim okolnostima, uzimajući u obzir zakonske odredbe, Sud ne može utvrditi da je izostanak rasprave pred Žalbenim većem opravdan samo kao rezultat nepostojanja zahteva od stranaka u postupku, posebno kada se ima u vidu činjenica da se podnosioci zahteva nisu žalili na presudu Specijalizovanog veća, koja je bila u njihovu korist. Kao što je prethodno objašnjeno, na osnovu člana 64. Aneksa Zakona o PKVS i člana 69. Zakona br. 06/L-086 o PKVS, obaveza je Žalbenog veća da i na sopstvenu inicijativu oceni da li je održavanje rasprave nužno, a ako nije, da obrazloži to što ista nije održana.

62. Drugo, što se tiče okolnosti slučaja, Sud podseća da sudska praksa ESLJP-a naglašava da se izostanak zahteva za raspravu i ocena da li ova činjenica može rezultirati utvrđenjem da se dotična stranka prećutno odrekla prava na raspravu, mora ceniti u celini specifičnosti postupka, a ne kao jedini argument, kako bi se utvrdilo da li je izostanak rasprave rezultirao povredom člana 6. EKLJP ili nije.

63. Konkretnije, u slučajevima kada dotična stranka nije podnela zahtev za raspravu, ESLJP je ocenio da se izostanak takvog zahteva može smatrati prećutnim odricanjem od rasprave, uvek u svetlu primenljivog zakona i okolnosti određenog slučaja. Na primer (i) predmet *Miller protiv Švedske* (presuda od 6. maja 2005. godine), u kojem dotična podnositeljka nije tražila održavanje rasprave na apelacionom nivou, već je tražila održavanje rasprave u prvom stepenu, rezultirao je utvrđenjem ESLJP-a da je zahtev za raspravu podnet u "*najprikladnijoj fazi postupka*" i sledstveno tome, ESLJP je naglasio da se ne može utvrditi da se stranka prećutno odrekla zahteva za raspravu. Pored toga, u kombinaciji sa zaključkom da su na apelacionom nivou razmotrena i činjenična i pravna pitanja i da shodno tome priroda pitanja koja se razmatraju nije bila isključivo pravne ni tehničke prirode, ESLJP je utvrdio da ne postoje izuzetne okolnosti koje bi opravdale izostanak rasprave i utvrdio povredu člana

6. EKLJP (vidi predmet ESLJP-a *Miller protiv Švedske*, citiran u tekstu iznad, stavovi 28-37); takođe (ii) u predmetu *Salomonsson protiv Švajcarske* (presuda od 12. februara 2003. godine), u kojem dotični podnosilac nije tražio održavanje rasprave ni na jednoj od instanci, iako je utvrdio da se za dotičnog podnosioca može smatrati da se prećutno odrekao prava na raspravu (vidi stav 35. predmeta *Salomonsson protiv Švajcarske*), ESLJP je ipak utvrdio povredu člana 6. EKLJP zbog izostanka rasprave jer je zaključio da u okolnostima konkretnog slučaja ne postoje izuzetne okolnosti koje bi opravdale izostanak rasprave, a posebno kada se ima u vidu da je apelacioni nivo razmatrao i činjenična, a ne samo pravna pitanja (vidi predmet ESLJP-a *Salomonsson protiv Švajcarske*, citiran u tekstu iznad, stavovi 36-40).

64. S druge strane, u predmetu *Goç protiv Turske*, ESLJP je takođe utvrdio povredu člana 6. EKLJP zbog izostanka rasprave, odbijajući navode Turske vlade (i) da je predmet jednostavan i da se može brzo obraditi samo na osnovu spisa predmeta, posebno zbog toga što dotični podnosilac nije žalbom tražio dostavljanje novog dokaza; i (ii) jer dotični podnosilac nije tražio da se održi rasprava (za činjenice predmeta vidi stavove 11 do 26 predmeta ESLJP-a *Goç protiv Turske*). Prilikom razmatranja datog predmeta i nakon ocene da li u okolnostima slučaja postoji neka izuzetna okolnost koji bi opravdala izostanak rasprave, ESLJP je utvrdio povredu stava 1. člana 6. EKLJP, navodeći, između ostalog (i) da uprkos činjenici da dotični podnosilac nije podneo zahtev za raspravu, iz okolnosti predmeta ne proizilazi da bi takav zahtev imao bilo kakvih izgleda za uspeh; pored toga (ii) da se ne može smatrati da se dotični podnosilac odrekao svog prava na raspravu usled toga što nije tražio istu pred apelacionim sudom iz razloga što on nije imao punu nadležnost za utvrđivanje iznosa naknade; (iii) da dotičnom podnosiocu nije pružena prilika da bude saslušan ni pred nižom instancom koja je imala nadležnost kako za ocenu činjenica tako i zakona; i (iv) da je suštinsko pitanje, u okolnostima ovog predmeta, to da li se dotičnom podnosiocu mora osigurati rasprava pred sudom koji je odgovoran za utvrđivanje činjenica predmeta (za obrazloženje predmeta, vidi stavove 43 do 52 predmeta *Goç protiv Turske*).

65. Za razliku od toga, ESLJP je u drugim slučajevima utvrdio da se činjenica da podnosilac nije tražio raspravu može smatrati prećutnim odricanjem od ovog prava, ali uvek zajedno sa ocenom da li u okolnostima određenog predmeta postoje izuzetne okolnosti koje bi opravdale izostanak rasprave. Na primer, u predmetima *Schuler-Zgraggen protiv Švajcarske* (presuda od 24. juna 1993. godine) i *Dory protiv Švedske* (presuda od 12. februara 2003. godine), u kojima

dotični podnosioci nisu tražili da se održi rasprava, ESLJP je ocenio da su se isti prećutno odrekli prava na raspravu. Međutim, ESLJP je do ovog zaključka došao samo u vezi sa utvrđenjem da su okolnosti datog predmeta bile "*tehničke prirode*" i da su sledstveno tome postojale izuzetne okolnosti koje opravdavaju izostanak rasprave, a nije utvrdio povredu člana 6. EKLJP (vidi predmete ESLJP-a *Miller protiv Švedske*, citiran u tekstu iznad, stavovi 28-37; *Dory protiv Švedske,* citiran u tekstu iznad, stavovi 36-45). Slično tome, ESLJP je postupio i u predmetu *Vilho Eskelinen i drugi protiv Finske* (presuda od 19. aprila 2007. godine), u kojem nije utvrdio povredu člana 6. EKLJP (za obrazloženja u vezi sa raspravom vidi stavove 73 do 75 u predmetu *Vilho Eskelinen i drugi protiv Finske*).

66. Sud, takođe, na osnovu sudske prakse ESLJP-a, naglašava da činjenica da je pred nadležnim sudovima preovladavala praksa vođenja pismenog postupka i bez rasprava, nije uzeta u obzir od strane ESLJP-a kao jedina činjenica na osnovu koje se može zaobići rasprava, bez obzira na specifične okolnosti predmeta. Na primer, u predmetu *Madamus protiv Nemačke* (presuda od 9. juna 2016. godine), ESLJP je razmatrao i navode na osnovu kojih je važeći zakon predviđao održavanje rasprava kao izuzetak, a ne po pravilu, štaviše, na osnovu relevantne prakse, sud čija odluka je osporena pred ESLJP-om nikada nije održao raspravu. I pored ove činjenice, ESLJP je utvrdio povredu člana 6. EKLJP pošto je ocenio i utvrdio da u okolnostima ovog predmeta nisu postojale izuzetne okolnosti koje bi opravdale izostanak održavanja rasprave (vidi stavove 25 do 33 predmeta *Madamus protiv Nemačke*).

67. Sud podseća da u okolnostima konkretnog slučaja (i) podnosiocima zahteva nije pružena prilika da budu saslušani pred Specijalizovanim većem koje je nadležno za ocenu činjenica i zakona, uprkos njihovom zahtevu; (ii) da se podnosioci zahteva nisu žalili Žalbenom veću jer je odluka Specijalizovanog veća bila u njihovu korist; (iii) da je postupak pred Žalbenim većem pokrenut žalbom KAP-a; (iv) da je Žalbeno veće *"odustalo od rasprave"*, pozivajući se na član 69. Zakona 06/L-086 o PKVS, koji član je identičan sa članom 64. Aneksa Zakona o PKVS, a koji samo utvrđuju da "*Žalbeno veće, na svoju inicijativu ili po dobijanju pismenog zahteva stranke, odlučuje o tome da li da održi jednu ili više usmenih rasprava povodom odnosne žalbe*"; i (v) da je Žalbeno veće razmotrilo sve činjenice predmeta, uključujući i žalbe podnosilaca dostavljene u prvom stepenu i da je naglašavajući da se ne slaže ni sa ocenom činjenica niti sa tumačenjem zakona od strane nižestepenog suda, preinačilo u celosti presudu Specijalizovanog veća na taj način što je sve podnosioce zahteva uklonilo sa spiska radnika

sa legitimnim pravima da ostvare deo prihoda od dvadeset posto (20%) od privatizacije preduzeća DP "Agimi".

68. U takvim okolnostima, Sud ne može da utvrdi da se izostanak zahteva podnosilaca zahteva za održavanje rasprave na nivou Žalbenog veća može smatrati njihovim prećutnim odricanjem prava na raspravu. Sud podseća da je u svim predmetima u kojima je ESLJP došao do takvog zaključka, isti to uradio u vezi sa činjenicom da su okolnosti predmeta bile povezane sa pitanjima isključivo pravne ili tehničke prirode i da su samim tim "*postojale izuzetne okolnosti koje opravdavaju izostanak rasprave*". Kao rezultat toga i u nastavku, Sud mora da oceni da li u okolnostima konkretnog slučaja "*postoje izuzetne okolnosti koje opravdavaju izostanak rasprave*", odnosno da li se pitanja koja se ocenjuju pred Žalbenim većem mogu klasifikovati kao pitanja "*isključivo pravne ili visokotehničke*" prirode.

b) Da li u okolnostima konkretnog slučaja postoje izuzetne okolnosti koje opravdavaju izostanak rasprave

69. Sud ponovo podseća da na osnovu sudske prakse ESLJP-a, stranke imaju pravo na raspravu najmanje na jednoj instanci. Ta instanca je uglavnom prva instanca i ona koja ima nadležnost da odlučuje i o činjeničnim i o pravnim pitanjima. U tom kontekstu, kada je u pitanju obaveza održavanja rasprave pred sudovima druge ili treće instance, sudska praksa ESLJP-a ukazuje da se izostanak rasprave može opravdati na osnovu posebnih karakteristika datog slučaja pod uslovom da je rasprava održana u prvom stepenu. U principu, ako je rasprava održana u prvom stepenu, za postupke pred apelacionim sudovima, koji obuhvataju samo pravna, a ne i činjenična pitanja, može se smatrati da su u saglasnosti sa garancijama sadržanim u članu 6. EKLJP iako rasprava nije održana u drugom stepenu. Naime, izuzetak od prava na raspravu su samo oni predmeti u kojima je utvrđeno da postoje *"izuzetne okolnosti koje opravdaju izostanak rasprave"*. Ove okolnosti, kao što je prethodno objašnjeno, sudska praksa ESLJP-a je klasifikovala kao predmete koji su povezani sa "*pitanjima isključivo pravne ili visokotehničke prirode*".

70. Na primer, ESLJP je predmete koji se odnose na socijalno osiguranje uglavnom klasifikovao kao pitanja tehničke prirode, u kojima rasprava nije nužno potrebna. Naravno, postoje izuzeci od ovog pravila. U svakom slučaju se razmatraju konkretne okolnosti predmeta. Na primer, ESLJP nije utvrdio povredu u predmetima *Schuler-Zgraggen protiv Švajcarske* i *Dory protiv Švedske*, ali je utvrdio povredu u predmetima *Miller protiv Švedske* i *Salomonsson protiv Švajcarske*,

iako su svi ovi predmeti bili povezani sa pitanjima socijalnog osiguranja.

71. Na sličan način ESLJP postupa i u onim slučajevima u kojima su pitanja pred nadležnim sudom isključivo pravna, i ne sadrže ocenu spornih činjenica. Na primer, u predmetu *Saccoccia protiv Austrije* (presuda od 18. decembra 2008. godine), ESLJP nije utvrdio povredu člana 6. EKLJP zbog izostanka rasprave jer je utvrdio da pitanja zbog kojih se žalio dotični podnosilac nisu obuhvatala činjenična pitanja, već samo ograničena pitanja pravne prirode (*Saccoccia protiv Austrije*, citiran u tekstu iznad, stav 78), a u predmetu *Allan Jacobsson protiv Švedske* (br. 2) (presuda od 19. februara 1998. godine), ESLJP je takođe utvrdio povredu člana 6. EKLJP zbog izostanka rasprave jer je utvrdio da pitanja zbog kojih se žalio dotični podnosilac nisu obuhvatala ni pravna niti činjenična pitanja (vidi predmet ESLJP-a *Allan Jacobsson protiv Švedske (br. 2)*, citiran u tekstu iznad, stav 49).

72. Suprotno tome, u drugim slučajevima u kojima je ESLJP utvrdio da predmeti pred nadležnim sudovima sadrže i činjenična i pravna pitanja, on nije utvrdio da postoje izuzetne okolnosti koje bi opravdale izostanak rasprave. Na primer, u predmetu *Malhous protiv Češke Republike* (presuda od 12. jula 2001. godine), ESLJP je utvrdio povredu člana 6. EKLJP zbog izostanka rasprave jer je utvrdio da pitanja zbog kojih se žali dotični podnosilac ne sadrže samo pravna, već i činjenična pitanja, odnosno ocenu da li je niži organ pravilno ocenio činjenice (vidi predmet ESLJP-a *Malhous protiv Republike Češke*, citiran u tekstu iznad, stav 60). Na isti način, u predmetu *Koottummel protiv Austrije* (presuda od 10. decembra 2009. godine), ESLJP je utvrdio povredu člana 6. EKLJP zbog izostanka rasprave jer je utvrdio da se pitanja pred njim ne mogu kvalifikovati kao pitanja isključivo pravne ili tehničke prirode koja bi se mogla sastojati u izuzetnim okolnostima koje bi opravdale izostanak rasprave (vidi predmet ESLJP-a *Koottummel protiv Austrije*, citiran u tekstu iznad, stavovi 20 i 21).

73. U okolnostima konkretnog slučaja, Sud prvo podseća da Žalbeno veće ima nadležnost i za činjenična i za pravna pitanja. Na osnovu stava 11. člana 10. (Presude, odluke i žalbe) Zakona br. 04/L-033 o Specijalnoj komori Vrhovnog suda Kosova o pitanjima koja se odnose na Kosovsku agenciju za privatizaciju (u daljem tekstu: Zakon o PKVS) i stava 4. člana 64. (Usmeni žalbeni postupak) i člana 65. (Podnošenje novih dokaza) Aneksa Zakona o PKVS, stranke, između ostalog, imaju mogućnost da ulože žalbe Žalbenom veću i u odnosu na pravna i na činjenična pitanja, uključujući i mogućnost da se podnesu novi dokazi.

74. Pored toga, u okolnostima konkretnog slučaja, Žalbeno veće je razmotrilo sve činjenice koje su predočene (i) prvobitnom žalbom podnosilaca zahteva pred Specijalizovanim većem i odgovorima na žalbu KAP-a; i (ii) žalbom KAP-a i Shkelzena Krelanija i Valbone Krelani-Elezi pred Žalbenim većem i relevantnim odgovorima na žalbu podnosilaca zahteva. Uprkos tome što je Specijalizovano veće ocenilo da su dokazi *"jasni"* dajući za pravo podnosiocima zahteva, Žalbeno veće je na osnovu istih dokaza utvrdilo suprotno.

75. Sud takođe podseća da je na osnovu stava 11. člana 10. Zakona o PKVS, Žalbeno veće ograničeno na preinačenje ocene činjeničnog stanja koje je izvršilo Specijalizovano veće, osim ako ne utvrdi da su činjenični nalazi nižeg suda "*očigledno pogrešni*", koje pravilo se prema istom članu mora "*striktno primeniti*". Takvo obrazloženje se ne nalazi u presudi Žalbenog veća. Ono se jednostavno nije složilo sa ocenom dokaza od strane Specijalizovanog veća i takođe utvrdilo da je tumačenje Specijalizovanog veća o navodima o diskriminaciji u suprotnosti sa *"precedentnim pravom"*.

76. Sud dalje primećuje da na osnovu člana 68. Aneksa Zakona o PKVS, u slučaju žalbi na konačni spisak zaposlenih sa legitimnim pravima, teret dokazivanja pada na podnosioce odgovarajućeg zahteva pred Specijalizovanim većem. Takođe, teret dokazivanja podnosioca prigovora na takav zahtev pada na podnosioca prigovora, odnosno KAP, u okolnostima konkretnog slučaja. Pred Žalbenim većem, teret dokazivanja takođe pada na podnosioca odgovarajuće žalbe. Međutim, okolnosti konkretnog slučaja su takođe u suštini povezane sa navodima o diskriminaciji. U slučaju takvih navoda, teret dokazivanja, na osnovu člana 8. (Teret dokazivanja) Zakona protiv diskriminacije, pada na tuženu stranu, odnosno KAP, a ne na podnosioce zahteva.

77. U takvim okolnostima (i) u kojima je Žalbeno veće razmotrilo i činjenična i pravna pitanja; (ii) u kojima u vezi sa činjenicama, teret dokazivanja da ispunjavaju kriterijume iz stava 4. člana 10. Uredbe br. 2003/13, u principu, pada na podnosioce zahteva, a da teret dokazivanja u vezi sa diskriminacijom pada na KAP; i (iii) u kojima Žalbeno veće tumači iste činjenice koje su predočile stranke na način koji je različit od načina na koji ih je tumačilo Specijalizovano veće, te preinačilo presudu na štetu stranaka, uprkos činjenici da mu je ta mogućnost na osnovu stava 11. člana 10. Zakona br. 04/L-033 o PKVS, priznata samo izuzetno, pod uslovom da argumentuje da je nižestepeni organ, odnosno Specijalizovano veće, izvršilo *"očigledno pogrešno"* tumačenje, Sud ocenjuje da je nesporno da pitanje koje je na razmatranju pred Žalbenim većem (i) nije ni isključivo pravno

pitanje; (ii) niti pitanje tehničke prirode. Nasuprot tome, pitanje koje je na razmatranju pred Žalbenim većem sadržavalo je važna činjenična i pravna pitanja. Kao rezultat toga, Sud mora da utvrdi da u okolnostima konkretnog slučaja ne postoje okolnosti koje bi opravdale izostanak rasprave.

78. U prilog ovom utvrđenju, Sud podseća da je presudom ESLJP-a *Ramos Nunes de Carvalho e Sá protiv Portugala,* konkretno utvrđeno da je rasprava nužna u okolnostima koje obuhvataju potrebu za razmatranjem pravnih i činjeničnih pitanja, uključujući i predmete u kojima je potrebna ocena da li su niži organi pravilno ocenili činjenice. Ovo posebno važi u okolnostima u kojima rasprava nije održana ni pred nižom instancom, kao što je slučaj u okolnostima konkretnog predmeta.

79. Naime, ESLJP je u određenim predmetima utvrdio povredu člana 6. EKLJP kada rasprava nije održana pred sudom apelacione nadležnosti, čak ni onda kada je rasprava održana na nižoj instanci, uprkos tome što je ocena nužnosti rasprave na apelacionom nivou manje rigorozna onda kada je rasprava održana u prvom stepenu. Na primer, u presudi *Helmers protiv Švedske*, ESLJP je razmotrio slučaj u kojem je dotičnom podnosiocu omogućena rasprava u prvom stepenu, ali ne i na apelacionom nivou, a koji je imao nadležnost da ocenjuje i zakon i činjenice u okolnostima datog slučaja. U tom slučaju, ESLJP je ponovo naglasio (i) da garancije sadržane u članu 6. EKLJP, ne jamče nužno raspravu na apelacionom nivou, ako je ona održana u prvom stepenu; i (ii) da prilikom donošenja ove odluke, nadležni sud mora takođe uzeti u obzir i potrebu za ekspeditivnom obradom predmeta kao i pravo na suđenje u razumnom roku. Međutim, stavljajući naglasak na činjenicu da takvo utvrđenje zavisi od prirode pitanja koja sadrži određeni predmet i potrebu za postojanjem izuzetnih okolnosti kako bi se opravdao izostanak rasprave, ESLJP je utvrdio povredu člana 6. EKLJP (za relevantno obrazloženje predmeta, vidi stavove 31 do 39 predmeta *Helmers protiv Švedske*).

80. Na kraju, Sud takođe naglašava činjenicu da Žalbeno veće nije obrazložilo *"odustajanje od rasprave"*, već se samo pozvalo na član 69. Zakona 06/L-086 o PKVS-u. Ovaj član, kao što je prethodno objašnjeno, samo utvrđuje nadležnost Žalbenog veća da odlučuje o održavanju rasprave na osnovu sopstvene inicijative ili na zahtev stranke. Predmetna presuda ne sadrži nikakvo dodatno objašnjenje u vezi sa odlukom Žalbenog veća da *"odustane od rasprave"*. U tom kontekstu, Sud naglašava da se na osnovu sudske prakse ESLJP-a, prilikom ocene navoda koji se odnose na izostanak rasprave, mora razmotriti i da li je odbijanje da se održi takva rasprava opravdano. Na

primer u predmetu ESLJP-a *Pönkä protiv Estonije* (presuda od 8. novembra 2016. godine), u kojem se radilo o vođenju pojednostavljenog postupka (rezervisanog za sporove male vrednosti), ESLJP je utvrdio povredu člana 6. EKLJP jer nadležni sud nije opravdao izostanak rasprave (vidi predmet ESLJP-a *Pönkä protiv Estonije*, citiran u tekstu iznad, stavovi 37-40). Takođe, u predmetu ESLJP-a *Mirovni Inštitut protiv Slovenije*, citiranom u tekstu iznad, ESLJP je utvrdio povredu 6. EKLJP, između ostalog, i zbog toga što dotični sud nije naveo obrazloženje o neodržavanju rasprave (vidi predmet ESLJP-a *Mirovni Inštitut protiv Slovenije*, citiran u tekstu iznad, stav 44). U kontekstu nepostojanja obrazloženja o neodržavanju rasprave, ESLJP je svojom sudskom praksom dosledno naglašavao, između ostalog, da se usled nepostojanja obrazloženja o nužnosti održavanja rasprave, višem sudu onemogućava da oceni da li je takva mogućnost jednostavno zaobiđena ili koji su argumenti na osnovu kojih je sud zaobišao takvu mogućnost u odnosu na okolnosti koje pokreće određeni predmet (vidi, predmet ESLJP-a *Mirovni Inštitut protiv Slovenije*, stav 44 i tu korišćene reference).

81. Prema tome, i u zaključku, Sud, uzimajući u obzir (i) da činjenica da podnosioci zahteva nisu izričito tražili održavanje rasprave na nivou Žalbenog veća ne znači da su se isti prećutno odrekli ovog prava, posebno kada se ima u vidu da isti nisu pokrenuli žalbu pred Žalbenim većem i da takođe izostanak ovog zahteva ne oslobađa Žalbeno veće od obaveze da oceni nužnost rasprave; (ii) da uprkos konkretnom zahtevu podnosilaca zahteva za raspravu pred Specijalizovanim veće, ista nije održana i da su samim tim standardi koji se primenjuju na nužnost održavanja rasprave pred Žalbenim većem rigorozniji jer, u principu, stranke imaju pravo na raspravu najmanje pred jednom sudskom instancom; (iii) da se pitanja koja su na razmatranju pred Žalbenim većem ne mogu kvalifikovati ni kao isključivo pravna pitanja, niti kao pitanja tehničke prirode, već naprotiv, kao pravna i činjenična pitanja; (iv) da je Žalbeno veće ocenilo način na koji je niža instanca, odnosno Specijalizovano veće ocenilo činjenice i preinačilo je njegovu presudu na štetu podnosilaca zahteva; i (v) da Žalbeno veće nije obrazložilo "*odustajanje od rasprave*"; utvrđuje da u konkretnom slučaju nisu "*postojale izuzetne okolnosti koje opravdavaju izostanak rasprave*" i da je, shodno tome, osporena presuda Žalbenog veća, odnosno presuda [AC-I-13-0181-A0008] od 29. avgusta 2019. godine, doneta u suprotnosti sa garancijama sadržanim u članu 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP.

82. Sud na kraju takođe naglašava da, s obzirom na to da je već utvrdio da osporena presuda Žalbenog veća nije u saglasnosti sa članom 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP zbog izostanka rasprave, smatra da

nije potrebno razmatrati ostale navode podnosilaca zahteva. Odgovarajuće navode podnosilaca zahteva mora da razmotri Žalbeno veće u skladu sa nalazima ove presude. Pored toga, s obzirom na to da Žalbeno veće ima punu nadležnost za razmatranje osporenih odluka Specijalizovanog veća na osnovu primenljivih zakona o PKVS-u, isto ima mogućnost da u drugom stepenu ispravi izostanak rasprave u prvom stepenu.

83. Utvrđenje Suda o povredi člana 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP se u okolnostima konkretnog slučaja odnosi isključivo na izostanak rasprave, kao što je objašnjeno u ovoj presudi i ni na koji način se ne odnosi na i ne prejudicira rezultat merituma slučaja.

Zaključak

84. Sud je, u okolnostima ovog slučaja, ocenio navode podnosilaca zahteva u vezi sa izostankom rasprave, kao pravom koje je, prema objašnjenjima ove presude, zagarantovano članom 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP.

85. Prilikom ocene predmetnih navoda, Sud je prvo izložio opšta načela koja proizilaze iz njegove sudske prakse i sudske prakse ESLJP-a, u pogledu prava na raspravu, objašnjavajući okolnosti u kojima je ona nužna, na osnovu, između ostalog, presude Velikog veća ESLJP-a *Ramos Nunes de Carvalho e Sá protiv Portugalije*. Sud je, između ostalog, objasnio (i) da izostanak zahteva stranke za raspravu ne znači nužno odricanje od takvog prava i da ocena uticaja izostanka takvog zahteva zavisi od specifičnosti zakona i posebnih okolnosti slučaja; i (ii) da stranke, u principu, imaju pravo na raspravu na najmanje jednom nivou nadležnosti, osim ako ne "*postoje izuzetne okolnosti koje opravdavaju izostanak rasprave*", a koje su, na osnovu sudske prakse ESLJP-a, u principu, povezane sa slučajevima u kojima se razmatraju "*isključivo pravna pitanja ili pitanja visokotehničke prirode*".

86. U okolnostima konkretnog slučaja, Sud je utvrdio (i) da činjenica da podnosioci zahteva nisu tražili raspravu pred Žalbenim većem ne podrazumeva njihovo odricanje od ovog prava, niti oslobađa Žalbeno veće obaveze da na sopstvenu inicijativu ispita nužnost održavanja rasprave; (ii) da je podnosiocima zahteva uskraćeno pravo na raspravu na oba nivoa PKVS-a; (iii) da Žalbeno veće nije razmatralo "*isključivo pravna pitanja ili pitanja visokotehničke prirode*", kao pitanja na osnovu kojih su mogle postojati "*izuzetne okolnosti koje opravdavaju izostanak rasprave*"; (iv) da je Žalbeno veće razmatralo "*činjenična i pravna*" pitanja, a čak je i preinačilo presudu Specijalizovanog veća na

štetu podnosilaca zahteva, i (v) da Žalbeno veće nije obrazložilo "*odustajanje od rasprave*". Imajući u vidu sve ove okolnosti i ostala obrazloženja data u ovoj presudi, Sud je utvrdio da je osporena presuda, odnosno presuda [AC-I-13-0181-A0008] od 29. avgusta 2019. godine, doneta u suprotnosti sa garancijama sadržanim u članu 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP u pogledu prava na raspravu.

87. Zaključno, Sud je takođe naglasio (i) da na osnovu primenljivog zakona o PKVS-u, Žalbeno veće ima punu nadležnost da oceni odluke Specijalizovanog veća i samim tim, na osnovu sudske prakse ESLJP-a, ima mogućnost ispravljanja izostanka rasprave na nivou nižeg suda, odnosno Specijalizovanog veća; i (ii) da nema potrebe za ispitivanjem ostalih navoda podnosilaca zahteva jer iste treba da razmotri Žalbeno veće u skladu sa nalazima ove presude; i (iii) da se utvrđenje povrede člana 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP, u okolnostima konkretnog slučaja, odnosi samo na procesne garancije rasprave i ni na koji način ne prejudicira rezultat merituma slučaja.

IZ TIH RAZLOGA

Ustavni sud, u skladu sa članom 113.1 i 113.7 Ustava, članovima 20. i 47. Zakona i pravilom 59 (1) (a) Poslovnika, na sednici održanoj dana 10. decembra 2020. godine, većinom glasova

ODLUČUJE

I. DA PROGLASI zahtev prihvatljivim;

II. DA UTVRDI da je došlo do povrede člana 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava Republike Kosovo u vezi sa članom 6. (Pravo na pravično suđenje) Evropske konvencije o ljudskim pravima;

III. DA PROGLASI ništavom presudu [AC-I-13-0181-A0008] Žalbenog veća Posebne komore Vrhovnog suda od 29. avgusta 2019. godine;

IV. DA VRATI predmet Žalbenom veću Posebne komore Vrhovnog suda na ponovno odlučivanje u skladu sa nalazima ove presude;

V. DA NALOŽI Žalbenom veću Posebne komore Vrhovnog suda da do 14. juna 2021. godine, u skladu sa pravilom 66 (5) Poslovnika, obavesti Sud o merama koje su preduzete radi izvršenja presude Suda;

VI. DA DOSTAVI ovu presudu stranama i, u skladu sa članom 20.4 Zakona, objavi istu u Službenom listu;

VII. Ova presuda stupa na snagu odmah.

Sudija izvestilac	**Predsednica Ustavnog suda**
Gresa Caka-Nimani	Arta Rama-Hajrizi

KI224/19, Podnosilac zahteva: Islam Krasniqi, Ocena ustavnosti rešenja Žalbenog veća Posebne komore Vrhovnog suda AC-I-19-0114 od 19. septembra 2019. godine za pitanja koja se odnose na Kosovsku agenciju za privatizaciju

KI224/18, Presuda, usvojena dana 10. decembra 2020. godine objavljena dana 29.decembra 2020. godine

Ključne reči: *individualni zahtev, građanski postupak, pravo na pravično suđenje, pravo na imovinu, zahtev prihvatljiv, povreda člana 31 Ustava*

Podnosilac zahteva je pred Ustavnim Sudom osporio ustavnost rešenja Žalbenog veća Posebne komore Vrhovnog suda AC.-I-19-0114 od 19. septembra 2019. godine, tvrdeći da je došlo do povrede njegovih prava koja su zagarantovana članovima 24. [Jednakost pred zakonom], 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje], 46. [Zaštita imovine] i 54. [Sudska zaštita prava] Ustava Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ustav). Podnosilac zahteva je tvrdio da su mu njihovim odlukama, stepeni PKVS-a, povredili prava zagarantovana gore navedenim članovima Ustava, zato što: i) prvo rešenje (nalog) PKVS-a, kako ga on naziva, od 18. jula 2017. godine nikad nije stiglo na njegovu adresu zbog neodgovornosti Pošte Kosova; i ii) Žalbeno veće PKVS-a nije razmotrilo i izvelo podneske koje je on podneo, koji su bili priloženi žalbi uloženoj ovom veću 26. jula 2019. godine, i to: 1) odluku Agencije za besplatnu pravnu pomoć, i 2) zahtev za oslobađanje od plaćanja sudske takse. Shodno tome, on navodi da mu je uskraćeno pravo na pravično suđenje.

Pozivajući se na konkretan slučaj, Sud je smatrao da teret odgovornosti za neizvođenje podnesaka podnosioca zahteva snosi Žalbeno veće PKVS-a, jer je podnosilac zahteva preduzeo svaki korak propisan važećim zakonskim odredbama da bi osigurao da će njegova žalba uložena protiv rešenja [C-III-14-0151] Specijalizovanog veća biti meritorno razmotrena. Međutim, to se nije dogodilo, zbog neodgovornosti Žalbenog veća PKVS-a u izvođenju dva podneska podnosioca zahteva, koji su bili relevantni za utvrđivanje merituma žalbe od 26. jula 2019. godine. Sud je dodao da tek nakon odgovarajućeg razmatranja podnesaka podnosioca zahteva, Sud bi mogao utvrditi da je Žalbeno veće PKVS-a poštovalo njegovo pravo na pristup pravdi, koje je zagarantovano članom 31. Ustava i članom 6.1 EKLJP-a.

Kao zaključak, Sud je utvrdio da se osporenim rešenjem Žalbenog veća [AC-I-19-0114] od 19. septembra 2019. godine, kojim se smatrala povučena žalba podnosioca zahteva, nije poštovalo pravo podnosioca zahteva na pristup sudu. Shodno tome, Sud je utvrdio da je u ovom slučaju došlo do povrede 31.

[Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava i člana 6.1 [Pravo na pravično suđenje] EKLJP-a.

PRESUDA

u

slučaju br. KI224/19

Podnosilac

Islam Krasniqi

Ocena ustavnosti
rešenja Žalbenog veća Posebne komore Vrhovnog suda AC-I-19-0114 od 19. septembra 2019. godine za pitanja koja se odnose na Kosovsku agenciju za privatizaciju

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 podneo Islam Krasniqi, sa prebivalištem u selu Graštica, opština Priština (u daljem tekstu: podnosilac zahteva).

Osporena odluka

2. Podnosilac zahteva osporava ustavnost rešenja Žalbenog veća Posebne komore Vrhovnog suda AC.-I-19-0114 od 19. septembra 2019. godine za pitanja koja se odnose na Kosovsku agenciju za privatizaciju (u daljem tekstu: Žalbeno veće PKVS).

Predmetna stvar

3. Predmetna stvar je ocena ustavnosti osporenog rešenja AC-I-19-0114 Žalbenog veća PKVS-a, kojim podnosilac zahteva navodi da su povređena prava zagarantovana članovima 24. [Jednakost pred zakonom], 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje], 46. [Zaštita imovine] i 54. [Sudska zaštita prava] Ustava Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ustav).

Pravni osnov

4. Zahtev je zasnovan na stavovima 1 i 7, člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava, članovima 22. [Procesuiranje podnesaka] i 47. [Individualni zahtevi] Zakona o Ustavnom sudu Republike Kosovo br. 03/L-121 (u daljem tekstu: Zakon) i pravilu 32 [Podnošenje podnesaka i odgovora] Poslovnika o radu Ustavnog suda (u daljem tekstu: Poslovnik).

Postupak pred Ustavnim sudom

5. Dana 13. decembra 2019. godine, podnosilac zahteva je podneo zahtev Ustavnom sudu Republike Kosovo (u daljem tekstu: Sud).

6. Dana 20. decembra 2019. godine, predsednica Suda je imenovala sudiju Nexhmija Rexhepija za sudiju izvestioca i Veće za razmatranje, sastavljeno od sudija: Arta Rama - Hajrizi (predsedavajuća), Bekim Sejdiu i Selvete Gërxhaliu-Krasniqi Hoxha (članovi).

7. Dana 20. januara 2020. godine, Sud je obavestio podnosioca zahteva o registraciji zahteva KI224/19. Istog dana, kopija zahteva je dostavljena Žalbenom veću.

8. Dana 21. oktobra 2020. godine, Sud je tražio od Žalbenog veća PKVS-a dodatne informacije u vezi sa navodima podnosioca zahteva.

9. Dana 23. oktobra 2020. godine, PKVS je dostavio svoj odgovor Sudu, u kojem je naglasio da: „*... i nakon kontrole prtvostepenog dosijea C-III-14-0151, utvrđeno je da je žalilac dana 08. avgusta 2019. godine, podneo u PKVS jedan obrazac zahteva za oslobađanje od plaćanja sudske takse, zahtev za oslobađanje od plaćanja sudske takse od 11.07.2019. godine, zajedno sa odlukom Agencije za Besplatnu pravnu pomoć, A. Br. 133/19-01 od 11.05.2019. godine, ali su ovi dokumenti od strane kancelarije za registraciju pogrešno uvršteni u*

prvostepeni dosije C-III-14-0151, i ove dokuemnte nije primetrilo žalbeno veće prilikom razmatranja žalbe žalioca."

10. Dana 10. decembra 2020. godine, Veće za razmatranje je razmotrilo izveštaj sudije izvestioca i jednoglasno/većinom iznelo preporuku Sudu o prihvatljivosti zahteva.

Pregled činjenica

11. Dana 16. juna 2017. godine, podnosilac zahteva je PKVS-u podneo predlog za izdavanje preliminarnog sudskog naloga protiv DP "Urata", tražeći zabranu prodaje ili otuđenje od Kosovske agencije za privatizaciju (u daljem tekstu: KAP), nadogradnje (stambenog objekta), koja se nalazila iznad poslovnog prostora br. 98, površine od 111 m² (kvadratnih metara), ulica "Edmond Hoxha"-Priština, navodeći da je ista njegova privatna imovina, koju je koristio kao stambeni objekat lice Sh.R.P, a zatim je on kupio 2002. godine u iznosu od 15.000 (petnaest hiljada) evra.

12. Dana 18. jula 2019. godine, sudija Specijalizovanog veća PKVS-a je podnesak podnosioca zahteva od 16. juna 2017. godine prosledio Kosovskoj agenciji za privatizaciju. Istog dana, podnosiocu zahteva je dostavljen nalog za podnošenje tužbe pred tim većem.

13. Dana 25. jula 2017. godine, KAP je Specijalizovanom veću PKVS-a dostavio svoj odgovor sa predlogom da se predlog za izdavanje naloga odbaci, kao neosnovan, u smislu člana 399.2 ZPP-a, jer je isti u suprotnosti sa članom 27.2.4 Aneksa Zakona o SKVS-a.

14. Dana 4. jula 2019. godine, Specijalizovano veće PKVS-a je, rešenjem C-III-17-0151, odbacilo, kao neprihvatljiv, podnesak podnosioca zahteva za određivanje preliminarnog sudskog naloga (privremene mere), i obrazložilo da dopis u vezi sa preliminarnim sudskim nalogom treba da se odbije zajedno sa tužbom ili ako se takav zahtev podnese nakon podnošenja zahteva, tada on treba da se poziva na isti zahtev, utvrđujući da u ovom slučaju nije podneta nijedna tužba.

15. Dana 26. jula 2019. godine, podnosilac zahteva ulaže žalbu Žalbenom veću PKVS-a na rešenje Specijalizovanog veća PKVS-a od 4. jula 2019. godine, sa predlogom da se rešenje ukine i predmet vrati na presuđivanje ili da mu se vrati njegovo pravo na podnošenje tužbe, pošto su poštanske službe i kuriri suda odgovorni što mu nisu dostavili nalog Specijalizovanog veća PKVS-a od 18. jula 2017. godine na njegovu adresu. Podnosilac zahteva je dalje preko žalbe obrazložio da

je dotično veće imalo pogrešan pristup tokom donošenja odluke o njegovom zahtevu, zato što on nije tražio zabranu prodaje prostora br. 98 površine 111 m², koji je u vlasništvu DP "Urata" u Prištini, koji se nalazi u ulici "Edmond Hoxha', već je tražio zabranu prodaje nadogradnje izgrađene pre rata iznad prostora br. 98.

16. Dana 29. jula 2019. godine, Žalbeno veće PKVS-a je, dopisom/nalogom, tražilo od podnosioca zahteva da u roku od 15 dana plati sudsku taksu u iznosu od 100 evra ili podnese zahtev za oslobađanje od takse ako ispunjava zakonske uslove.

17. Dana 8. avgusta 2019. godine, podnosilac zahteva jeponovo podneo u PKVS zahtev za oslobađanje od sudskih taksi i odluku A. Br. 133/19-01 Agencije za besplatnu pravnu pomoć, kao dokaz da on ispunjava uslove za oslobađanje od sudskih taksi.

18. Dana 19. septembra 2019. godine, Žalbeno veće PKVS-a je smatralo povučenu žalbu podnosioca zahteva, sa obrazloženjem da podnosilac zahteva nije platio sudsku taksu prema nalogu od 29. jula 2019. godine, niti je podneo zahtev za oslobađanje od takse. Pored toga, u jednom relevantnom delu obrazloženja rešenja Žalbenog veća se ističe:

> *"Pošto žalilac nije uplatio sudsku taksu kako je zahtevano obaveštenjem (napomenom) od 29. jula 2019. godine, koja je predata žaliocu 13. avgusta 2019. godine, a nije ni podneo zahtev za oslobađanje od sudske takse, Žalbeno veće smatra da je žalba povučena. U skladu sa članom 12. Zakona o PKVS-u neuspešna strana plaća troškove postupka, obuhvatajući i sudske takse suprotne strane. Žalilac je neuspešna strana u ovom predmetu, s toga se njemu stavljaju na teret sudski troškovi".*

Relevantne odredbe

ADMINISTRATIVNO UPUTSTVO BR. 01/2017 O IZJEDNAČAVANJU SUDSKIH TAKSI, stupilo na snagu 1. maja 2017. godine

Član 8
Oslobađanje od plaćanja sudske takse

8.1 1 *Od plaćanja sudske takse oslobađaju se sledeće kategorije lica:*

[...]

8.1.2 lice u teškom ekonomskom stanju, ako plaćanje takse neposredno ugrožava njegovu egzistenciju, odnosno egzistenciju članova njegovog domaćinstva;
[...]

8.3 kategorije lica iz člana 8.1, treba da obezbede sledeće dokaze kako bi se oslobodili od plaćanja sudske takse:
[...]
8.3.2 dokaz da on ili ona prima pravnu pomoć od Kancelarije za besplatnu pomoć;
[...]

Navodi podnosioca

19. Podnosilac zahteva navodi da su mu njihovim odlukama, stepeni PKVS-a, povredili prava zagarantovana članovima 24, 31, 46 i 54. Ustava, zato što: i) prvo rešenje (nalog) PKVS-a, kako ga on naziva, od 18. jula 2017. godine nikad nije stiglo na njegovu adresu zbog neodgovornosti Pošte Kosova; i ii) Žalbeno veće PKVS-a nije razmotrilo i izvelo podneske koje je on podneo, koji su bili priloženi žalbi uloženoj ovom veću 26. jula 2019. godine, i to: 1) odluku Agencije za besplatnu pravnu pomoć, i 2) zahtev za oslobađanje od plaćanja sudske takse. Shodno tome, on navodi da mu je uskraćeno pravo na pravično suđenje.

20. Podnosilac zahteva dalje dodaje: *"Odluka Žalbenog veća Posebne komore vrhovnog suda Kosova smatramo da je povredila zakon i Ustav Republike Kosovo i smatramo je skandaloznom odlukom, kojom nije izveden nijedan dokaz koji dokazuje suprotno mom zahtevu i žalbi za zakonskom i ustavnom zaštitom, da se realizuje moje pravo od strane ove pravosudne institucije. Pozivajući se na spise predmeta, odgovornost za povrede snosi administracija PKVS-a koja nije predala odluku Agenciji za besplatnu pravnu pomoć koja dokazuje da sam oslobođen od sudske takse".*

21. Na kraju, podnosilac zahteva traži od Suda: 1) utvrđivanje povrede Ustava od strane PKVS-a, odnosno njegovih gore navedenih članova; 2) da zabrani KAP-u da uzurpira nadogradnju koju je kupio od Sh.R.P; i 3) da obaveže Osnovni sud u Prištini da utvrdi vlasništvo u vezi sa nadogradnjom (stambenog objekta) iznad prostora br. 98, u vlasništvu DP "Urata" u ulici "Edmond Hoxha" u Prištini.

Prihvatljivost zahteva

22. Sud prvo razmatra da li je zahtev ispunio uslove prihvatljivosti, propisane Ustavom, utvrđene Zakonom i dalje određene Poslovnikom.

23. U tom smislu, Sud se poziva na stavove 1 i 7, člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava, koji propisuju:

> *"1. Ustavni sud odlučuje samo u slučajevima koje su ovlašćene strane podnele sudu na zakonit način.*
>
> *[...]*
>
> *7. Pojedinci mogu da pokrenu postupak ako su njihova prava i slobode koje im garantuje ovaj Ustav prekršena od strane javnih organa, ali samo kada su iscrpeli sva ostala pravna sredstva, regulisanim zakonom".*

24. Pored toga, sud se takođe poziva na uslove prihvatljivosti, kao što su propisani u Zakonu. U tom smislu, Sud se poziva na članove 47. [Individualni zahtevi], 48. [Tačnost podneska] i 49. [Rokovi] Zakona, koji propisuju:

Član 47
[Individualni zahtevi]

> *"1. Svaka osoba ima pravo da od Ustavnog suda zatraži pravnu zaštitu ukoliko smatra da njena Ustavom zagarantovana prava i slobode krši neki javni organ.*
>
> *2. Osoba može da podnese pomenuti podnesak samo nakon što su iscrpljena sva ostala zakonom određena pravna sredstva".*

Član 48
[Tačnost podneska]

> *"Podnosilac podneska je dužan da jasno naglasi to koja prava i slobode su mu povređena i koji je konkretan akt javnog organa koji podnosilac želi da ospori".*

Član 49
[Rokovi]

> *"Podnesak se podnosi u roku od 4 meseci. Rok počinje od dana kada je podnosilac primio sudsku odluku...".*

25. Što se tiče ispunjavanja uslova prihvatljivosti, koji su gore navedeni, Sud ocenjuje da je podnosilac zahteva ovlašćena strana i osporava akt javnog organa, odnosno presudu AC-I-19-0114 od 19. septembra, nakon što je iscrpeo pravna sredstava u formalnom smislu. Podnosilac zahteva je takođe naglasio osnovna prava i slobode za koje navodi da su mu povređena, u skladu sa članom 48. Zakona, i podneo je zahtev u roku koji je propisan u članu 49. Zakona.

26. Sud dalje razmatra da li zahtev ispunjava uslove prihvatljivosti, koji su propisani u pravilu 39 (1) (d) i 39 (2) Poslovnika, koji navode:

Pravilo 39
[Kriterijum o prihvatljivosti]

(1) "Sud može smatrati zahtev prihvatljivim:

[...]
(d) ako zahtev tačno razjašnjava i, adekvatno iznosi činjenice i navode da su prava ili odredbe ustava povređene".

(2) Sud može smatrati zahtev neprihvatljivim, ako je zahtev očigledno neosnovan, jer podnosilac nije dovoljno dokazao i potkrepio tvrdnju".

27. Sud smatra da zahtev pokreće ustavni obrazloženi navod *prima facie*, u međuvremenu nije očigledno neosnovan, u smislu pravila 39 (2) Poslovnika.

28. Shodno tome, Sud ocenjuje da zahtev ispunjava uslove za ocenu merituma.

Meritum zahteva

29. Sud podseća da podnosilac zahteva osporava ustavnost rešenja [AC.-I-19-0114 od 19. septembra 2019. godine] Žalbenog veća PKVS-a, kojim se njegova žalba smatrala povučenom, zato što nije plaćena sudska taksa. On navodi da je ta odluka rezultirala povredom njegovih prava zagarantovana Ustavom, odnosno članova 24, 31, 46 i 54. Ustava.

30. Što se tiče ovog slučaja, Sud primećuje da se suština navoda podnosioca zahteva o povredi njegovih ustavnih prava odnosi na činjenicu da Žalbeno veće PKVS-a nije uopšte izvelo i razmotrilo

sledeće podneske: 1) odluku Agencije za besplatnu pravnu pomoć; i 2) njegov zahtev za oslobađanje od plaćanje sudske takse, koje je priložio svojoj žalbi uloženu ovom veću 26. jula 2019. godine.

31. Budući da se osnovni navod podnosioca zahteva odnosi na pravično suđenje, odnosno na pravo na pristup pravdi, Sud će u nastavku oceniti da li je osporeno rešenje Žalbenog veća PKVS-a u skladu sa standardima propisanim u članu 31. Ustava i članu 6. EKLJP-a.

32. S tim u vezi, Sud podseća da član 31. Ustava i član 6.1 EKLJP-a, propisuju:

Član 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava

1. "Svakom se garantuje jednaka zaštita prava pred sudom, ostalim državnim organima i nosiocima javnih".

2. "Svako ima pravo na javno, nepristrasno i pravično razmatranje odluka o pravima i obavezama ili za bilo koje krivično gonjenje koje je pokrenuto protiv njega/nje, u razumnom roku, od strane nezavisnog i nepristrasnog, zakonom ustanovljenog, suda".

[...]

Član 6.1 [Pravo na pravično suđenje] Konvencije

1."Prilikom utvrđivanja građanskih prava i obaveza..., svako ima pravo na pravično suđenje i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim, zakonom ustanovljenim sudom".

[...]

33. Da bi utvrdio primenljivost garancija utvrđenih odredbama člana 31. Ustava i člana 6. EKLJP-a u okolnostima ovog slučaja, Sud će dalje razraditi opšta načela koji proizilaze iz sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava (u daljem tekstu: ESLJP). Sledeća analiza će se izvršiti u skladu sa zahtevima člana 53. [Tumačenje odredbi ljudskih prava] Ustava.

Opšta načela u vezi sa pravom na "pristup pravdi"

34. Pravo na pristup sudu u svrhu člana 6. EKLJP-a definisano je u slučaju *Golder protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda od 21. februara 1975.

godine, stavovi 28-36. Pozivajući se na načelo vladavine zakona i izbegavanje proizvoljne moći, ESLJP je utvrdio da je „pravo pristupa sudu" suštinski aspekt proceduralnih garancija sadržanih u članu 6. EKLJP-a. (U vezi sa opštim načelima prava na sud, vidi takođe Vodič ESLJP-a od 31. decembra 2018. godine o članu 6. EKLJP-a, Pravo na pravično suđenje, Građanski aspekt, Deo II, Pravo na pristup sud, a takođe i slučaj ESLJP-a, *Zubac protiv Hrvatske*, presuda od 5. aprila 2018. godine, stav 76). Prema ESLJP-u, ovo pravo pruža svima pravo da se obraćaju relevantnim pitanjem vezanim za „građanska prava i obaveze" pred sudom. (Vidi: slučaj ESLJP-a, *Lupeni grčko katolička parohija i drugi protiv Rumunije*, presuda od 29. novembra 2016. godine, stav 84 i reference koje su tu navedene).

35. Sud u ovom kontekstu navodi da „pravo na sud", kao sastavni deo prava na pravično i nepristrasno suđenje, zagarantovano članom 31. Ustava i članom 6.1 EKLJP-a, predviđa da strane u sporu moraju imati efikasno pravno sredstvo koje im omogućava da zaštite svoja građanska prava. (Vidi: slučajeve ESLJP-a *Běleš i drugi protiv Republike Češke,* presuda od 12. novembra 2002. godine, stav 49; i *Naït-Liman protiv Švajcarske*, presuda od 15 marta 2018. godine, stav 112).

36. Shodno tome, na osnovu sudske prakse ESLJP-a, svako ima pravo da podnese „tužbu" u vezi sa relevantnim „građanskim pravima i obavezama" pred sudom. Član 31. Ustava u vezi sa članom 6.1 EKLJP-a oličava „pravo na sud", odnosno „pravo na pristup sudu", što znači pravo na pokretanje postupka pred sudovima u građanskim predmetima. (Vidi: između ostalog, slučaj ESLJP-a *Golder protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, citiran gore, stav 36). Prema tome, svako ko smatra da je došlo do nezakonitog mešanja u vršenje njegovih/njenih građanskih prava i tvrdi da ima ograničenu mogućnost da ospori takav navod pred sudom, može se pozvati na član 31. Ustava u vezi sa članom 6.1 EKLJP-a, pozivajući se na pravo pristupa sudu.

37. Tačnije, prema sudskoj praksi ESLJP-a, prvo mora postojati „građansko pravo", a drugo, mora postojati „spor" u vezi sa zakonitošću intervencije, koja utiče na samo postojanje ili delokrug zaštićenog „građanskog prava". Definicija ova dva koncepta treba da bude sadržajna i neformalna. (Vidi: s tim u vezi, slučajeve ESLJP-a *Le Compte, Van Leuven i De Meyere protiv Belgije*, presuda od 23. juna 1981. godine, stav 45; *Moreira de Azevedo protiv Portugalije*, presuda od 23. oktobra 1990. godine, stav 66; *Gorou protiv Grčke* (br. 2), presuda od 20. marta 2009. godine, stav 29; i *Boulois protiv Luksemburga*, presuda od 3. aprila 2012. godine, stav 92). Međutim,

„spor“, zasnovan na sudskoj praksi ESLJP-a, mora biti: (i) „istinit i ozbiljan“ (vidi: s tim u vezi, slučajeve ESLJP-a *Sporrong i Lönnroth protiv Švedske*, presuda od 23. septembra 1982. godine, stav 81; i *Cipolletta protiv Italije*, presuda od 11. januara 2018. godine, stav 31); i (ii) ishod postupka pred sudovima mora biti „presudan“ za predmetno građansko pravo. (Vidi: u ovom kontekstu, slučaj ESLJP-a, *Ulyanov protiv Ukrajine*, presuda od 5. oktobra 2010. godine). Prema sudskoj praksi ESLJP-a, „nestabilne veze“ ili „udaljene posledice“ između predmetnog građanskog prava i ishoda ovog postupka nisu dovoljne da bi bile obuhvaćene članom 6. EKLJP-a. (Vidi: u ovom kontekstu, slučajeve ESLJP-a, *Lovrić protiv Hrvatske*, presuda od 4. aprila 2017. godine, stav 51, i *Lupeni grčka katolička parohija i drugi protiv Rumunije*, gore citiran, stav 71 i tamo navedene reference).

38. U takvim slučajevima, kada se utvrdi da postoji „građansko pravo“ i „spor“, član 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP-a garantuje pojedincu pravo da to pitanje rešava tribunal, odnosno sud. (Vidi: ESLJP, *Z i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda od 10. maja 2001. godine, stav 92). Odbijanje suda da preispita navode stranaka u vezi sa usaglašenošću postupka sa osnovnim procesnim garancijama pravičnog suđenja ograničava njihov pristup sudu. (Vidi: ESLJP, *Al Dulimi i Montana Management Inc protiv Švajcarske*, presuda od 21. juna 2016. godine, stav 131).

39. Pored toga, prema sudskoj praksi ESLJP-a, EKLJP nema za cilj da garantuje prava koja su „*teoretska i lažna*“, već prava koja su „*praktična i efikasna*“. (Vidi:, za više informacija o „praktičnim i efikasnim“ pravima, Vodič ESLJP-a od 31. decembra 2018. godine o članu 6.1 EKLJP-a, Pravo na pravično suđenje, Građanski aspekt, Deo II. Pravo na sud, A. Pravo i pristup sudu, 1. Praktičan i efikasan zakon, i slučajeve *Kutić protiv Hrvatske*, citiran gore, stav 25 i tamo navedeni navodi; i *Lupeni, grčko katolička parohija i drugi protiv Rumunije*, presuda od 29. novembra 2016. godine, stav 86 i tamo navedene reference).

40. Stoga, u smislu ovih prava, član 31. Ustava u vezi sa članom 6.1 EKLJP-a garantuju ne samo pravo na pokretanje sudskog postupka, već i pravo na rešenje relevantnog „spora“ od strane suda. (Vidi: ESLJP, *Kutić protiv Hrvatske*, presuda od 1. marta 2002. godine, stavovi 25-32; *Lupeni, grčko katolička parohija i drugi protiv Rumunije*, presuda od 29. novembra 2016. godine, stav 86 i tamo pomenute reference; *Aćimović protiv Hrvatske*, presuda od 9. oktobra 2003.

godine, stav 41, i *Beneficio Cappella Paolini protiv San Marina*, presuda od 13 jula 2004. godine, stav 29).

41. Međutim, gore navedena načela ne podrazumevaju da su pravo na sud i pravo na pristup sudu apsolutna prava. Ona mogu biti podložna ograničenjima, koja su jasno definisana sudskom praksom ESLJP-a. (Vidi: Vodič ESLJP-a od 31. decembra 2018. godine o članu 6. EKLJP-a Pravo na pravično suđenje, građanski aspekt, a posebno u pogledu ograničenja prava na sud, Deo II. Pravo na sud, A. Pravo pristupa sudu 2. Ograničenja). Međutim, ova ograničenja možda neće ići toliko daleko da ograničavaju pristup pojedincu, kršeći samu suštinu prava. (Vidi: ESLJP, *Baka protiv Mađarske*, presuda od 23. juna 2016. godine, stav 120; i *Lupeni grčko katolička parohija i drugi protiv Rumunije*, presuda od 29. novembra 2016. godine, stav 89 i tamo navedene reference). Kad god je pristup sudu ograničen zakonom ili relevantnom sudskom praksom, Sud ispituje da li takvo ograničenje utiče na suštinu prava i, naročito, da li je to ograničenje sledilo „legitimni cilj" i da li postoji „razuman odnos proporcionalnost između korišćenih sredstava i cilja koji se želi postići". (Vidi: slučajeve ESLJP-a, *Ashingdane protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda od 28. maja 1985. godine, stav 57; *Lupeni grčko katolička parohija i drugi protiv Rumunije*, citiran gore, stav 89; *Naït-Liman protiv Švajcarske*, citiran gore, stav 115; *Fayed protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda od 21. septembra 1990. godine, stav 65; i *Marković i drugi protiv Italije*, presuda od 14. decembra 2006. godine, stav 99).

Primena ovih opštih načela u okolnostima ovog slučaja

42. Sud podseća da je podnosilac zahteva prvobitno podneo zahtev PKVS-u za izdavanje „preliminarnog sudskog naloga" kako bi sprečio prodaju ili otuđenje nepokretne imovine od KAP-a, koja se nalazila u ulici „Edmond Hokha". Dana 18. jula 2019. godine, Specijalizovano veće PKVS-a je dostavilo nalog podnosiocu zahteva za podnošenje tužbe ovom veću. Nakon toga, Specijalizovano veće PKVS-a je, 4. jula 2019. godine, rešenjem C-III-17-0151, odbilo, kao neprihvatljiv, zahtev podnosioca za određivanje „preliminarnog sudskog naloga" (privremene mere), sa obrazloženjem da se zahtev koji se odnosi na „preliminarni sudski nalog" mora podneti zajedno sa „tužbom", ili ako se podnese nakon podnošenja zahteva, onda se mora pozivati na isti zahtev, zaključujući da u ovom slučaju nije podneta nijedna tužba od strane podnosioca zahteva.

43. Kao rezultat toga, Sud primećuje da je podnosilac zahteva 26. jula 2019. godine podneo žalbu Žalbenom veću PKVS-a protiv rešenja

Specijalizovanog veća PKVS-a od 4. jula 2019. godine, predlažući da se rešenje ukine i slučaj vrati na presuđivanje ili da mu se vrati pravo na podnošenje tužbe, jer su prema njemu, poštanska služba i kuriri suda odgovorni što mu nisu dostavili nalog Specijalizovanog veća PKVS-a od 18. jula 2017. godine na njegovu adresu.

44. Nakon toga, 29. jula 2019. godine, Žalbeno veće PKVS-a, odlučujući po žalbi podnosioca zahteva od 26. jula 2019. godine, izdaje nalog kojim je tražilo od podnosioca zahteva da u roku od 15 dana plati sudsku taksu u iznosu od 100 evra ili da podnese zahteva za oslobađanje od takse, ako nije imao dovoljno finansijskih sredstava za plaćanje sudske takse. Podnosilac zahteva je dana 8. avgusta 2019. godine, ponovo ustupio žalbenom veću PKVS-a dopise podnete zajedno sa žalbom od 26. jula 2019. godine. Konačno, 19. septembra 2019. godine, Žalbeno veće PKVS-a je smatralo povučenom žalbu podnosioca zahteva, sa obrazloženjem da podnosilac zahteva nije platio sudsku taksu prema nalogu od 29. jula 2019. godine, niti je podneo zahte za oslobađanje od takse.

45. Sud, dalje, u skladu sa opštim načelima koji se tiču prava na „pristup pravdi“, kao što je to određeno od strane ESLJP-a, podsea da svako ima pravo da podnese „tužbu“ u vezi sa „građanskim obavezama i pravima“ ukoliko smatra da je došlo do nezakonitog mešanja u uživanju njegovih/njenih prava i tvrdi da mu je ograničena mogućnost da osporava neki takav navod pred sudom, i u vezi sa tim se poziva na član 31 Ustava, u vezi sa članom 6.1 EKLJP-a.

46. S tim u vezi, i kao što je navedeno iznad, pravo na pristup je zagarantovano u odnosu na neki „*spor*“ u vezi sa „*građanskim pravom*“. U toj liniji, Sud ocenjuje da su u okolnostima ovog konkretnog slučaja, ispunjene obe gore navedene komponente, jer imamo posla sa „građanskim pravom“ i postojanjem „spora“, građanske svojine između podnosioca zahteva i KAP-a u vezi sa spornom nepokretnošću, stambenom zgradom, izgrađenom iznad poslovnog prostora br. 98 u ulici „Edmond Hoxha“ –Priština kao i navodom da je u vezi sa spornom nepokretnom imovinom isplaćena jedna značajna suma novca od strane podnosioca zahteva. Stoga, pravo koji je zatraženood podnosioca zahteva spada pod pravo zagarantovano članom 31 Ustava i članom 6.1 EKLjP-a, odnosno pravo na pristup pravdi.

47. S obzirom da je navod podnosioca zahteva bio povezan sa „pravičnim suđenjem“, odnosno sa neuspehom da se razmotre i izvedu podnesci podnosioca zahteva podneti Žalbenom veću PKVS-a dana 26. jula

2019. godine i 8. avgusta 2019. godine. Sud je 21. oktobra 2020. godine tražio od Žalbenog veća PKVS-a dodatne informacije u vezi sa navodima podnosioca zahteva. Dana 23. oktobra 2020. godine, PKVS je obavestio Sud o sledećem:

> *"Shodno tome, s obzirom da u spisu AC-I-19-0114 nije bilo zahteva za oslobađanje od plaćanja sudske takse, Žalbeno veće odluku Agencije za besplatnu pravnu pomoć A. br. 133/19-01 od 11.05.2019. godine nije izvelo. Međutim, nakon provere i spisa prvog stepena C-III-14-0151, utvrđeno je da je podnosilac žalbe 8. avgusta 2019. godine podneo PKVS-u obrazac Zahteva za oslobađanje od plaćanja sudskih taksi, zahtev za oslobađanje od sudske takse od 11.07.2019, zajedno sa odlukom Agencije za besplatnu pravnu pomoć A. br. 133/19-01 od 11.05.2019. godine, ali su ovi dokumenti iz službe za registraciju pogrešno uneti u spis prvostepenog suda C-III-14-0151, a ove dokumente Žalbeno veće nije primetilo prilikom ispitivanja žalbe podnosioca žalbe.*

48. Na osnovu relevantnih odredbi na snazi, Sud utvrđuje da pravo podnosioca zahteva da iskoristi pravo podnošenja "Zahteva za oslobađanje od plaćanja sudske takse" proizilazi iz člana 8. Administrativnog uputstva br. 01/2017 o izjednačavanju sudskih taksi, koji propisuje:

Član 8
Oslobađanje od plaćanja sudske takse

8.1 Od plaćanja sudske takse oslobađaju se sledeće kategorije lica:
[...]

> *8.1.2 lice u teškom ekonomskom stanju, ako plaćanje takse neposredno ugrožava njegovu egzistenciju, odnosno egzistenciju članova njegovog domaćinstva;*
> *[...]*

8.3 kategorije lica iz člana 8.1, treba da obezbede sledeće dokaze kako bi se oslobodili od plaćanja sudske takse:

> *[...]*
> *8.3.2 dokaz da on ili ona prima pravnu pomoć od Kancelarije za besplatnu pomoć;*
> *[...]*

49. Po oceni Suda, odredbe člana 8. Administrativnog uputstva br. 1/2017, jasno definišu proceduralne korake koje strana mora preduzeti da bi ostvarila pravo na „oslobađanje od plaćanja sudske takse" ako smatra

da ispunjava uslove prema gore pomenutim odredbama. Ispunjavanje gore navedenih uslova je preduslov da podnesci koje su podnele strane sudovi u suštini razmotre u skladu sa pravom na „pristup sudu“. U suprotnom, uključivanje takvih pravnih propisa ne bi imalo efekta i samo po sebi bi obesmislilo normu. (vidi: s tim u vezi, Ustavni sud, slučaj KI80/19' podnosilac zahteva: *Radomir Dimitrijević,* presuda od 10. Novembra 2020. godine, stav 56).

50. Sud ponavlja da nije njegova dužnost da oceni da li su redovni sudovi pravilno protumačili i primenili relevantna pravila materijalnog i procesnog prava. Međutim, u slučajevima kada navod pokreće ustavna pitanja, odnosno nepravilnosti sudskog postupka, Sud je dužan da interveniše i popravi povrede koje su prouzrokovali redovni sudovi, kako bi se pojedincu obezbedilo pravično suđenje, u skladu sa članom 31. Ustava i člana 6. EKLJP-a.

51. Pozivajući se na konkretan slučaj, Sud nalazi da je podnosilac zahteva, suočen sa takvim činjeničnim i pravnim okolnostima, od 26. jula 2019. godine čekao razmatranje merituma svoje žalbe, kojoj je priložio kao dokaz: 1) odluku Agencije za besplatnu pravnu pomoć, kako zahteva član 8.3.2 gore navedenog Administrativnog uputstva; i 2) zahtev za oslobađanje od plaćanja sudske takse.

52. Međutim, Sud je utvrdio da Žalbeno veće PKVS-a, u odgovoru Sudu, priznaje da je podnosilac zahteva 8. avgusta 2019. godine podneo PKVS-u: 1) zahtev za oslobađanje od sudske takse i 2) odluku A. br. 133/19-01 Agencije za besplatnu pravnu pomoć, što znači da su podnesci podneti pre izdavanja naloga Žalbenog veća PKVS-a za plaćanje sudske takse i nakon ovog naloga. Dalje, dotično veće priznaje da je služba za registraciju pogrešno unela zahtev za oslobađanje od plaćanja sudske takse u prvostepeni spis [C-III-14-0151] i Žalbeno veće PKVS-a nije primetilo ovu činjenicu kada je razmotrilo žalbu podnosioca zahteva.

53. U takvoj situaciji, Sud smatra da teret odgovornosti za neizvođenje podnesaka podnosioca zahteva snosi Žalbeno veće PKVS-a, jer je podnosilac zahteva preduzeo svaki korak propisan važećim zakonskim odredbama da bi osigurao da će njegova žalba uložena protiv rešenja [C-III-14-0151] Specijalizovanog veća biti meritorno razmotrena. Međutim, to se nije dogodilo, zbog neodgovornosti Žalbenog veća PKVS-a u izvođenju dva podneska podnosioca zahteva, koji su bili relevantni za utvrđivanje merituma žalbe od 26. jula 2019. godine. Tek nakon odgovarajućeg razmatranja podnesaka podnosioca zahteva, Sud bi mogao utvrditi da je Žalbeno veće PKVS-a poštovalo njegovo

pravo na pristup pravdi, koje je zagarantovano članom 31. Ustava i članom 6.1 EKLJP-a.

Zaključak

54. Na osnovu gore navedenih razmatranja, Sud nalazi da je propust da razmotri relevantne podneske podnosioca zahteva od strane Žalbenog veća PKVS-a nepremostivi proceduralni nedostatak, koji je u suprotnosti sa pravom pristupa pravdi, koje je garantovano pojedincima članom 31. Ustava i članom 6.1 EKLJP-a.

55. Sud, utvrđujući da je osporeno rešenje Žalbenog veća od 21. septembra 2019. godine u suprotnosti sa članom 31. Ustava i članom 6.1 EKLJP-a, smatra nepotrebnim da dalje razmatra navode podnosioca zahteva o povredi prava zagarantovana članovima 24, 46 i 54. Ustava.

56. Kao zaključak, Sud utvrđuje da se osporenim rešenjem Žalbenog veća [AC-I-19-0114] od 19. septembra 2019. godine, kojim se smatrala povučena žalba podnosioca zahteva, nije poštovalo pravo podnosioca zahteva na pristup sudu.

57. Shodno tome, Sud utvrđuje da je u ovom slučaju došlo do povrede 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava i člana 6.1 [Pravo na pravično suđenje] EKLJP-a.

IZ TIH RAZLOGA

Sud, u skladu sa članom 113.7 Ustava, članom 20. Zakona, pravilom 59 (1) Poslovnika, na svojoj sednici, održanoj 10. decembra 2020. godine, jednoglasno:

ODLUČUJE

I. DA PROGLASI zahtev prihvatljivim;

II. DA UTVRDI da je došlo do povrede člana 31.1 [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava u vezi sa članom 6.1 [Pravo na pravično sušenje] EKLJP-a;

III. DA PROGLASI ništavim rešenje Žalbenog veća AC-I-19-0114 od 19. septembra 2019. godine i VRATI isto na presuđivanje, u skladu sa presudom Suda;

IV. DA NALOŽI Žalbenom veću PKVS da u skladu sa pravilom 66 (5) Poslovnika, najkasnije do 15. juna 2021. godine, obavesti Sud o merama koje su preduzete radi izvršenja presude Suda;

V. NALAŽE da se njegova presuda KI224/19 dostavi stranama i, u skladu sa članom 20.4 Zakona, objavi u Službenom listu;

VI. Ova presuda stupa na snagu odmah.

Sudija izvestilac	**Predsednica Ustavnog suda**
Nexhmi Rexhepi	Arta Rama-Hajrizi

KI227/19, Podnosilac: N.T. "Spahia Petrol", Ocena ustavnosti presude Vrhovnog suda Kosova ARJ. UZVP. br. 94/2019 od 1. avgusta 2019. godine

KI227/19, Presuda od 10. decembra 2020. godine, objavljena dana 29.decembra 2020.godine

Ključne reči: *Individualni zahtev, administrativni postupak, ponovna procena poreza, odluka neobrazložena*

Okolnosti ovog konkretnog slučaja su povezane sa jednim biznisom, kojem je tokom 2014. godine, kao rezultar krivičnih istraga, Policija Kosova oduzela određeni broj finansijskih dokumenata. Nakon toga, došlo je i do kontrole od strane Poreske Administracije Kosova, koja je putem Obavešenja o ponovnoj proceni,između ostalog, odredila i dodatni porez i porez na dodatu vrednost za odgovarajuće periode. Podnosilac zahteva je osporio ovo Obaveštenje o dodatnoj proceni pred Poreskom Administracijom Kosova, i ova potonja je procenila žalbu podnosioca zahteva kao delimičnoosnovanu. Odbijajući deo Odluke PAK je uglavnom bio povezan sa transakcijama koje je podnosilac zahteva realizovao sa kompanijom "S", a koje podnosilac zahteva nije uspeo da potvrdi. Podnosilac zahteva se obratio Državnom tužilaštvu i Osnovnom sudu u Mitrovici sa zahtevom za vraćanje finansijske dokumentacije, da bi on imao mogućnosti da potvrdi njegove transakcije u žalbenom postupku u Poreskoj administraciji i pred redovnim sudovima. Na osnovu spisa predmeta, on nikada nije dobio odgovor u vezi sa svojim zahtevom. U međuvremenu, postupci pred redovnim sudovima su rezultirali odbijanjem tužbe, žalbe i zahteva za vanredno razmatranje sudske odluke podnosioca zahteva koje su bile podnete pred Osnovnim, Apelacionim i Vrhovnim sudom. Pred istima je podnosilac zahteva na kontinuinelan način naglašao da, između ostalog, nedostatak finansijske dokumentacije mu je onemogućio da dokaže sporne transakcije, gde je tvrdio povredu (i) člana 9 (Princip publiciteta) Zakona br. 02/L-28 o Upravnom Postupku, na osnovu kojeg, između ostalog, javni organ treba da garantuje strani pristup dosijeu i njegovim dokumentima; (ii) stav 6 člana 14 (Pristup knjigama, zapisima, kompjuteri i slični uređaji za skladištenje zapisa) Zakona br. 03/L-222 o Poreskoj Administraciji, na osnovu kojeg, između ostalog, generalni direktor ili ovlašćeno službeno lice koje prima i održava registre prema ovom članu pravi kopiju registra i vraća original u najkraćem vremenu u praksi; i (iii) povredu njegovog prava na pravično i nepristrasno suđenje i prava na delotvorno pravno sredstvo zagarantovan članom 31 [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] i 32 [Pravo na pravno sredstvo] Ustava.

Ustavni sud je, odlučujući kao najviša sudska instanca u vezi sa ovim slučajem, putem osporene presude odbio navode podnosioca zahteva,

potvrđujući presude Osnovnog suda i Apelacionog suda. Vrhovni sud je obrazložio svoj stav na osnovu (i) člana 22 (Transakcije iznad pet stotina evra) Administrativnog uputstva br. 15/2010, za Primenu zakona br. 03/L-222 o Poreskoj Administraciji i Procedurama, prema kojem, „*sve osobe koje vrše transakcije tekom njihovih ekonomskih delatnosti u vezi nabave robe ili usluga između osoba, preko 500 (petsto) evra, onda se isplata transakcije mora raditi preko bankovnog računa*“, naglašavajući time da je podnosilac zahteva mogao da obezbedi sve potrebne dokaze preko odgovarajuće banke; i (ii) članova 23 (Poništenje Poreskih dokumenata) Zakona o Poreskoj Administraciji i članova 13 (Deaktiviranje nekog biznisa), 14 (Poništenje dokumenata uključujući i fiskalni broj) i 16 (Objavljivanje Imena i brojeva poreznika) Administrativnog uputstva br. 15/2010.

Pred Sudom, podnosilac zahteva osporava nalaze Vrhovnog suda, iznoseći navode u vezi sa (i) članom 31. Ustava, u smislu nedostatka obrazložene sudske odluke i povrede načela jednakosti oružja; i (ii) članom 32. Ustava, u smislu nemogućnosti ostvarivanja njegovog prava na delotvorno pravno sredstvo, jer u nedostatku finansijske dokumentacije, podnosilac zahteva nije mogao efikasno da ospori odluku PAK-a, a zatim ni odluke redovnih sudova. Sud je prvenstveno razmotrio tvrdnje podnosioca zahteva u vezi sa nedostatkom obrazložene sudske odluke, gde je prvo Sud (i) razradio opšta načela; a nakon toga, (ii) primenio ista u okolnostima ovog slučaja.

Tokom ove procene, Sud je utvrdio da je presuda Vrhovnog suda, odnosno presuda [ARJ. UZVP. br. 94/2019] od 1. avgusta 2019. godine, doneta uz povredu prava podnosioca zahteva na obrazloženu sudsku odluku, kao sastavni deo prava na pravično i nepristrasno suđenje zagarantovano članom 31 Ustava u vezi sa članom 6 (Pravo na pravično suđenje) Evropske Konvencije o Ljudskim pravima, jer Vrhovni Sud nije uspeo da odgovori na suštinske navode podnosioca zahteva u vezi sa (i) povredom važećeg zakona, naime člana 9. ZUP-a i stava 6. člana 14. Zakona o poreskoj administraciji; i (ii) povredom Ustava, odnosno članova 31. i 32. istog, kao rezultat navodne povrede jednakosti oružja u postupku i nemogućnosti efikasnog iscrpljivanja dostupnih pravnih sredstava. Ovo zbog toga što je Vrhovni Sud svoj konačni zaključak u vezi sa proglašavanjem neosnovanosti zahteva za vanredno razmatranje sudskih odluka, zasnovao da odredbama Zakona o Poreskoj Administraciji i Administrativnog uputstva br. 15/2010, koje nisu ni na koji način povezane sa okolnostima ovog konkretnog slučaja.

U tom kontekstu, Sud je takođe pojasnio da, uprkos činjenici da, kada sudovi sa apelacionom nadležnošću podržavaju odluke nižih sudova, oni nisu dužni da opravdavaju svaki argument, ali su ipak dužni da pokažu dovoljno obzira u razmatranju odluke najnižeg stepena, čak i u smislu navoda iznetih pred njima. U okolnostima ovog slučaja, Sud, na osnovu svih objašnjenja datih u ovoj presudi, smatra da to nije slučaj, jer, ne samo da Vrhovni Sud nije

adresirao suštinske navode podnosioca zahteva, već je sud takođe zasnovao svoje konačne zaključke na odredbama koje nisu imale nikakve veze sa okolnostima ovogo konkretnog slučaja, time što je sud preneo iste iz odluka nižestepenih sudova, bez razmatranja i dovoljnog uzimanja u obzir pitanja koje je bilo pred njim.

Zbog toga, Sud je utvrdio da gore navedena presuda Vrhovnog suda nije u skladu sa garancijama sadržanim u članu 31. Ustava u vezi sa članom 6. Evropske Konvencije o Ljudskim pravima, zbog nedostatka obrazložene sudske odluke, te bi stoga trebalo da bude proglašena nevažećom i vrati na ponovno odlučivanje Vrhovnom sudu. Sud je takođe stavio naglasak na činjenicu da se njegov zaljučak o povredi člana 31 Ustava u vezi sa članom 6 Evropske Konvencije o Ljudskim pravima, u okolnostima ovog konkretnog slučaja, ekskluzivno tiče nedostatka obrazloženja sudske odluke, i ni na koji način nije povezan niti prejudicira rezultat merituma slučaja.

PRESUDA

u

slučaju br. KI227/19

Podnosilac

N.T. "Spahia Petrol"

Ocena ustavnosti
presude Vrhovnog suda Kosova ARJ. UZVP. br. 94/2019
od 1. avgusta 2019. godine

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 kompanija N.T. "Spahia Petrol", koju zastupa Florin Lata, advokat iz Prištine (u daljem tekstu: podnosilac zahteva).

Osporena odluka

2. Podnosilac zahteva osporava presudu [ARJ. UZVP. br. 94/2019] od 1. avgusta 2019. godine Vrhovnog suda Republike Kosovo (u daljem tekstu: Vrhovni sud) u vezi sa presudom [AA. br. 501/2018] od 16. aprila 2019. godine Apelacionog suda Republike Kosova (u daljem tekstu: Apelacioni sud) i presudom [A. br. 548/16] od 29. maja 2018. godine Departmana za upravljanje Osnovnog suda u Prištini (u daljem tekstu: Osnovni sud).

Predmetna stvar

3. Predmetna stvar je ocena ustavnosti osporene presude, kojom se navodi da su podnosiocu zahteva povređena osnovna prava i slobode zagarantovana članovima 24. [Jednakost pred zakonom], 31 [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] i 32. [Pravo na pravno sredstvo] Ustava Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ustav) i članom 6. (Pravo na pravično suđenje) Evropske konvencije o ljudskim pravima (u daljem tekstu: EKLJP).

Pravni osnov

4. Zahtev je zasnovan na stavu 4, člana 21. [Opšta načela] i stavovima 1 i 7, člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava, članovima 22. (Procesuiranje podnesaka) i 47. (Individualni zahtevi) Zakona br. 03/L-121 o Ustavnom sudu Republike Kosovo (u daljem tekstu: Zakon) i pravilu 32 (Podnošenje podnesaka i odgovora) Poslovnika o radu Ustavnog suda Republike Kosovo (u daljem tekstu: Poslovnik).

Postupak pred Ustavnim sudom

5. Dana 16. decembra 2019. godine, podnosilac je podneo zahtev Ustavnom sudu Republike Kosovo (u daljem tekstu: Sud).

6. Dana 20. decembra 2019. godine, predsednica Suda je imenovala sudiju Gresu Caka-Nimani za sudiju izvestioca i Veće za razmatranje, sastavljeno od sudija: Arta Rama-Hajrizi (predsedavajuća), Safet Hoxha i Remzije Istrefi-Peci.

7. Dana 10. januara 2020. godine, Sud je obavestio podnosioca zahteva i Vrhovni sud o registraciji zahteva. Istog dana, Sud je tražio od Osnovnog suda povratnicu koja dokazuje datum kada je podnosilac zahteva primio osporenu presudu.

8. Dana 14. januara 2020. godine, Sud je primio od Osnovnog suda traženu povratnicu, na osnovu koje je podnosilac zahteva primio osporenu presudu 22. avgusta 2019. godine.

9. Dana 24. novembra 2020. godine, Sud je tražio od Osnovnog suda kompletni dosije predmeta.

10. Dana 25. novembra 2020. godine, Osnovni sud je podneo Sudu kompletan dosije predmeta.

11. Dana 10. decembra 2020. godine, Veće za razmatranje je razmotrilo izveštaj sudije izvestioca i jednoglasno iznelo preporuku Sudu o prihvatljivosti zahteva.

12. Istog dana, Sud je jednoglasno utvrdio da je (i) zahtev prihvatljiv; i utvrdio je da (ii) presuda [ARJ. UZVP. br. 94/2019] od 1. avgusta 2019. godine Vrhovnog suda nije u skladu sa članom 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava u vezi sa članom 6. (Pravo na pravično suđenje) EKLJP-a.

Pregled činjenica

13. Na osnovu spisa predmeta, podnosilac zahteva je individualno preduzeće, koje od 2000. godine obavlja primarnu delatnost trgovinu gorivom i sekundarnu delatnost restoran.

14. Dana 10. decembra 2014. godine, Policija Kosova je, nakon kontrole u vezi sa krivičnom istragom, oduzela određeni broj finansijskih knjigovodstvenih dokumenata od podnosioca zahteva.

15. Neodređenog datuma, Poreska administracija Republike Kosovo (u daljem tekstu: PAK) je sprovela poresku kontrolu poslovanja podnosioca zahteva, gde je utvrdila niz nepravilnosti na koje je ukazala u Izveštaju o reviziji od 26. oktobra 2015. godine. Na osnovu tačke 7 tog izveštaja, (i) njegova kopija je dostavljena podnosiocu zahteva; dok je (ii) obaveza pružanja dokaza za osporavanje istog bila na strani poreskog obveznika, odnosno podnosioca zahteva.

16. Dana 17. novembra 2015. godine, PAK je dostavio podnosiocu zahteva odluku o obaveštenju o ponovnoj proceni za plaćanje dodatnog poreza na (i) porez na dohodak za periode 2011, 2012, 2013; i (ii) porez na dodatu vrednost za periode 06/2012 i 03/2013 (u daljem tekstu: obaveštenje o ponovnoj proceni).

17. Dana 26. novembra 2015. godine, podnosilac zahteva je Specijalnom tužilaštvu Republike Kosova podneo "*zahtev za dozvolu za privremeno vraćanje dokumenata ili kopija istih*", naglašavajući da (i) "*su nam nakon kontrole Policije Kosova, privremeno uzeti i finansijski dokumenti;* (ii) u međuvremenu su inspektori PAK-a, „*zbog nedostatka finansijske dokumentacije koja je uzeta tokom kontrole, entitetu naložili poreske obaveze, iako entitet ima priznanice i račune, koje su policija i tužilaštvo zadržali*"; i (iii) „*protiv obaveštenja inspektora Poreske administracije, imamo pravo na žalbu do 09.12.2015. godine, [i] za podnošenje žalbe moramo se*

zasnivati na dokazima, stoga vam se obraćamo sa zahtevom da nam dozvolite kopije finansijskih dokumenata ili eventualno originalne dokumente u svrhu žalbe". Ovaj zahtev za obaveštavanje takođe je upućen Policiji Kosova i PAK-u. Prema navodu podnosioca zahteva i spisu predmeta, on nikada nije dobio nikakav odgovor u vezi sa svojim zahtevom.

18. Dana 16. decembra 2015. godine, podnosilac zahteva je uložio žalbu na obaveštenje o ponovnoj proceni Departmanu za žalbe PAK-a, osporavajući, između ostalog, nalaze PAK-a u vezi sa (i) pogrešnom procenom dodatnog prometa u iznosu od 178.368,43 evra, ne uzimajući u obzir otpremnice zaliha robe; (ii) neprihvatanjem operativnih troškova za period 2011/2012, uprkos dokazima koji potvrđuju ove troškove; i (iii) nepriznavanjem računa od strane PAK-a za prodaju i kupovinu kod kompanije „S".

19. Dana 10. marta 2016. godine, Departman za žalbe PAK-a je odlukom [455/2015] (i) delimično usvojio žalbu podnosiocu zahteva i preinačio obaveštenje o ponovnoj proceni, priznajući deo operativnih troškova za period 2011, kao i deo dodatnog prometa u vezi sa entitetima „N.B" i „G.B"; dok je (ii) odbio račune u vezi sa transakcijama sa kompanijom „S.", kvalifikujući ih kao fiktivne. Što se tiče dela odbijanja gore navedene odluke, PAK je, između ostalog, obrazložio da (i) na osnovu stava 7, člana 13. (Stvaranje i zadržavanje dokumentacije) Zakona br. 03/L-222 o poreskoj administraciji i postupci (u daljem tekstu: Zakon o poreskoj administraciji) i člana 22. (Transakcije preko petsto evra) Administrativnog uputstva br. 15/2010 za sprovođenje Zakona br. 03/L-222 o poreznoj administraciji i procedurama (u daljem tekstu: Administrativno uputstvo br. 15/2010), privredni subjekti su dužni da vrše transakcije više od petsto (500) evra preko bankovnih računa, dokaz koje u vezi sa spornim računima nije dostavio podnosilac zahteva; i (ii) na osnovu stava 6, člana 19. (Generalni direktor, OSL Procena poreza) Zakona o poreskoj administraciji, teret dokazivanja netačnosti poreske procene snosi poreski obveznik, odnosno podnosilac zahteva, dok poslednje navedeni nije dokazao da su zaključci obaveštenja o ponovnoj proceni u vezi sa računima za kompaniju „S" netačni, čak štaviše *„da su transakcije između dva entiteta bile fiktivne, jer je i strana dala izjavu da nisu izvršile nikakvu uslugu ili prodaju robe, već su samo izdavali fiktivne račune".*

20. Dana 13. aprila 2016. godine, na gore navedenu odluku PAK-a, podnosilac zahteva je podneo tužbu Osnovnom sudu, navodeći bitnu povredu odredaba upravnog postupka, pogrešno utvrđeno činjenično stanje i pogrešnu primenu materijalnog prava, sa predlogom da se

poništi odluka [455/2015] od 10. marta 2016. godine Departmana za žalbe PAK-a.

21. Dana 13. aprila 2018. godine, i dok je njegov slučaj i dalje bio na čekanju pred Osnovnim sudom, podnosilac je podneo zahtev Osnovnom sudu u Mitrovici za *"vraćanje dokumentacije oduzete tokom pretresa"*. Prema navodu podnosioca zahteva i spisu predmeta, on nikada nije dobio odgovor u vezi sa svojim zahtevom.

22. Dana 29. maja 2018. godine, na razmatranju održanom u Osnovnom sudu, na osnovu zapisnika poslednje navedenog, podnosilac zahteva je navodio da mu je bilo onemogućeno da verifikuje transakcije, uključujući i one sa subjektom "S." Podnosilac zahteva je istakao da je (i) *dana 10.12.2014. godine, Policija Kosova zaplenila svu finansijsku dokumentaciju tužioca, računare, koje je sudu dostavio kao dokaz o zaplenjivanju od strane Policije Kosova. Nakon oduzimanja dokumentacije, PAK podnosi nacrt izveštaja o kontroli, gde tužilac ne može da podnese konkretne primedbe usled nedostatka dokumenata"; (ii) „26. novembra 2015. godine, tražio je od Tužilaštva, PAK-a i policije da mu dostave finansijske dokumente"*, ali mu nisu dostavili; *(iii)* zbog nedostatka dokumentacije, *„veće poteškoće je imao u pribavljanju nekih dokaza od entiteta sa kojima je sarađivao"; i (iv)* kao rezultat onemogućavanja njegovog pristupa ovoj dokumentaciji, povređen je član 9. (Princip publiciteta) Zakona br. 02/L-28 o upravnom postupku (u daljem tekstu: ZUP) i njegova ustavna prava zagarantovanim članovima 31. i 32. Ustava.

23. Dana 29. maja 2018. godine, Osnovni sud je, presudom [A. br. 548/16], odbio tužbeni zahtev podnosioca zahteva, kao neosnovan, potvrđujući odluku [455/2015] PAK-a. Osnovni sud je (i) što se tiče navoda o zaplenjivanju i shodno tome, nedostatku finansijske dokumentacije, istakao da je *"tužilac mogao da pruži dokaze iz banke ili subjekta koji je izdao sporne račune, da su izvršene isplate tih računa";* i (ii) što se tiče spornih računa sa kompanijom „S" izjavio je *„da tužilac nije potvrdio uplate ili izjave o kupovini preko petsto (500) evra, kao što je predviđeno u odredbi člana 22. [Transakcije preko petsto evra] stav 2 Administrativnog uputstva 15/2010*". Na kraju, Osnovni sud je utvrdio da zakonski uslovi za priznavanje relevantnih računa nisu ispunjeni na osnovu člana 23. (Opoziv Poreske dokumenata) Zakona o poreskoj administraciji i članova 13. (Poništenje registracije preduzeća), 14. (Otkazivanje dokumenata uključujući fiskalni broj) i 16. (Objavljivanje imena i brojeva poreskih obveznika) Administrativnog uputstva br. 15/2010.

24. Dana 9. avgusta 2018. godine, protiv gore navedene presude Osnovnog suda, podnosilac zahteva je podneo žalbu Apelacionom sudu, navodeći povredu odredaba parničnog postupka, pogrešno ili nepotpuno utvrđivanje činjeničnog stanja, kao i pogrešnu primenu materijalnog prava. Podnosilac zahteva je preko žalbe navodio povredu njegovih prava zagarantovanih (i) članom 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP-a, ističući da Osnovni sud nije uzeo u obzir člana 9. (Princip publiciteta) ZUP-a i stava 6, člana 14. (Pristup knjigama, zapisima, kompjuteri i slični uređaji za skladištenje zapisa) Zakona o poreskoj administraciji; i (ii) člana 32. Ustava, sa naglaskom na činjenicu da, kao rezultat nedostatka finansijske dokumentacije, nije bio u mogućnosti da iscrpi delotvorno pravno sredstvo protiv obaveštenja o ponovnoj proceni PAK-a.

25. Dana 16. aprila 2019. godine, Apelacioni sud je, presudom [AA. br. 501/2018], odbio, ako neosnovanu, žalbu podnosioca zahteva i potvrdio presudu Osnovnog suda.

26. Dana 7. jula 2019. godine, podnosilac zahteva je protiv gore pomenute presude Apelacionog suda podneo Vrhovnom sudu zahtev za vanredno preispitivanje sudske odluke, navodeći povredu odredbi parničnog postupka i pogrešnu primenu materijalnog prava. Podnosilac zahteva je osporio presudu Apelacionog suda, između ostalog, i u kontekstu nedostatka obrazložene sudske odluke u vezi sa navodima koje je izneo pred Apelacionim sudom zbog (i) povrede člana 9. ZUP-a i stava 6, člana 14. Zakona o poreskoj administraciji; i (ii) povrede članova 31. i 32. Ustava.

27. Dana 1. avgusta 2019. godine, Vrhovni sud je, presudom [ARJ. UZVP. br. 94/2019], odbio, kao neosnovan, zahtev podnosioca za vanredno preispitivanje presude Apelacionog suda, potvrđujući poslednje navedenu. Vrhovni sud je (i) u vezi sa navodima o zaplenjivanju i shodno tome, nedostatku finansijske dokumentacije, istakao da je „*tužilac mogao da osigura dokaze od banke ili od subjekta koji je izdao sporne račune istom da je platio te račune*“; i (ii) u vezi sa spornim računima sa kompanijom „S“, istakao je da „*podnosilac zahteva nije potvrdio plaćanja ili izjave o kupovini preko petsto (500) evra, kao što je predviđeno odredbom člana 22. stav. 2 Administrativnog uputstva 15/2010*”; gde je, na kraju, usvojio zaključke nižestepenih sudova, da u konkretnom slučaju nisu ispunjeni zakonski uslovi za priznavanje relevantnih računa na osnovu člana 23. Zakona o poreskoj administraciji i članova 13, 14. i 16. Administrativnog uputstva br. 15/2010.

Navodi podnosioca

28. Podnosilac zahteva navodi da je osporena presuda [ARJ.UZVP. br. 94/2019] od 1. avgusta 2019. godine Vrhovnog suda doneta uz povredu njegovih osnovnih prava i sloboda, zagarantovana članovima 24. [Jednakost pred zakonom], 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] i 32. [Pravo na pravno sredstvo] Ustava i članom 6. (Pravo na pravično suđenje) EKLJP-a.

29. Što se tiče navodnih povreda člana 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP-a, podnosilac zahteva navodi (i) nedostatak obrazložene sudske odluke; i (ii) povredu načela jednakosti oružja.

30. Što se tiče prve, odnosno nedostatka obrazložene sudske odluke, podnosilac zahteva navodi da redovni sudovi nisu rešavali njegove suštinske navode u vezi sa povredom njegovih ustavnih prava kao rezultat nemogućnosti pristupa njegovoj finansijskoj dokumentaciji. Podnosilac zahteva posebno navodi da Apelacioni sud i Vrhovni sud nisu uspeli da odgovore na njegove navode iznete u žalbi i zahtevu za vanredno preispitivanje sudske odluke, odnosno u vezi sa (i) povredom člana 9 ZUP-a, i stava 6, člana 14. Zakona o poreskoj administraciji, na osnovu kojeg će poslednje navedeni „*vratiti original u najkraćem roku u praksi*“; i (ii) povredom njegovih ustavnih prava, posebno onih zagarantovanih članom 31. Ustava, jer je „*povređeno načelo jednakosti oružja*“ i članom 32, jer „*nije bio u mogućnosti da iscrpi svoja pravna sredstva zbog nedostatkA finansijske dokumentacije*“. U prilog svojim navodima u vezi sa tim, podnosilac zahteva se poziva na sudsku praksu Suda u slučajevima KI72/12 sa podnosiocima zahteva: *Veton Berisha i Ilfete Haziri,* presuda od 7. decembra 2012. godine; KI135/14 sa podnosiocem zahteva: *IKK Claissic*, presuda od 8. februara 2016. godine; i KI18/16 sa podnosiocem zahteva: *Bedri Salihu*, presuda od 15. jula 2016. godine.

31. Što se tiče drugog, odnosno načela jednakosti oružja, podnosilac zahteva navodi da u sudskom procesu protiv njega „*on nikada nije bio jednak u odnosu na suprotnu stranu*“, ističući da načelo jednakosti oružja „*koje znači da svaka stranka mora imati razumnu priliku da iznese svoj slučaj - uključujući i svoje dokaze - u uslovima koji je ne dovode u znatno nepovoljniji položaj u odnosu na drugu stranu*“, u okolnostima njegovog slučaja nije ispoštovano. Podnosilac zahteva ponavlja da je (i) u skladu sa stavom 6, člana 14. Zakona o poreskoj administraciji, PAK bio dužan da vrati original u posedu podnosioca zahteva; (ii) na osnovu člana 9. ZUP-a, garantovano pravo strana da poseduju svu dokumentaciju koju poseduje druga strana; i (iii) u odsustvu te dokumentacije, nije bio u mogućnosti da izvede svoje

dokaze i efikasnu žalbu protiv odluke PAK-a od 10. marta 2016. godine i tužbe, žalbe i zahteva za vanredno preispitivanje sudske odluke u Osnovnom sudu, Apelacionom sudu, odnosno u Vrhovnom sudu. U tom kontekstu, podnosilac zahteva takođe navodi povredu člana 24. Ustava, jer „*nikada nije bio jednak u odnosu na suprotnu stranu tokom postupka*“. U prilog svojih navoda u vezi sa tim, podnosilac zahteva se poziva na sudsku praksu Suda u slučaju KI31/17, sa podnosiocem zahteva: *Shefqet Berisha*, presuda od 14. juna 2017. godine.

32. Na kraju, ističe da je sudski postupak u celini „*bio nepravičan i sprovodio se u suprotnosti sa Ustavom*“, podnosilac zahteva naglašava „*da bi ceo postupak trebalo proglasiti neustavnim ab initio (od početka)*“. Shodno tome, on traži od Suda da (i) proglasi njegov zahtev prihvatljivim; (ii) utvrdi povredu članova 24, 31 i 32. Ustava; (iii) proglasi ništavom presudu [ARJ. UZVP. br. 94/2019] od 1. avgusta 2019. godine Vrhovnog suda u vezi sa presudom [AA. br. 501/2018] od 16. aprila 2019. godine Apelacionog suda i presudom [A. br. 548/16] od 29. maja 2018. godine Osnovnog suda i odlukom [br. 455/2015] od 10. marta 2016. godine PAK-a; i (iv) vrati njegov slučaj PAK-u na preispitivanje.

Relevantne ustavne i zakonske odredbe

Ustav Republike Kosovo

Član 31
[Pravo na pravično i nepristrasno suđenje]

1. Svakom se garantuje jednaka zaštita prava pred sudom, ostalim državnim organima i nosiocima javnih.
2. Svako ima pravo na javno, nepristrasno i pravično razmatranje odluka o pravima i obavezama ili za bilo koje krivično gonjenje koje je pokrenuto protiv njega/nje, u razumnom roku, od strane nezavisnog i nepristrasnog, zakonom ustanovljenog, suda.
[...]

Član 32
[Pravo na pravno sredstvo]

Svako lice ima pravo da koristi pravna sredstva na sudske i administrativne odluke, koje uskraćuju njena/njegova prava ili interese, na zakonom propisan način.”

Evropska konvencija o ljudskim pravima

Član 6
(Pravo na pravično suđenje)

1. Prilikom utvrđivanja građanskih prava i obaveza ili osnovanosti bilo kakve krivične optužbe protiv njega, svako ima pravo na pravično suđenje i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim, zakonom ustanovljenim sudom. Presuda se izriče javno, ali se novinari i javnost mogu isključiti s čitavog ili jednog dijela suđenja u interesu morala, javnog reda ili nacionalne sigurnosti u demokratskom društvu, kada to nalažu interesi maloletnika ili zaštite privatnog života strana u sporu, ili kada to sud smatra izričito neophodnim zato što bi u posebnim okolnostima publicitet mogao naneti štetu interesima pravde.
[...]

Član 13
(Pravo na delotvorni pravni lek)

Svako čija su prava i slobode, priznata ovom konvencijom, narušena ima pravo na pravni lijek pred nacionalnim vlastima, čak i onda kada su povredu ovih prava i sloboda učinila lica u vršenju svoje službene dužnost."

Zakon br. 02/L-28 o upravnom postupku

Član 9
(Princip publiciteta)

9.1. Organi javne uprave vrše administrativne delatnosti na transparentan način i u bliskoj saradnji sa fizičkim i pravnim licima koja su obuhvaćena istom delatnošću.
9.2. Svako fizičko i pravno lice, bez potrebe isticanja specifičnog interesa u odnosu na organe javne uprave, ima sledeća proceduralna prava:

a) da dobije informacije koje su na raspolaganju organima javne uprave,
b) da dobije takve informacije u okviru razumnog vremena,
c) da je dobije na isti način kao i svako drugo lice,
d) da je dobije pogodnim i efektivnim sredstvima.

9.3. Izuzetno iz stava 2., informacije se mogu ograničiti samo za ciljeve zaštite legitimnih javnih interesa, privatnog života ili

drugih privatnih legitimnih interesa, utvrđenih odgovarajućim zakonima.
9.4. Za odbijanje pristupa informaciji, organ javne upravne donosi odluku u pismenoj formi, koja treba da sadrži razloge odbijanja i uputstva za žalbu.

Zakon br. 03/L-222 o poreskoj administraciji i postupci

Član 13
(Stvaranje i zadržavanje dokumentacije)

[...]
7. Svaka transakcija više od pet stotina (500) evra, između lica uključenih u ekonomske aktivnosti, posle 1. januara 2009 je potrebno da se vrši preko bankovnog računa.
[...]

Član 14
(Pristup knjigama, zapisima, kompjuteri i slični uređaji za skladištenje zapisa)

[...]
6. Predmet pravo da zadrže dokument kao dokaz za krivično delo, generalnog direktora ili ovlašćenog službenika, koji uklanja i zadržava evidencije na osnovu ovog člana donosi kopiju zapisnika i vratiti originalna u najkraćem izvodljivo.
[...]

Član 19
(Generalni direktor, OSL Procena poreza)

[...]
6. Teret dokazivanja da je pravljenje bilo kakve procene od strane generalnog direktora je pogrešna i teret dokazivanja da je iznos bilo koje takve procene netačan biće na poreskog obveznika.
[...]"

Administrativno uputstvo br. 15/2010 za sprovođenje zakona br. 03/l-222 o poreskoj administraciji i procedurama

Član 22
(Tranzakcije preko petsto eura)

1. *Stav 7. člana 13. Zakona utvrđuje da sve osobe koje vrše transakcije tekom njihovih ekonomskih djelatnosti u vezi nabave*

robe ili usluga između osoba, preko 500 (petsto) evra, onda se isplata transakcije mora raditi preko bankovnog računa.

2. *Za transakcije izvršene od 1. januara 2009 do 17. avgusta 2010, stav 1. ovoga člana se primjenjuje za porezne obveznike koji se trebaju registrirati ili su u već registrirani za PDV. Dok za transakcije izvršene do 18. avgusta 2010, stav 1. ovoga člana se primjenjuje za sve osobe.*

Ocena prihvatljivosti zahteva

33. Sud prvo razmatra da li su ispunjeni uslovi prihvatljivosti, propisani Ustavom, dalje navedeni Zakonom i utvrđeni Poslovnikom.

34. U tom smislu, Sud se prvo poziva na stavove 1 i 7, člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava, koji propisuju:

"1. Ustavni sud odlučuje samo u slučajevima koje su ovlašćene strane podnele sudu na zakonit način.

[...]

7. Pojedinci mogu da pokrenu postupak ako su njihova prava i slobode koje im garantuje ovaj Ustav prekršena od strane javnih organa, ali samo kada su iscrpeli sva ostala pravna sredstva, regulisanim zakonom".

35. Sud se takođe poziva na stav 4, člana 21. [Opšta načela] Ustava, koji propisuje:

"4. Ustavom utvrđena prava i osnovne slobode važe i za pravna lica, onoliko koliko su izvodljiva".

36. Sud takođe dalje razmatra da li je podnosilac zahteva ispunio uslove prihvatljivosti, koji su propisani u Zakonu. U tom smislu, Sud se poziva na članove 47. (Individualni zahtevi), 48. (Tačnost podneska) i 49. (Rokovi)] Zakona, koji propisuju:

Član 47
(Individualni zahtevi)

"1. Svaka osoba ima pravo da od Ustavnog suda zatraži pravnu zaštitu ukoliko smatra da njena Ustavom zagarantovana prava i slobode krši neki javni organ.

2. Osoba može da podnese pomenuti podnesak samo nakon što su iscrpljena sva ostala zakonom određena pravna sredstva".

Član 48
(Tačnost podneska)

"Podnosilac podneska je dužan da jasno naglasi to koja prava i slobode su mu povređena i koji je konkretan akt javnog organa koji podnosilac želi da ospori".

Član 49
(Rokovi)

"Podnesak se podnosi u roku od 4 meseci. Rok počinje od dana kada je podnosilac primio sudsku odluku...".

37. U tom smislu, Sud prvo primećuje da podnosilac zahteva ima pravo da podnese ustavnu žalbu, pozivajući se na navodne povrede njegovih osnovnih prava i sloboda koja važe za pojedince i pravna lica. (Vidi: slučajeve suda KI41/09, sa podnosiocem zahteva: *Univerzitet AAB-RIINVEST L.L.C.*, rešenje o neprihvatljivosti od 3. februara 2010. godine, stav 14; i KI35/18, sa podnosiocem zahteva: "*Bayerische Versicherungsverbrand",* presuda od 11. decembra 2019. godine, stav 40).

38. Sa druge strane, u pogledu ispunjavanja ostalih uslova prihvatljivosti definisanih Ustavom i Zakonom i gore obrazloženih, Sud naglašava da je podnosilac zahteva ovlašćena strana koja osporava akt javnog organa, odnosno presudu [ARJ. UZVP. br. 94/2019] od 1. avgusta 2019. godine Vrhovnog suda, nakon što je iscrpeo sva pravna sredstva predviđena u zakonu. Podnosilac zahteva je takođe naglasio osnovna prava i slobode za koje tvrdi da su mu povređene, u skladu sa uslovima iz člana 48. Zakona i podneo je zahtev u skladu sa rokovima koji su utvrđeni u članu 49. Zakona.

39. Sud takođe utvrđuje da zahtev podnosioca ispunjava uslove prihvatljivosti koji su utvrđeni u stavu (1) pravila 39 Poslovnika i da se ne može proglasiti neprihvatljivim na osnovu uslova utvrđenih u stavu (3) pravila 39. Poslovnika. rada. Sud takođe ističe da zahtev nije očigledno neosnovan na ustavnim osnovama, kao što je navedeno u stavu (2) pravila 39 Poslovnika, i stoga ga mora proglasiti prihvatljivim i razmotriti njegov meritum.

Meritum

40. Sud podseća da je u okolnostima ovog slučaja Policija Kosova zaplenila finansijsku dokumentaciju podnosioca zahteva 2014. godine. Nakon toga, sledila je kontrola od strane PAK-a, koji je putem obaveštenja o ponovnoj proceni, između ostalog, rezultirao određivanjem dodatnog poreza na lične prihode i poreza na dodatu vrednost za odgovarajuće periode. Podnosilac zahteva je pred PAK-om osporio ovo obaveštenje o ponovnoj proceni, a poslednje navedeni je ocenio žalbu podnosioca zahteva kao delimično osnovanom. Odbijajući deo odluke PAK-a se uglavnom odnosi na transakcije koje je podnosilac zahteva obavio sa kompanijom „S". PAK je istakao da podnosilac zahteva, koji na osnovu člana 19. Zakona o PAK-u snosi teret dokazivanja pogrešne poreske procene, nije dokazao validnost ovih transakcija, štaviše on je smatrao da su isti fiktivni. U međuvremenu, podnosilac zahteva se obratio (i) Specijalnom tužilaštvu Republike Kosovo; a kasnije (ii) Osnovnom sudu u Mitrovici, zahtevajući vraćanje barem kopija zaplenjene dokumentacije za potrebe žalbi PAK-u i redovnim sudovima u vezi sa odlukom [455/2015] od 10. marta 2016. godine PAK-a. Na osnovu spisa predmeta i navoda podnosioca zahteva, izgleda da on nikada nije dobio nikakav odgovor.

41. Postupci pred redovnim sudovima su rezultirali odbijanjem tužbe, žalbe i zahteva za vanredno preispitivanje sudske odluke podnosioca zahteva podnetih Osnovnom sudu, Apelacionom sudu i Vrhovnom sudu. Pre istih, podnosilac zahteva je više puta izjavio, između ostalog, da mu je nedostatak finansijske dokumentacije onemogućio dokazivanje spornih transakcija, navodeći povredu (i) člana 9. ZUP-a, prema kojem, između ostalog, javni organ mora garantovati pravo strane da pristupi spisu i njegovim dokumentima; (ii) stava 6, člana 14. Zakona o poreskoj administraciji, prema kojem, između ostalog, generalni direktor ili ovlašćeno službeno lice koje prima i održava registre prema ovom članu pravi kopiju registra i vraća original u najkraćem vremenu u praksi; i (iii) povredu njegovog prava na pravično i nepristrasno suđenje i prava na delotvorno pravno sredstvo zagarantovan članom 31. odnosno članom 32. Ustava.

42. Vrhovni sud je osporenom presudom odbio navode podnosioca zahteva, potvrđujući presude Osnovnog suda i Apelacionog suda. Vrhovni sud je obrazložio svoj stav na osnovu (i) člana 22. Administrativnog uputstva br. 15/2010, prema kojem, „*sve osobe koje vrše transakcije tekom njihovih ekonomskih delatnosti u vezi nabave robe ili usluga između osoba, preko 500 (petsto) evra, onda se isplata transakcije mora raditi preko bankovnog računa*", naglašavajući

time da je podnosilac zahteva mogao da obezbedi sve potrebne dokaze preko odgovarajuće banke; i (ii) članova 13, 14 i 16 Administrativnog uputstva br. 15/2010.

43. Pred Sudom, podnosilac zahteva osporava nalaze Vrhovnog suda, iznoseći navode u vezi sa (i) članom 31. Ustava, u smislu nedostatka obrazložene sudske odluke i povrede načela jednakosti oružja; i (ii) članom 32. Ustava, u smislu nemogućnosti ostvarivanja njegovog prava na delotvorno pravno sredstvo, jer u nedostatku finansijske dokumentacije, podnosilac zahteva nije mogao efikasno da ospori odluku PAK-a, a zatim ni odluke redovnih sudova.

44. Sud će razmotriti ove navode podnosioca zahteva na osnovu sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava (u daljem tekstu: ESLJP), u skladu sa kojom je, shodno članu 53. [Tumačenje odredbi ljudskih prava] Ustava, dužna da tumači osnovna prava i slobode zagarantovane Ustavom. Shodno tome, i u nastavku, Sud će razmotriti navode podnosioca zahteva u vezi sa nedostatkom obrazložene sudske odluke, gde će prvo (i) razraditi opšta načela; a nakon toga, (ii) primeniti ista u okolnostima ovog slučaja.

(i) Opšta načela u vezi sa pravom na obrazloženu sudsku odluku

45. Što se tiče prava na obrazloženu sudsku odluku zagarantovanog članom 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP-a, Sud prvo ističe da već ima konsolidovanu sudsku praksu. Ova praksa se zasniva na sudskoj praksi ESLJP-a, uključujući, ali ne ograničavajući se na slučajeve *Hadjianastassiou protiv Grčke*, presuda od 16. decembra 1992. godine; *Van de Hurk protiv Holandije*, presuda od 19. aprila 1994. godine; *Hiro Balani protiv Španije*, presuda od 9. decembra 1994. godine; *Higgins i drugi protiv Francuske*, presuda od 19. februara 1998. godine; *Garcia Ruiz protiv Španije*, presuda od 21. januara 1999. godine; *Hirvisaari protiv Finske*, presuda od 27. septembra 2001. godine; *Suominen protiv Finske*, presuda od 1. jula 2003. godine; *Buzescu protiv Rumunije*, presuda od 24. maja 2005. godine; *Pronina protiv Ukrajine*, presuda od 18. jula 2006. godine; i *Tatishvili protiv Rusije*, presuda od 22. februara 2007. godine. Pored toga, osnovna načela u pogledu prava na obrazloženu sudsku odluku takođe su razrađeni u slučajevima ovog Suda, uključujući, ali ne ograničavajući se na KI22/16 sa podnosiocem zahteva: *Naser Husaj*, presuda od 9. juna 2017. godine; KI97/16 sa podnosiocem zahteva: „*IKK Classic*“, presuda od 9. januara 2018. godine; KI143/16 sa podnosiocem zahteva: *Muharem Blaku i drugi*, rešenje o neprihvatljivosti od 13. juna 2018. godine; KI24/17 sa podnosiocem

zahteva: *Bedri Salihu*, presuda od 27. maja 2019. godine; i KI35/18 sa podnosiocem zahteva: „*Bayerische Versicherungsverbrand*“, gore citiran).

46. U principu, na osnovu sudske prakse ESLJP-a, garancije sadržane u članu 6. EKLJP-a uključuju obavezu sudova da daju dovoljno razloga za svoje odluke (Vidi: slučaj ESLJP-a, *H. protiv Belgije*, presuda od 30. novembra 1987. godine, stav 53; i takođe, za više detalja u vezi sa pravom na obrazloženu sudsku odluku, vidi: Vodič ESLJP-a o članu 6. EKLJP-a od 30. aprila 2020. godine, Pravo na pravično suđenje (građanski aspekt), IV. Proceduralni zahtevi, 7. Obrazloženja za sudske odluke, stavovi 369 do 380 i tamo korišćene reference). Obrazložena odluka pokazuje stranama da je njihov slučaj zaista saslušan i, shodno tome, doprinosi većoj prihvatljivosti odluka (Vidi: slučaj ESLJP-a *Magnin protiv Francuske*, presuda od 10. maja 2012. godine, stav 29). Ova sudska praksa takođe predviđa da je, uprkos činjenici da sud ima određeno diskreciono pravo u pogledu izbora argumenata i dokaza, dužan da svoje aktivnosti i odlučivanje opravda davanjem relevantnih razloga (Vidi: slučajeve ESLJP-a: *Suominen protiv Finske*, gore citiran, stav 36; i *Carmel Saliba protiv Malte*, presuda od 24. aprila 2017. godine, stav 73). Pored toga, odluke moraju biti obrazložene na takav način da omoguće stranama da efikasno ostvare bilo koje postojeće pravo na žalbu (Vidi: slučaj ESLJP-a *Hirvisaari protiv Finske*, gore citiran, stav 30).

47. S tim u vezi, član 6. EKLJP-a obavezuje sudove da obrazlože svoje odluke, ali to ne znači da je potreban detaljan odgovor na svaki argument (Vidi: slučajeve ESLJP-a *Van de Hurk protiv Holandije*, citiran gore, stav 61; *García Ruiz protiv Španije*, citiran gore, stav 26; *Jahnke i Lenoble protiv Francuske*, presuda od 29. avgusta 2000. godine; i *Perez protiv Francuske*, presuda od 12. februara 2004. godine, stav 81). Obim u kome se ova obaveza primenjuje može se razlikovati u zavisnosti od prirode odluke i trebalo bi da se utvrdi u smislu okolnosti svakog slučaja (Vidi: slučajeve ESLJP-a *Ruiz Torija protiv Španije*, presuda od 9. decembra 1994. godine, stav 29; i *Hiro Balani protiv Španije*, gore citiran, stav 27). Na primer, apelacioni sud može, u principu, odbiti žalbu podržavajući razloge za odluku nižeg suda, međutim čak i takva odluka mora sadržati dovoljno obrazloženja da pokaže da relevantni sud nije podržao postignute nalaze nižestepenog suda bez dovoljnog razmatranja (Vidi: slučaj ESLJP-a, *Tatishvili protiv Rusije*, gore citiran, stav 62).

48. Na osnovu sudske prakse ESLJP-a, sudovi su dužni da razmotre i pruže konkretan i jasan odgovor na (i) bitne navode i argumente

strane (vidi: slučajeve ESLJP-a, *Buzescu protiv Rumunije*, citiran gore, stav 67; i *Donadze protiv Gruzije*, presuda od 3. marta 2006. godine, stav 35); (ii) navode i argumente koji su odlučujući za ishod postupka (vidi, slučajeve ESLJP-a *Ruiz Torija protiv Španije*, citiran gore, stav 30; i *Hiro Balani protiv Španije*, citiran gore, stav 28); ili (iii) navode koji se odnose na prava i slobode zagarantovane EKLJP-om i njenim protokolima (vidi: slučaj ESLJP-a, *Wagner i J.M.W.L. protiv Luksemburga*, presuda od 28. juna 2007. godine, stav 96 i reference tamo korišćene).

(ii) Primena ovih načela u okolnostima ovog slučaja

49. Sud podseća da se u okolnostima ovog slučaja, navodi podnosioca zahteva o nedostatku obrazloženja u vezi sa osporenom presudom Vrhovnog suda sastoje od (i) povrede važećeg zakona, odnosno člana 9. ZUP-a i stava 6. člana 14. Zakona o poreskoj administraciji, koji mu prema podnosiocu zahteva omogućavaju uvid u njegovu finansijsku dokumentaciju; i (ii) povrede Ustava, odnosno članova 31. i 32, što je prema podnosiocu zahteva, u nedostatku ove dokumentacije, povredilo pravo na jednakost oružja u postupku i onemogućilo efikasno iscrpljivanje dostupnih pravnih sredstava.

50. Kako bi se utvrdilo da li obrazloženje koje je dao Vrhovni sud ispunjava standarde obrazložene sudske odluke, Sud podseća na obrazloženje Vrhovnog suda u osporenoj presudi [ARJ. UZVP. br. 94/2019], gde se ističe sledeće:

> *"Iz izvedenih dokaza u ovom upravnom sporu, sud zaključuje da je tužena pravično postupila kada je spornom odlukom delimično prihvatila žalbu tužitelja i delimično preinačila odluku o Obaveštenju za ponovnu procenu za plaćanje dodatnog poreza u Porezu na lični dohodak za periode 2011. god., 2012. god. i 2013. god. i u Porezu na dodatnu vrednost za periode 06.2012. god. i 03.2013. god., i tužitelj je ostao u obavezi u vezi povećanja NVR i povećanja dodatnog prometa za PDV (12.2011. god.) i PLD (2011. god.) i za ne priznavanje računa od subjekta PTP [S]. Prema mišljenju ovog suda, U obrazloženju sporne odluke tužena naglašava da dodatni promet proističe od neizjavljenih otpremnica, potpisanih među strankama kao i da se izjavljeni računi ne poklapaju sa otpremnicama, dok sporne račune od subjekta PTP Sari nije priznala zato što tužitelj nije uspeo da potvrdi isplate ili izjave nabavki u vrednosti više od 500 € kao što se predviđa odredbom iz člana 22., stav 2. Administrativnog uputstva br. 15/2010.*

Ovaj sud zaključuje da su u izveštaju kontrole dati konkretni i jasni razlozi koji argumentuju povećanje prodaje za period 2011. god., i kao posledica materijalne razlike i činjenice da u knjigama prodaje, otpremnice robe proizilaze da su neizjavljene. Uprkos zaključaka kontrole da je pokušan kontakt sa subjektom PTP [S], isti nije postignut, i da isti subjekat ulazi u spisak subjekata za sumnjivu delatnost i transakcije, tužitelj nije uspeo da dokaže pred sudom nijednim argumentom kako je izvršena isplata za ove račune sporne nabavke. Iako je tužitelj imao kontrolu od nadležnih istražnih organa, što je rezultiralo zaplenom financijske dokumentacije, tužitelj je mogao da obezbedi dokaze iz banke ili iz subjekta koji je izdao sporne račune da je izvršeno plaćanje ovih računa. Takođe tužitelj nije pokušao da obezbedi otpremnice neprijavljene robe od subjekata koji su potpisali iste otpremnice iz kojih proističe dodatni promet zato što one nisu u skladu sa računima. Sud prihvata zaključke navedene u obrazloženju osporene odluke da u nedostatku transakcija, nisu ispunjeni zakonski uslovi da bi se priznali računi po članu 23. Zakona br. 03/L – 222 o Poreskoj administraciji i postupcim, kao i po članovima 13., 14 i 16. Administrativnog uputstva br. 15/2010."

51. Na osnovu gore navedenog obrazloženja Vrhovnog suda, Sud primećuje da je isti u vezi sa navodima u vezi sa nedostatkom finansijske dokumentacije uvažio stav nižestepenih sudova da je (i) uprkos činjenici da je nadležni istražni organ proverio tužioca, odnosno podnosioca zahteva, i koji je rezultirao zaplenom finansijske dokumentacije, isti mogao da obezbedi dokaze od banke ili od subjekta koji je izdao sporni račun; i (ii) osporeni računi, uključujući one sa subjektom „S", mogu se opravdati bankarskim sertifikatima, kao što je propisano u stavu 2, člana 22. Administrativnog uputstva br. 15/2010. Štaviše, Vrhovni sud je uvažio stav nižestepenih sudova da u okolnostima ovog slučaja, „*u odsustvu transakcija, nisu ispunjeni zakonski uslovi za prijem računa po članu 23 Zakona br. 03/L-222 o poreskoj administraciji i procedure, kao i članovima 13, 14 i 16, Administrativnog uputstva 15/2010*".

52. U tom kontekstu, Sud primećuje da izgleda da Vrhovni sud obrazlaže da nedostatak finansijskih dokumenata podnosioca zahteva, kao rezultat njihove zaplene, ne utiče na drugačije donošenje odluke u okolnostima slučaja, jer je na osnovu člana 22. Administrativnog uputstva br. 15/2010, podnosilac zahteva bio obavezan da izvrši sve transakcije preko pet stotina (500) evra preko banke, te je shodno

tome, bio u mogućnosti da obezbedi potrebne dokaze putem bankarskih transakcija. Međutim, Sud primećuje da konkretni navodi podnosioca zahteva u vezi sa (i) povredom primenljivog zakona, naime člana 9. ZUP-a i stava 6. člana 14. Zakona o poreskoj administraciji; i (ii) povredom Ustava, odnosno članova 31. i 32., koji su prema podnosiocu zahteva, u nedostatku ove dokumentacije, povredili pravo na jednakost oružja u postupku i sprečili efikasno vršenje dostupnih pravnih sredstava, nisu rešeni i obrazloženi od strane Vrhovnog suda.

53. Pored toga, Sud takođe primećuje da se Vrhovni sud složio i podržao odluku Apelacionog suda, na osnovu koje „*u odsustvu transakcija, nisu ispunjeni zakonski uslovi za prijem računa prema članu 23 Zakona br. 03/L-222 o poreskoj administraciji i postupci, kao i članova 13, 14 i 16, Administrativnog uputstva 15/2010*“. Sud, međutim, primećuje da član 23. Zakona o poreskoj administraciji i članovi 13, 14 i 16, Administrativnog uputstva br. 15/2010, nisu povezani sa „*zakonskim uslovima za prijem računa*“. Konkretnije, član 23. (Opoziv Poreske dokumenata) Zakona o poreskoj administraciji bavi se poništavanjem poreskih dokumenata i postupkom koji treba slediti, dok se članovi 13. (Poništenje registracije preduzeća), 14. (Otkazivanje dokumenata uključujući fiskalni broj) i 16. (Objavljivanje imena i brojeva poreznih obveznika) Administrativnog uputstva br. 15/2010 uglavnom odnose na sprovođenje člana 23. Zakona o poreskoj administraciji, odnosno na poništenje preduzeća kao rezultat njihove ekonomske ili neekonomske aktivnosti, poništavanje dokumenata uključujući fiskalni broj i objavljivanje imena i brojeva poreskih obveznika, ali ni na koji način se ne odnose na spor i specifičnosti u okolnostima ovog slučaja.

54. S tim u vezi, Sud prvo podseća da su na osnovu sudske prakse EKLJP-a sudovi sa žalbenom nadležnošću dužni da obrazlože svoje odluke, ali to ne znači da je potreban detaljan odgovor u vezi sa svakim argumentom. Oni u principu mogu odbiti žalbu podržavajući razloge za odluku nižeg suda. Sud primećuje da je u okolnostima ovog slučaja Vrhovni sud odbio zahtev za vanredno preispitivanje sudske odluke podnosioca zahteva, odobravajući položaj i obrazloženje Apelacionog suda. Imajući u vidu da, na osnovu iste sudske prakse, čak i takve odluke moraju da sadrže dovoljno razloga da pokažu da nadležni sud, u ovom slučaju Vrhovni sud, nije odobrio nalaze nižeg suda, odnosno Apelacionog suda, bez dovoljnog razmatranja.

55. S obzirom na dovoljnu obzirnost koju moraju da pokažu apelacioni sudovi prilikom odobravanja odluka nižih sudova i neophodne mere obrazloženja sudske odluke u takvim okolnostima, Sud podseća na

slučaj ESLJP-a *Tatishvili protiv Rusije* (presuda od 22. februara 2007. godine), u kojem je ESLJP procenio slučaj koji se odnosi na zahtev podnosioca zahteva za prijavu prebivališta. Sve upravne instance i odgovarajući sudovi odbili su navode podnosioca zahteva (za činjenice u vezi sa slučajem, vidi stavove 7 do 19 slučaja ESLJP-a *Tatishvili protiv Rusije*, gore citiran). ESLJP je, između ostalog, utvrdio povrede člana 6. EKLJP-a zbog nedostatka obrazložene sudske odluke i povrede prava na pravično suđenje, jer je nadležni sud koji je bio nadležan za procenu sudske odluke nižestepenog suda, jednostavno, ukratko i bez dovoljnog razmatranja, podržao obrazloženje nižeg suda, ne baveći se relevantnim navodima podnosioca zahteva, čime nije uspeo da ispravi nedostatke preliminarne odluke (za relevantno obrazloženje, vidi stavove 55 do 63 slučaja ESLJP-a *Tatishvili protiv Rusije*, gore citiran).

56. U okolnostima ovog slučaja, podnosilac zahteva je pred Vrhovnim sudom posebno navodio da Apelacioni sud nije dao obrazloženje u vezi sa navodnim povredama važećeg zakona, naime člana 9. ZUP-a i stava 6, člana 14, Zakona o poreskoj administraciji; i povredama Ustava, odnosno člana 31. i člana 32. Uprkos ovim navodima, Vrhovni sud je jednostavno usvojio obrazloženje Apelacionog suda o dve glavne tačke. U vezi sa gore navedenim navodima podnosioca zahteva, obrazložio je da „t*užilac nije uspeo da potvrdi uplate ili izjavu o kupovini preko 500 evra, kao što je predviđeno odredbom člana 22. stav 2. Administrativnog uputstva 15/2010*“, dok je takođe zasnovao zaključak da je zahtev za vanredno preispitivanje odluke neosnovan, jer u okolnostima ovog slučaja „*nisu ispunjeni zakonski uslovi za prijem računa prema članu 23. Zakona br. 03/L-222 o poreskoj administraciji, članovima 13, 14 i 16 Administrativnog uputstva 15/2010*“. Sud će zatim razmotriti da li ova dva argumenta Vrhovnog suda odražavaju obrazloženu sudsku odluku u okolnostima ovog slučaja, odnosno dovoljno razmatranje Vrhovnog suda odbijanjem zahteva podnosioca i odobravanjem presude Apelacionog suda, koja se osporavala pred njim.

57. Pre svega, i u vezi sa pozivanjem na član 22. Administrativnog uputstva br. 15/2010, prema kojem sva lica koja obavljaju transakcije, tokom svoje ekonomske aktivnosti veće od pet stotina (500) evra, moraju to isto učiniti preko bankovnog računa, kao što je gore navedeno, obrazloženje Vrhovnog suda indirektno podrazumeva da navodi podnosioca zahteva o nemogućnosti pružanja potrebnih dokaza kao rezultat nedostatka finansijske dokumentacije ne mogu uticati na donošenje drugačije odluke od strane suda. Sud neće ocenjivati validnost ili tačnost takvog nalaza, ali ipak naglašava da

takvo obrazloženje, ne zamenjuje potrebu za rešavanjem navoda podnosioca zahteva u vezi sa povredom ZUP-a, Zakona o poreskoj administraciji i članova 31. od 32. Ustava, koje je isti izveo pred svim redovnim sudovima, ne dovodeći u pitanje da li su relevantni ili ne. To su suštinski navodi podnosioca zahteva i kao takvi obavezuju nadležni sud da ih razmatra i obrazlaže, odobrivši ih ili ne kao osnovane.

58. Ćutanje sudova u vezi sa relevantnim navodima podnosilaca zahteva je posebno razmotreno kroz sudsku praksu ESLJP-a. Na primer, u slučajevima: *Ruiz Torija protiv Španije*, gore citiran, i *Hiro Balani protiv Španije*, gore citiran, ESLJP se, mimo opštih principa u pogledu prava na obrazloženu sudsku odluku, bavio i okolnostima u kojima su dotični sudovi prećutali argumente koje je ESLJP smatrao ključnim. U oba slučaja, ESLJP je razmatrao da li se ćutanje relevantnog suda može razumno protumačiti kao implicitno odbijanje argumenata strana (Vidi: slučaj ESLJP-a *Hiro Balanik protiv Španije*, gore citiran, stav 28). Međutim, u nedostatku odgovarajućeg obrazloženja, ESLJP je istakao da je nemoguće utvrditi da li su dotični sudovi jednostavno propustili da se bave odgovarajućim navodima ili su podrazumevali njihovo odbijanje i, ako je to bila njegova svrha, koji su bili razlozi za takav pristup (Vidi: slučajeve ESLJP-a: *Hiro Balanik protiv Španije*, gore citiran, stav 28; i *Ruiz Torija protiv Španije*, gore citiran, stavovi 29 i 30). U oba slučaja, ESLJP je utvrdio povredu člana 6. EKLJP-a.

59. Pored toga, kao što je razjašnjeno tokom razrade opštih načela, ESLJP je izričito smatrao da bi se sudovi trebalo baviti navodima koji se odnose na povredu EKLJP-a i njenih protokola putem konkretnih i jasnih odgovora. Isto važi za navode o ustavnim povredama.

60. Na primer, u slučaju ESLJP-a *Wagner i J.M.W.L. protiv Luksemburga*, gore citiran, ESLJP je razmatrao slučaj koji uključuje odluku porodičnog suda u Peruu kojom se potvrđuje usvajanje deteta podnosioca zahteva. Naknadni postupak u Luksemburgu se odnosio na zahtev podnositeljke za proglašenje ove odluke primenjivom u državi Luksemburg. Postupci u navedenim sudovima su završeni u korist stava Departmana generalnog tužioca i protiv podnosioca zahteva (Za činjenice slučaja, vidi: slučaj ESLJP-a *Wagner i J.M.W.L protiv Luksemburga*, gore citiran, stavovi 5 do 40). Tokom čitavog postupka pred redovnim sudovima, podnosilac zahteva je, između ostalog, navodio povredu člana 8. EKLJP-a. Relevantni sud u Luksemburgu je, u vezi sa ovim navodom, tvrdio da „*njegova sumnjiva, nejasna i netačna priroda, nije osnova za žalbu koja traži odgovor*“. Podnosilac zahteva se žalio ESLJP-u, navodeći, između ostalog, povredu člana 6. EKLJP-a kao rezultat ne obrazložene sudske

odluke, posebno navodeći da se redovni sudovi nisu bavili njenim navodima o povredi člana 8. EKLJP-a. Uprkos činjenici da su domaći sudovi ovaj navod kvalifikovali kao „*nejasan i netačan*“, ESLJP je utvrdio povredu člana 6. EKLJP-a zbog neobrazložene sudske odluke, ističući da se navodi koji se odnose na povredu EKLJP-a moraju dobiti tačan i precizan odgovor (Za obrazloženje slučaja, vidi: slučaj ESLJP-a *Wagner i J.M.W.L protiv Luksemburga*, gore citiran, stavovi 117-136). Konkretnije, ESLJP je, između ostalog, naglasio da je (i) efekat člana 6. EKLJP-a, između ostalog, obavezao relevantni sud da pravilno razmotri podneske, argumente i dokaze koje su stranke iznele, ne dovodeći u pitanje da li su relevantni ili ne (vidi: slučaj ESLJP-a, *Wagner i J.M.W.L. protiv Luksemburga*, citiran gore, stav 89 i tamo korišćene reference); i (ii) kada se zahtevi odnose na „prava i slobode“ zagarantovane EKLJP-om i njenim protokolima, nadležni domaći sudovi su dužni da ih razmotre sa posebnom strogošću i pažnjom (vidi: slučaj ESLJP-a, *Wagner i J.M.W.L. protiv Luksemburga*, gore citiran, 96 i tamo navedene reference).

61. U okolnostima ovog slučaja, podnosilac zahteva je navodio povredu člana 31. Ustava, kao posledicu povrede jednakosti oružja, i povredu člana 32. Ustava, kao rezultat nemogućnosti efikasnog korišćenja pravnog sredstva, a Apelacioni sud i Vrhovni sud se nisu osvrnuli na ove navode ni u jednoj jedinoj rečenici. Sud podseća da u kontekstu obrazložene sudske odluke moraju da se obrazlože suštinski navodi, a posebno oni koji se odnose na povredu Ustava i EKLJP-a, bez obzira na njihovu relevantnost za donošenje relevantnih odluka. Ćutanje suda povodom takvih navoda, kao što je definisano u sudskoj praksi ESLJP-a, onemogućava utvrđivanje da li su dotični sudovi jednostavno zanemarili da se bave tim navodima ili su podrazumevali njihovo odbijanje i, ako je to bila svrha, koji su njihovi razlozi za takav pristup.

62. Sa druge strane, u vezi sa nalazima Vrhovnog suda da „*nisu ispunjeni zakonski uslovi za prijem računa*“, na osnovu člana 23. Zakona o poreskoj administraciji i članove 13, 14. i 16. Administrativnog uputstva br. 15/2010, Sud naglašava da ove odredbe na kojima je Vrhovni sud zasnovao svoj konačni nalaz za odbijanje zahteva podnosioca za vanredno preispitivanje sudske odluke, nisu povezane sa okolnostima ovog slučaja. Kao što je gore objašnjeno, član 23. Zakona o poreskoj administraciji i članovi 13, 14. i 16. Administrativnog uputstva br. 15/2010, povezani su, između ostalog, sa poništavanjem poreskih dokumenata, poništavanjem preduzeća kao rezultat njihove ekonomske ili neekonomske aktivnosti, poništavanjem dokumenata, uključujući fiskalni broj i objavljivanje

imena i broja poreskih obveznika. Sud ne može prejudicirati da li je nalaz Vrhovnog suda da je zahtev za vanredno preispitivanje sudske odluke neosnovan, pozivajući se na ove odredbe, samo tehnička greška ili ne. Međutim, takav nalaz, koji je prenesen iz odluka nižih sudova, odražava nedostatak dovoljnog razmatranja Vrhovnog suda u oceni presude Apelacionog suda, bez pravilnog razmatranja navoda podnosioca zahteva i relevantnih nalaza Apelacionog suda.

63. Sud podseća da je više puta istakao da će odluke sudova povrediti ustavno načelo zabrane proizvoljnosti u odlučivanju, ako dato obrazloženje ne sadrži utvrđene činjenice, relevantne zakonske odredbe i logički odnos između njih (Vidi: između ostalog, slučajeve Suda: KI135/14, sa podnosiocem zahteva: *IKK Classic*, gore citiran, stav 58; KI96/16 sa podnosiocem zahteva: *IKK Classic*, gore citiran, stav 52, KI87/18 sa podnosiocem zahteva: „*IF Skadeforsikring*“, presuda od 27. februara 2019. godine, stav 49, i KI35/18, sa podnosiocem zahteva: „*Baierische Versicherungsverbrand*“, gore citiran, stav 52).

64. Stoga, uzimajući u obzir gore navedene primedbe i postupak u celini, Sud smatra da je presuda Vrhovnog suda, odnosno presuda [ARJ. UZVP. br. 94/2019] od 1. avgusta 2019. godine, doneta uz povredu prava podnosioca zahteva na obrazloženu sudsku odluku, kao sastavni deo prava na pravično i nepristrasno suđenje zagarantovano članom 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP-a, jer nije uspeo da odgovori na suštinske navode podnosioca zahteva u vezi sa (i) povredom važećeg zakona, naime člana 9. ZUP-a i stava 6. člana 14. Zakona o poreskoj administraciji; i (ii) povredom Ustava, odnosno članova 31. i 32. istog, kao rezultat navodne povrede jednakosti oružja u postupku i nemogućnosti efikasnog iscrpljivanja dostupnih pravnih sredstava.

65. Sud takođe primećuje da, s obzirom na činjenicu da je već utvrdio da osporena presuda Vrhovnog suda nije u skladu sa članom 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP-a, zbog nedostatka obrazložene sudske odluke, smatra da nije neophodno razmotriti ostale navode podnosioca zahteva. Relevantne navode podnosioca zahteva Vrhovni sud treba da razmotri tokom preispitivanja svoje presude, (i) u odnosu na zahtev podnosioca za vanredno preispitivanje sudske odluke, odnosno presude [AA. br. 501/2018] od 16. aprila 2019. godine Apelacionog suda; i (ii) nalaze ove presude.

66. S tim u vezi, Sud takođe naglašava činjenicu da se njegovo utvrđivanje povrede člana 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP-a, u okolnostima ovog slučaja, odnosi isključivo na nedostatak obrazloženja sudske

odluke, kao što je objašnjeno u ovoj presudi, i ni na koji način se ne odnosi na i ne dovodi u pitanje ishod merituma slučaja.

Zaključci

67. Sud je, u okolnostima ovog slučaja, razmotrio navode podnosioca zahteva, primenjujući u toj proceni sudsku praksu Suda i ESLJP-a u vezi sa nedostatkom obrazložene sudske odluke, garancija koja je propisana članom 31. Ustava i članom 6. EKLJP-a.

68. Tokom ove ocene, Sud je utvrdio da je donošenjem presude [ARJ. UZVP. br. 94/2019] od 1. avgusta 2019. godine, Vrhovni sud propustio da obrazloži suštinske navode podnosioca zahteva koji se odnose na povredu važećeg zakona, naime ZUP-a i Zakona o poreskoj administraciji, i povredu članova 31. i 32. Ustava. U vezi sa poslednja dva, podnosilac zahteva je više puta navodio da je nedostatak, odnosno nemogućnost pristupa, njegovoj finansijskoj dokumentaciji rezultirao povredom jednakosti oružja pred redovnim sudovima i nemogućnošću efikasnog iscrpljivanja pravnih sredstava. Sud je, na osnovu sudske prakse ESLJP-a, između ostalog, istakao činjenicu da su sudovi dužni da obrazlože suštinske navode podnosilaca zahteva, uključujući one koji se odnose na povredu ustavnih prava i one zagarantovane putem EKLJP-a. U tom kontekstu, Sud je takođe pojasnio da, uprkos činjenici da, kada sudovi sa apelacionom nadležnošću podržavaju odluke nižih sudova, oni nisu dužni da opravdavaju svaki argument, ali su ipak dužni da pokažu dovoljno obzira u razmatranju odluke najnižeg stepena, čak i u smislu navoda iznetih pred njima. U okolnostima ovog slučaja, Sud, na osnovu svih objašnjenja datih u ovoj presudi, smatra da to nije slučaj. Shodno tome, Sud je utvrdio da gore navedena presuda Vrhovnog suda nije u skladu sa garancijama sadržanim u članu 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP-a, zbog nedostatka obrazložene sudske odluke, te bi stoga trebalo da bude proglašena nevažećom i vrati na preispitivanje Vrhovnom sudu.

IZ TIH RAZLOGA

Ustavni sud, u skladu sa članovima 21.4 i 113.7 Ustava, članovima 20. i 47. Zakona i pravilom 59 (1) (a) Poslovnika o Radu, na sednici održanoj dana 10. decembra 2020. godine, jednoglasno:

ODLUČUJE

I. DA PROGLASI zahtev prihvatljivim;

II. DA UTVRDI da je došlo od povrede člana 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava i člana 6. (Pravo na pravično suđenje) Evropske konvencije o ljudskim pravima;

III. DA PROGLASI ništavom presudu Vrhovnog suda [ARJ. UZVP. br. 94/2019] od 1. avgusta 2019. godine;

IV. DA VRATI presudu Vrhovnog suda [ARJ. UZVP. br. 94/2019] od 1. avgusta 2019. godine na ponovno odlučivanje u skladu sa presudom ovog Suda;

V. DA NALOŽI Vrhovnom sudu da obavesti Sud, u skladu sa pravilom 66 (5) Poslovnika, do 14. juna 2021. godine, o merama preduzetim za sprovođenje presude Suda;

VI. DA OSTANE snažno posvećen pitanju, očekujući izvršenje ovog naloga;

VII. DA DOSTAVI ovu presudu stranama i, u skladu sa članom 20.4 Zakona, objavi u Službenom listu;

VIII. Ova presuda stupa na snagu odmah.

Sudija izvestilac	**Predsednica Ustavnog suda**
Gresa Caka-Nimani	Arta Rama-Hajrizi

KI193/19, Podnosilac zahteva: Salih Mekaj, ocena ustavnosti presude Vrhovnog suda Pml. br. 36/2019 od 5. juna 2019. godine

KI193/18, presuda od 17. decembra 2020. godine i objavljena 31. decembra 2020. godine

Ključne reči: *individualni zahtev, krivični postupak, pravo na pravično suđenje, prihvatljiv zahtev, povreda člana 31. Ustava*

Podnosilac zahteva je pred Ustavnim sudom osporio ustavnost presude Vrhovnog suda Pml. br. 36/2019 od 5. juna 2019. godine, navodeći povredu njegovih prava zagarantovana članom 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava Republike Kosovo i članom 6. [Pravo na pravično suđenje] Evropske konvencije o ljudskim pravima. Podnosilac zahteva je pred Sudom navodio da je Vrhovni sud povredio njegova prava zagarantovana članom 31. [Pravo na pravično suđenje] Ustava, članom 6.1 EKLJP-a, jer je, *"[...] prilikom odlučivanja u vezi sa zahtevom za zaštitu zakonitosti uložene od Državnog tužioca, Vrhovni sud bio obavezan da [...] pored zahteva državnog tužioca, razmatra i moj odgovor kao suprotna strana u postupku, pošto i ja kao okrivljeni sam imao pravo da iznesem moje argumente protiv zahteva za zaštitu zakonitosti i sud je bio obavezan da razmotri istom pažnjom, kao i argumente druge strane, što u ovom slučaju je Državno tužilaštvo, međutim, moj odgovor ne da nije uopšte razmatrano već u celoj osporenoj presudi ni se ne pominje da sam ja izneo odgovor na zahtev Državnog tužilaštva i ovo ne samo da predstavlja povredu principa jednakosti stranaka u postupku već predstavlja i jedno arbitrarno ponašanje od strane suda."*

Sud je prvo ocenio da zahtev ispunjava uslove prihvatljivosti za meritorno razmatranje zahteva, kao što je utvrđeno Ustavom i dalje precizirano Zakonom o Ustavnom sudu i Poslovnikom o radu Suda. Sud je, nakon ocene merituma zahteva, zaključio da obaveza da sudovi obaveštavaju protivničku stranu da koristi pravna sredstva protiv njih nije sama sebi svrha. Ova obaveza je neophodan proceduralni korak da bi se stranama omogućio jednak tretman, da bi imali priliku da ospore tvrdnje i argumente protivne strane i da efikasno predstave svoj slučaj. Sud je dalje dodao da redovni sudovi ne bi trebalo da budu zadovoljni samom činjenicom da su strane primile obaveštenje o vršenju pravnog leka protiv njih, već da bi oni (redovni sudovi) trebalo da uveravaju strane da su njihovi stavovi i argumenti razmotreni i pravilno ocenjeni tako da im garantuju najefikasniju zaštitu protiv navoda iznetih protiv njih. Suprotno tome, ne razmatranje njihovih prigovora i argumenata automatski ih dovodi u prilično nepovoljan položaj u odnosu na protivničku stranu (vidi ESLJP, u predmetima *Ofrer i Hopfinger*, br. 524/59 i 617/59, 19.12. 60, Godišnjak 6, str. 680, koji kaže da se svakoj

strani mora pružiti razumna prilika da iznese svoj slučaj, pod uslovom da je ne stavlja u znatno nepovoljan položaj *vis à vis* na protivnu stranu).

U tom smislu, Sud je smatrao da Vrhovni sud nije uspeo da garantuje primenu načela jednakosti oružja i načela procesnog kontradiktornog postupka, jer je podnosilac zahteva doveden u značajan nepovoljan položaj *vis-à-vis* državnog tužioca, uskraćujući mu priliku da se stvarno i suštinski suoči sa argumentima i navodima koje je izneo državni tužilac, kao protivna strana u postupku. Shodno tome, Sud utvrđuje da je osporena presuda Vrhovnog suda doneta u suprotnosti sa načelom jednakosti oružja i načelom procesnog kontradiktornog postupka, usled čega je Sud utvrdio da je povređeno i načelo saslušane strane i pravo na obrazloženu i opravdanu sudsku odluku.

PRESUDA

u

slučaju br. KI193/19

Podnosilac

Salih Mekaj

Ocena ustavnosti presude Vrhovnog suda Pml. br. 36/2019 od 5. juna 2019. godine

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,
Nexhmi Rexhepi, sudija

Podnosilac zahteva

1. Zahtev je podneo Salih Mekaj, sa prebivalištem u Prištini (u daljem tekstu: podnosilac zahteva).

Osporena odluka

2. Podnosilac zahteva osporava ustavnost presude Vrhovnog suda Pml. br. 36/2019 od 5. juna 2019. godine, koja mu je uručena 28. juna 2019. godine.

Predmetna stvar

3. Predmetna stvar je ocena ustavnosti osporene presude [Pml. br. 36/2019] Vrhovnog suda od 5. juna 2019. godine, kojom podnosilac zahteva navodi da su mu povređena prava zagarantovana članom 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ustav), u vezi sa članom 6.1 [Pravo na pravično

suđenje] Evropske konvencije o zaštiti osnovnih ljudskih prava i sloboda (u daljem tekstu: EKLJP).

Pravni osnov

4. Zahtev je zasnovan na stavovima 1 i 7, člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava, članovima 22. [Procesuiranje podnesaka] i 47. [Individualni zahtevi] Zakona o Ustavnom sudu Republike Kosovo br. 03/L-121 (u daljem tekstu: Zakon) i pravilu 32 [Podnošenje podnesaka i odgovora] Poslovnika o radu Ustavnog suda (u daljem tekstu: Poslovnik).

Postupak pred Ustavnim sudom

5. Dana 28. oktobra 2019. godine, podnosilac je podneo zahtev Ustavnom sudu Republike Kosovo (u daljem tekstu: Sud).

6. Dana 31. oktobra 2019. godine, predsednica Suda je imenovala sudiju Bekima Sejdiua za sudiju izvestioca i Veće za razmatranje, sastavljeno od sudija: Arta Rama - Hajrizi (predsedavajuća), Gresa Caka-Nimani i Safet Hoxha (članovi).

7. Dana 14. novembra 2019. godine, Sud je obavestio podnosioca zahteva o registraciji zahteva KI193/19. Istog dana, Osnovnom sudu u Prištini je tražen originalni dosije predmeta podnosioca zahteva, dok je kopija zahteva dostavljena Vrhovnom sudu.

8. Dana 18. novembra 2019. godine, Sud je primio od Osnovnog suda u Prištini originalni dosije (PK. br. 338/2016).

9. Dana 22. novembra 2019. godine, Sud je tražio dodatne informacije od Vrhovnog suda. Konkretnije, Sud je tražio od Vrhovnog suda da obavesti Ustavni sud o tome da li je Vrhovni sud primio odgovor podnosioca zahteva podnet na zahtev za zaštitu zakonitosti državnog tužioca? Ako jeste, da li je podnet navedeni zahtev na zakonit način i u proceduralnim rokovima?

10. Dana 21. januara 2020. godine, originalni dosije je vraćen Osnovnom sudu u Prištini (nakon njegove analize).

11. Dana 29. septembra 2020. godine, Sud je još jednom ponovio njegov zahtev upućen Vrhovnom sudu preko dopisa od 22. novembra 2020. godine.

12. Dana 2. oktobra 2020. godine, Vrhovni sud je podneo Sudu kao dokaz odgovor podnosioca zahteva podnet na zahtev za zaštitu zakonitosti državnog tužioca. Vrhovni sud je potvrdio da je odgovor podnosioca zahteva poslat Vrhovnom sudu preko pošte (preporučeno br. R 6806967) 21. februara 2019. godine, a primljen je i protokolisan od strane ovog suda 26. februara 2019. godine.

13. Dana 25. novembra 2020. godine, Sud u punom sastavu je razmotrio slučaj i odlučio da odlučivanje za ovaj slučaj odloži za neku drugu sednicu.

14. Dana 17. decembra 2020. godine, Veće je razmotrilo izveštaj sudije izvestioca i većinom iznelo preporuku Sudu u punom sastavu da proglasi zahtev prihvatljivim za razmatranje i utvrdi povredu člana 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava.

Pregled činjenica

15. Dana 30. maja 2016. godine, Specijalno tužilaštvo Republike Kosovo (u daljem tekstu: Specijalno tužilaštvo), je podiglo optužnicu PPS br. 38/2015 protiv podnosioca zahteva i osoba V.G, M.S, i A.S. Podnosilac zahteva se u ovom slučaju optužuje za izvršenje krivičnog dela "trgovina uticajem" iz člana 431, stav 1 KZRK-a; optužena V.G, za izvršenje krivičnog dela "podstrekivanje na izvršenje krivičnog dela" i "trgovina uticajem" iz člana 431, stav 1 u vezi sa članom 32. KZRK-a, dok V.G, M.S i A.S za izvršenje krivičnog dela "davanje mita u pokušaju" u saizvršilaštvu iz člana 429, stav 3 u vezi sa stavom 1 i u vezi sa članovima 28. i 31. KZRK-a.

16. Specijalno tužilaštvo je tokom glavnog pretresa preinačilo optužnicu protiv podnosioca zahteva sa krivičnog dela „trgovina uticajem" na krivično delo „zloupotreba službenog položaja".

17. Dana 28. maja 2018. godine, Osnovni sud u Prištini je, presudom PKR. br. 338/16, odlučio da oslobodi od optužbi za sva dela za koja se terete podnosioca zahteva i druge optužene V.G, M.S, i A.S, zato što se nije utvrdilo da su isti izvršili krivična dela za koja se optužuju. Osnovni sud u Prištini je takođe naložio da se zaplenjen iznos od 15.500,00 evra vrati okrivljenoj V.G.

18. Dana 13. avgusta 2018. godine, Specijalno tužilaštvo je uložilo žalbu Apelacionom sudu na presudu Osnovnog suda PKR. br. 338/16 od 28. maja 2018. godine, navodeći da je došlo do bitne povrede odredaba

krivičnog postupka, povrede krivičnog zakona i pogrešnog i nepotpunog utvrđivanja činjeničnog stanja.

19. Dana 8. oktobra 2018. godine, Apelacioni tužilac je tražio od Apelacionog suda usvajanje žalbe Specijalnog tužilaštva, poništavanje prvostepene presude i vraćanje stvari na presuđivanje.

20. Dana 23. oktobra 2018. godine, Apelacioni sud je, presudom PAKR. br. 476/2018, odbio, kao neosnovanu, žalbu uloženu od strane Specijalnog tužilaštva, potvrdio u celosti presudu Osnovnog suda u Prištini od 28. maja 2018. godine, i obrazložio sledeće: *"Apelacioni Sud smatra da osporena presuda ne sadrži osnovna kršenja odredbi krivičnog postupka koje su navedene u žalbi Tužilaštva niti osnovna kršenja odredbi krivičnog postupka za koje ovaj sud izvršava po službenoj dužnosti"*.

21. Dana 28. decembra 2018. godine, državni tužilac je podneo zahtev za zaštitu zakonitosti Vrhovnom sudu na prvostepene i drugostepene presude, zbog bitne povrede odredaba krivičnog postupka i povrede krivičnog zakona, sa predlogom da se navedene povrede konstatuju ili da se predmet vrati na presuđivanje.

22. Neodređenog datuma, prema službenoj dužnosti, Vrhovni sud je kopiju zahteva dostavio podnosiocu zahteva i osobama V.G, M.S i A.S, kako bi im omogućio podnošenje odgovora na navode državnog tužioca.

23. Dana 26. februara 2019. godine, Vrhovnom sudu je podnet odgovor podnosioca zahteva protiv navoda državnog tužioca (koji je poslao preko pošte 21. februara 2019. godine), sa predlogom da se zahtev za zaštitu zakonitosti državnog tužioca odbije, kao neosnovan, a da se presuda Apelacionog suda PKRN. br. 476/2018 i presuda Osnovnog suda u Prištini PKR. br. 338/16 od 28. maja 2018. godine potvrde.

24. Dana 5. juna 2019. godine, Vrhovni sud je, presudom Pml. 36/2019, odlučio sledeće: **I**. Delimično se usvaja zahtev za zaštitu zakonitosti podnet od strane državnog tužioca, utvrđujući povredu krivičnog zakona iz člana 385, tačka 4 KZRK-a u delu koji se odnosi na podnosioca zahteva za krivično delo "trgovina uticajem" iz člana 431, stav 1 KZRK-a, i okrivljene V.G., za krivično delo "podstrekivanje trgovine uticajem" iz člana 431, stav 1 u vezi sa članom 32 KZRK-a; i **II.** Odbija se, kao neosnovan, drugi deo zahteva za zaštitu zakonitosti koji se odnosio na okrivljene V.G., M.S. i A.S., za krivično delo "davanje

mita u pokušaju“ iz člana 429, stav 3 u vezi sa stavom 1 u vezi sa članovima 28. i 31. KZRK-a.

25. U presudi Pml. 36/2019, Vrhovni sud je, između ostalog, istakao:

> *“(...)*
> *“Protiv ovih presuda* [prvostepenih i drugostepenih] *zahtev za zaštitu zakonitosti je izneo Državni Tužilac Kosova, zbog bitne povrede odredbi krivičnog postupka i povrede krivičnog zakona, sa predlogom da se kršenja utvrde ili predmet vrati na ponovno odlučivanje.*
>
> ***Odgovor na zahtev za zaštitu zakonitosti je izneo branilac okrivljene V.G., advokat Besnik Beriša iz Prištine****, na kojoj je objasnio da zahtev nije osnovan i predložio je da kao takav odbija, sa obrazloženjem da je zahtev iznet zbog pogrešnog i nepotpunog utvrđivanja činjeničnog stanja, na osnovu koje zakonit zahtev nije dozvoljen.*
>
> *Vrhovni sud Kosova je na sednici veća razmotrio spise predmeta u smislu člana 435. stav 1. vezano sa članom 436. stav 1. ZKPK-a, procenio tvrdnje u zahtevu za zaštitu zakonitosti kao i one u datom odgovoru i utvrdio da: - je zahtev delimično osnovan.*
> *(...)*
> *Vrhovni sud je našao da ove tvrdnje nisu osnovane što se tiče bitnih povreda odredbi krivičnog postupka, jer presude sadrže zakonske razloge za svoja utvrđivanje, ali su osnovane što se tiče kršenja krivičnog zakona. Uprkos ovome, kako se naglašava i na odgovoru u zahtev za zaštitu zakonitosti, ovaj pravni lek, u skladu sa odredbom člana 432. stav 2. ZKPK-a, se ne dozvoljava za pogrešno i nepotpuno utvrđivanje činjeničnog stanja, ovaj sud, istu je ocenio jer se povezivalo sa navodnim kršenjem krivičnog zakona. Kao što će dole biti opisano, utvrđeno je da na utvrđenim činjenicama na pravičan način, pogrešno je primenjen krivični zakonik u korist okrivljenih Salih Mekaj i V.G., jer su izvedeni pogrešni zaključci o postojanju krivičnih dela”.*

Navodi podnosioca

26. Osnovni navod podnosioca zahteva je da je osporenom presudom Vrhovnog suda povređeno načelo jednakosti oružja i, shodno tome, njemu je povređeno pravo na pravično i nepristrasno suđenje, zagarantovano članom 31. Ustava i članom 6. EKLJP-a.

27. S tim u vezi, podnosilac zahteva navodi:

> *"[...] Prilikom odlučivanja u vezi sa zahtevom za zaštitu zakonitosti uložene od Državnog tužioca, Vrhovni sud je bio obavezan [...] da pored zahteva državnog tužioca, da razmatra i moj odgovor kao suprotna strana u postupku, pošto i ja kao okrivljeni sam imao pravo da iznesem moje argumente protiv zahteva za zaštitu zakonitosti i sud je bio obavezan da razmotri istom pažnjom, kao i argumente druge strane, što u ovom slučaju je Državno tužilaštvo, međutim, moj odgovor ne da nije uopšte razmatrano već u celoj osporenoj presudi ni se ne pominje da sam ja izneo odgovor na zahtev Državnog tužilaštva i ovo ne samo da predstavlja povredu principa jednakosti stranaka u postupku već predstavlja i jedno arbitrarno ponašanje od strane suda".*

28. Podnosilac zahteva dalje navodi:

> *"...Presudom Vrhovnog suda Kosova Pml.br. 36/2019 od 05.06.2019. godine, je povređen princip „jednakosti oružja" garantovan članom 6. Evropske Konvencije za zaštitu prava i osnovnih sloboda ljudi, članom 31. stav 1. Ustava Republike Kosova, kojim je garantovana jednaka zaštita prava stranaka na postupku pred sudom jer je razmatran i odlučeno samo vezano za zahtev Državnog tužioca, dok uopšte nije razmotren moj odgovor kao stranka u iznetom postupku protiv zahteva za zaštitu zakonitosti iako je on dostavljen sudu u zakonskom roku".*

29. Na kraju, podnosilac zahteva traži od Suda da usvoji, kao osnovan, zahtev za ocenu ustavnosti i poništi presudu Vrhovnog suda Kosova Pml. br. 36/2019 od 5. juna 2019. godine.

Važne zakonske odredbe

Zakonik br. 04/L-123 o krivičnom postupku, koji je stupio na snagu 1. januara 2013. godine

Član 395
Reformatio in Peius

Ako je izjavljena žalba samo u korist optuženog lica, presuda se ne sme izmeniti na njegovu odnosno njenu štetu u pogledu pravne kvalifikacije krivičnog dela i krivične sankcije.

Član 435

Razmatranje veća Vrhovnog suda po zahtevu za zaštitu zakonitosti

1. O zahtevu za zaštitu zakonitosti odlučuje Vrhovni sud Kosova na sednici veća.

2. Vrhovni sud Kosova će odbaciti rešenjem zahtev za zaštitu zakonitosti ako je zahtev nedozvoljen ili nije blagovremen shodno članu 434. stava 2. ovog zakonika, a u suprotnom šalje prepis zahteva suprotnoj strani koja u roku od petnaest (15) dana od dana prijema zahteva može podneti odgovor na zahtev.

[...]

Član 436
Koristi optuženog u odnosu na zahtev za zaštitu zakonitosti

1. Prilikom odlučivanja o zahtevu za zaštitu zakonitosti, Vrhovni sud Kosova će se ograničiti na ispitivanje onih povreda zakona na koje se podnosilac zahteva poziva u svom zahtevu.

2. Ako Vrhovni sud Kosova utvrdi da razlozi zbog kojih je doneo odluku u korist okrivljenog lica postoje i u odnosu na drugo saoptuženo lice koje nije podnelo zahtev za zaštitu zakonitosti, postupa po službenoj dužnosti, kao da je to lice podnelo takav zahtev.

3. Ako je zahtev za zaštitu zakonitosti podnet u korist okrivljenog lica, Vrhovni sud Kosova je prilikom donošenja odluke o zahtevu obavezan zabranom predviđenom članom 395. ovog zakonika

Član 438
Presuda o zahtevu na zaštitu zakonitosti

1. Ako Vrhovni sud Kosova utvrdi da je zahtev za zaštitu zakonitosti osnovan, doneće presudu kojom će prema prirodi povrede:

1.1. . preinačiti konačnu odluku;
1.2. ukinuti u celini ili delimično odluku osnovnog suda i odluku višeg suda ili samo odluku višeg suda i predmet vratiti na ponovnu odluku ili narediti da se novi postupak održi pred osnovnim sudom ili višim sudom; i
1.3. ograničiti se samo na to da utvrdi povredu zakona.

2. Vrhovni sud Kosova će presudom utvrditi da postoji povreda zakona ne dirajući u pravnosnažnost odluke ako usvoji zahtev za zaštitu zakonitosti koji je podnet na štetu okrivljenog lica.
[...]

Prihvatljivost zahteva

30. Sud prvo razmatra da li je zahtev ispunio uslove prihvatljivosti, propisane u Ustavu, dalje navedene u Zakonu i utvrđene u Poslovniku.

31. U tom smislu, Sud se poziva na stavove 1 i 7, člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava, koji popisuju:

"1. Ustavni sud odlučuje samo u slučajevima koje su ovlašćene strane podnele sudu na zakonit način.

[...]

7. Pojedinci mogu da pokrenu postupak ako su njihova prava i slobode koje im garantuje ovaj Ustav prekršena od strane javnih organa, ali samo kada su iscrpeli sva ostala pravna sredstva, regulisanim zakonom".

[...]

32. Sud se takođe poziva na uslove prihvatljivosti, kao što su propisani u Zakonu. U tom smislu, Sud se poziva na članove 47. [Individualni zahtevi], 48. [Tačnost podneska] i 49. [Rokovi] Zakona, koji propisuju:

Član 47
[Individualni zahtevi]

"1. Svaka osoba ima pravo da od Ustavnog suda zatraži pravnu zaštitu ukoliko smatra da njena Ustavom zagarantovana prava i slobode krši neki javni organ.

2. Osoba može da podnese pomenuti podnesak samo nakon što su iscrpljena sva ostala zakonom određena pravna sredstva".

Član 48
[Tačnost podneska]

"Podnosilac podneska je dužan da jasno naglasi to koja prava i slobode su mu povređena i koji je konkretan akt javnog organa koji podnosilac želi da ospori".

Član 49
[Rokovi]

"Podnesak se podnosi u roku od 4 meseci. Rok počinje od dana kada je podnosilac primio sudsku odluku...".

33. Što se tiče ispunjavanja uslova prihvatljivosti, kao što su gore navedeni, Sud ocenjuje da je podnosilac zahteva ovlašćena strana i osporava akt javnog organa, odnosno presudu Pml. br. 36/2019 Vrhovnog suda od 5. juna 2019. godine, nakon što je iscrpeo pravna sredstva. Podnosilac zahteva je, takođe pojasnio osnovna prava i slobode za koje navodi da su mu povređena u skladu sa članom 48. Zakona i podneo je zahtev u roku koji je propisan u članu 49. Zakona.

34. Sud dalje razmatra da li zahtev ispunjava uslove prihvatljivosti, propisane u pravilu 39 (1) (d) i 39 (2) Poslovnika, koje propisuje:

Pravilo 39
[Kriterijum o prihvatljivosti]

(1) "Sud može smatrati zahtev prihvatljivim:

[...]

(d) ko zahtev tačno razjašnjava i, adekvatno iznosi činjenice i navode da su prava ili odredbe ustava povređene".

(2) Sud može smatrati zahtev neprihvatljivim, ako je zahtev očigledno neosnovan, jer podnosilac nije dovoljno dokazao i potkrepio tvrdnju".

35. U smislu činjenica i argumenata iznetim u ovom zahtevu, Sud smatra da zahtev pokreće ozbiljna ustavna pitanja, koja zahtevaju da njihovo razmatranje zavisi od razmatranja merituma zahteva. Štaviše, zahtev ne može da se smatra kao očigledno neosnovan u smislu pravila 39 Poslovnika i ne postoji nijedna druga osnov da se proglasi neprihvatljivim.

36. Shodno tome, Sud proglašava zahtev prihvatljivim za razmatranje njegovog merituma.

Meritum zahteva

37. Sud prvo ističe član 53. Ustava [Tumačenje odredbi ljudskih prava]: *"Osnovna prava i slobode zagarantovana ovim Ustavom se tumače u saglasnosti sa sudskom odlukom Evropskog suda za ljudska prava".*

38. U tom smislu, Sud će razmotriti navode podnosioca zahteva u vezi sa navodnim povredama člana 31. Ustava u vezi sa članom 6.1 EKLJP-a, zasnivajući se na svoju i na sudsku praksu Evropskog suda za ljudska prava (u daljem tekstu: ESLJP).

39. S tim u vezi, Sud podseća na sadržaj člana 31. Ustava i člana 6. EKLJP-a, koji propisuju:

Član 31. Ustava
[Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava

1. "Svakom se garantuje jednaka zaštita prava pred sudom, ostalim državnim organima i nosiocima javnih".

2. "Svako ima pravo na javno, nepristrasno i pravično razmatranje odluka o pravima i obavezama ili za bilo koje krivično gonjenje koje je pokrenuto protiv njega/nje, u razumnom roku, od strane nezavisnog i nepristrasnog, zakonom ustanovljenog, suda".

Član 6. Konvencije
[Pravo na pravično suđenje]

1." Prilikom utvrđivanja građanskih prava i obaveza..., svako ima pravo na pravično suđenje i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim, zakonom ustanovljenim sudom".

40. Na osnovu zahteva i spisa predmeta, Sud primećuje da podnosilac zahteva argumentuje povredu njegovih prava na pravično i nepristrasno suđenje, time što Vrhovni sud nije razmatrao njegov odgovor – protiv navoda i argumenata koje je pokrenuo državni tužilac u zahtevu za zaštitu zakonitosti. U tom smislu, podnosilac zahteva navodi da je u ovom slučaju *"...razmotreno i odlučeno samo u vezi sa zahtevom državnog tužioca, dok uopšte nije razmotren moj odgovor, kao strana u postupku, podnet protiv zahteva za zaštitu zakonitosti,*

iako je podnet sudu u zakonskom roku [...] i ovo ne samo da predstavlja povredu principa jednakosti stranaka u postupku već predstavlja i jedno arbitrarno ponašanje od strane suda".

41. U tom smislu, Sud smatra da se suština navoda podnosioca zahteva odnosi na načelo jednakosti oružja i procesni kontradiktorni postupak. Sud ističe da su ova dva međusobno povezana načela bitni elementi prava na pravično i nepristrasno suđenje, zagarantovano članom 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP-a.

Što se tiče načela jednakosti oružja i načela procesnog kontradiktornog postupka prema praksi ESLJP-a

42. Sud prvo ističe da prema sudskoj praksi ESLJP-a, član 6. EKLJP-a obavezuje sudove da detaljno razmotre podneske, argumente i dokaze koje su iznele strane i da bez prejudiciranje ocene da li su relevantni i važni za njihovu odluku (vidi: slučaj ESLJP-a *Kraska protiv Švajcarske*, presuda od 19. aprila 1993. godine, Serija A br. 254-B, str. 49, § 30).

43. Takva se obaveza za sudove ostvaruje, između ostalog, primenom načela jednakosti oružja i načela kontradiktornosti u toku glavnog pretresa. U tom kontekstu, ESLJP je naglasio da je načelo jednakosti oružja suštinski element šireg koncepta pravičnog i nepristrasnog suđenja i usko je povezan sa načelom procesnog kontradiktornog postupka (vidi: slučaj ESLJP-a *Regner protiv Republike Češke*, presuda od 19. septembra 2017. godine, stav 146).

44. U sudskoj praksi ESLJP-a, koju je i Ustavni sud dosledno sledio, neprekidno se naglašava da načelo jednakosti oružja zahteva „*pravičnu ravnotežu između strana*", gde se svakoj strani mora pružiti razumna prilika da iznese njegov/njen slučaj pod uslovima koji ga/nju ne dovode u suštinski nepovoljan položaj u odnosu na protivničku stranu (vidi: slučajeve ESLJP-a *Yvon protiv Francuske*, zahtev br. 44962/98, presuda od 24. jula 2003. godine, stav 31; i *Dombo Beheer B.V. protiv Holandije*, zahtev br. 14448/88, presuda od 27. oktobra 1993. godine, stav 33, *Feldbrugge protiv Holandije*, presuda od 7. jula 1987. godine, stav 44 slučaj: *Ofrer i Hopfinger protiv Austrije*, br. 524/59 i 617/59, 19.12.60, Godišnjak 6, str. 680 i 696, vidi i druge reference u toj presudi, *Öcalan protiv Turske* [VV], stav 140; vidi takođe slučajeve Ustavnog suda, KI52/12, podnosilac zahteva: *Adije Iliri*, presuda od 5. jula 2013. godine, KI103/10, podnosilac zahteva: *Shaban Mustafa*, presuda od 20. marta 2012. godine, stav 40).

45. Na osnovu prakse ESLJP-a, načelo jednakosti oružja je važno posebno u krivičnim stvarima i ovo načelo se primenjuje na sve faze suđenja, uključujući i postupak po vanrednom pravnom sredstvu, kao što je „zahtev za zaštitu zakonitosti“. S tim u vezi, Sud se poziva na odluku ESLJP-a u slučaju *Grozdanoski protiv Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije* br. 21510/03, od 31. maja 2007. godine. U ovom slučaju, kompanija koja je bila suprotna strana u postupku sa podnosiocem zahteva, kao i javni tužilac, podnela je žalbu, odnosno „zahtev za zaštitu zakonitosti“ Vrhovnom sudu protiv odluke nižestepenog suda. Druga strana (podnosilac zahteva) nije bila obaveštena o tom zahtevu. Prema ESLJP-u, žalba i zahtev za zaštitu zakonitosti doveli su do odluke Vrhovnog suda koja je bila potpuno nepovoljna za drugu stranu (podnosioca zahteva). Shodno tome, ESLJP je smatrao da ga je proceduralni propust da obavesti drugu stranu (podnosioca zahteva) sprečio da efikasno učestvuje u postupku pred Vrhovnim sudom. ESLJP je dalje istakao da *„poštovanje prava na pravično suđenje, zagarantovano članom 6.1 Konvencije, zahteva da podnosilac zahteva treba da bude upoznat i* ***da može da komentariše žalbu kompanije i zahtev [za zaštitu zakonitosti] javnog tužioca“***.

46. ESLJP je neprekidno naglašavao da je na tom sudu da odluči da li su osporeni postupci u celini vođeni u skladu sa Konvencijom - uključujući i njen član 6. Na kraju, prema ESLJP-u, član 6.1. Konvencije obavezuje sudove da pravilno razmotre podneske, argumente i dokaze koje su iznele strane u postupku, ne dovodeći u pitanje njihov uticaj na odluku suda (vidi, slično slučaj ESLJP-a, *Kraska protiv Švajcarske*, presuda od 19. aprila 1993. godine; *Barberà, Messegué i Jabardo protiv Španije*, presuda od 6. decembra 1988. godine).

47. Dok načelo kontradiktornog postupka znači da strane u postupku moraju biti upoznate i moraju dobiti priliku da komentarišu i ospore navode i dokaze predstavljene tokom glavnog pretresa (vidi, između ostalog, slučajeve ESLJP-a, *Brandstetter protiv Austrije*, br. 11170/84 presuda od 29. avgusta 1991. godine; *Vermeulen protiv Belgije*, br. 19075/91, presuda od 20. februara 1996. godine).

48. Pozivajući se na sudsku praksu ESLJP-a, Sud ističe da su načelo jednakosti oružja i načelo procesnog kontradiktornog postupka usko povezani i da se u mnogim slučajevima ESLJP njima bavio zajedno (vidi, između ostalog, slučajeve ESLJP-a, *Rowe i Dawis protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 18990/91; presuda iz 2000. godine, *Jasper protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 27052/95, presuda iz

2000. godine; *Zahirović protiv Hrvatske*, br. 58590/11, presuda od 25. jula 2013. godine).

49. ESLJP je istakao da, posebno u krivičnim slučajevima, jednakost oružja i proceduralne kontradiktornosti predstavljaju važne i ključne elemente pravičnog sudskog postupka. Njihovo poštovanje stoga zahteva rigorozno ispunjavanje niza obaveza, među kojima je od posebnog značaja obaveštenje okrivljenog ili njegovog pravnog branioca za razvoj postupka, za optužbu, žalbu ili vanredno sredstvo koje podnosi protivnička strana. S tim u vezi, u slučaju *Zahirović protiv Hrvatske* (br. 58590/11; presuda od 23. aprila 2012. godine), ESLJP je utvrdio na sledeći način: *„Sud ponavlja da je načelo jednakosti oružja element šireg koncepta pravičnog suđenja, što takođe uključuje osnovno pravo da sudsko razmatranje u krivičnim slučajevima mora da bude kontradiktorno. Pravo na kontradiktorno razmatranje u krivičnom postupku znači da tužilaštvo i odbrana moraju imati priliku da budu upoznati i komentarišu navode i dokaze koje je iznela druga strana*".

50. Glavna svrha poštovanja ovih načela je razvijanje stvarne i sadržajne konfrontacije između optužene strane i odbrane, što direktno utiče na razjašnjavanje istine i sprovođenje objektivne pravde od strane sudova. Takvi ustavni i zakonski zahtevi su u funkciji najefikasnije zaštite okrivljenog, jer ispred njega stoji sama država koju zastupa tužilac koji iznosi i brani optužbu pokrenutu protiv okrivljenog. ESLJP je nekoliko puta navodio da se navedeni uslovi moraju poštovati ne samo u prvom stepenu, već i na drugim nivoima suđenja (vidi, između ostalog, slučaj ESLJP-a *Alimena protiv Italije*, presuda od 19. februara 1991. godine).

Primena gore navedenih načela u ovom slučaju

51. Ono što je od suštinskog značaja za Sud u ovom slučaju je činjenica da li je podnosilac zahteva imao realnu priliku da iznese svoje stavove i argumente protiv navoda državnog tužioca i da li ih je Vrhovni sud razmotrio i dao obrazloženi odgovor.

52. Sud prvo podseća da je uloga Vrhovnog suda, kao poslednjeg stepena u lancu redovnog pravosudnog sistema, u principu kontrola primene materijalnog i procesnog prava od strane sudova nižeg stepena. U krivičnim predmetima, kao što je ovaj slučaj, ostvarivanje efikasne odbrane optuženog je u prvom redu u interesu okrivljenog, ali i u sprovođenju pravde uopšte.

53. Sud podseća da, prema važećem zakonu, strane imaju pravo na vanredna pravna sredstva protiv presuda sudova nižih stepena, putem kojih je odlučeno o njihovoj krivici ili nevinosti. U ovom slučaju, Sud podseća da su presude (prvostepenog i drugostepenog suda) bile povoljne za podnosioca zahteva, jer su ga oglasile nevinim za krivična dela za koja je optužen. Međutim, Sud je primetio da je državni tužilac, nezadovoljan odlukom prvostepenog i drugostepenog suda, podneo Vrhovnom sudu zahtev za zaštitu zakonitosti protiv podnosioca zahteva i ostalih okrivljenih V.G., M.S. i A.S., tražeći izmenu presuda ili preispitivanje predmeta, zbog povrede krivičnog zakona.

54. Na osnovu spisa predmeta, Sud primećuje da je Vrhovni sud u skladu sa odredbama ZKPRK-a obavestio podnosioca zahteva i ostale okrivljene o podnošenju zahteva za zaštitu zakonitosti od strane državnog tužioca, dostavljajući njima na raspolaganje i kopiju navedenog zahteva.

55. Na osnovu spisa predmeta se primećuje da je podnosilac zahteva podneo odgovor Vrhovnom sudu (putem Pošte Kosova i u zakonskom roku), protiv navoda državnog tužioca, iznetih u zahtevu za zaštitu zakonitosti. Kako se jedini navod podnosioca zahteva odnosio na povredu načela jednakosti oružja u odnosu na načelo procesnog kontradiktornog postupka, jer se Vrhovni sud u osporenoj presudi uopšte nije bavio činjenicom da je podnosilac zahteva podneo odgovor na navode državnog tužioca, Sud je prvo 22. novembra 2019. godine, a zatim i 29. septembra 2020. godine, tražio pismeni odgovor od Vrhovnog suda da li je primio ovaj podnesak (odgovor) od podnosioca zahteva. Vrhovni sud je svojim podneskom dostavljenim Ustavnom sudu 2. oktobra 2020. godine, potvrdio da je odgovor podnosioca zahteva primljen 26. februara 2019. godine preko pošte.

56. U smislu ovih činjenica i okolnosti, Sud ističe da je član 433. ZKPRK-a u skladu sa zahtevima člana 31. Ustava u pogledu poštovanja standarda pravičnog i nepristrasnog suđenja, gde je jedan od bitnih elemenata pravičnog sudskog postupka primena načela jednakosti oružja i načela procesnog kontradiktornog postupka. Poštovanje zahteva i standarda koji proizilaze iz ova dva načela u funkciji je najefikasnije zaštite okrivljenog, jer ispred njega stoji sama država koju zastupa tužilac koji iznosi i brani svoju optužbu protiv okrivljenog (kao što je gore navedeno u stavu 48).

57. Svrha člana 31. Ustava i člana 433. stav (2) ZKPRK-a ne zahteva samo ispunjavanje formalno-proceduralnih aspekata, već i ispunjenje materijalnih aspekata, standarda pravičnog i nepristrasnog suđenja.

To znači da ne treba samo stranama, u ovom slučaju okrivljenom u krivičnom postupku, pružiti mogućnosti da podnesu u objektu suda pismeni odgovor na navode državnog tužioca, već i razmatranje tog podneska i pružanje mogućnosti da se suoče sa argumentima i protiv argumentima u skladu sa načelom jednakosti oružja i načelom procesnog kontradiktornog postupka, tako da su strane u postupku međusobno izjednačene (vidi: slučaj ESLJP-a, *Dombo Beheer B.V. protiv Holandije*, presuda od 27. oktobra 1993. godine, serija A br. 274 gde je utvrđeno da „jednakost oružja znači da svakoj strani treba dati razumnu mogućnost da predstavi svoj slučaj – pod uslovima koji ga ne postavljaju u znatno nepovoljan položaj vis-à-vis svog protivnika”).

58. Sa ove tačke gledišta, jasno je da je Vrhovni sud bio zadovoljan samo ispunjenjem formalno-procesnih aspekata, odnosno samo dostavljanjem obaveštenja podnosioca zahteva za korišćenje pravnog sredstva protiv njega, uopšte ne razmatrajući, odnosno ne postajući deo postupka, odgovor koji je podnosilac zahteva podneo na „zahtev za zaštitu zakonitosti“ državnog tužioca. Pored toga, Vrhovni sud nije dao obrazloženje u svojoj presudi zašto odgovor podnosioca zahteva nije razmatran. Pored toga, Sud primećuje da je Vrhovni sud drugačije postupio prema drugom okrivljenom, u ovom slučaju (V.G.), čiji je odgovor razmatrao Vrhovni sud i pomenuo kao proceduralnu činjenicu u osporenoj odluci.

59. Sud smatra da obaveza sudova da obaveste protivničku stranu o vršenju pravnih sredstava protiv njih nije sama sebi svrha. Ova obaveza je neophodan proceduralni korak da bi se stranama omogućio jednak tretman, mogućnost osporavanja navoda i argumenata protivničke strane i efikasno predstavljanje njihovog slučaja. Prema tome, sudovi ne bi trebalo da budu zadovoljni samo činjenicom da su strane primile obaveštenje o vršenju pravnog sredstva protiv njih, već bi trebalo da uvere strane da su njihovi stavovi i argumenti pravilno razmotreni i ocenjeni, tako da im se garantuje najefikasnija zaštita od navoda iznetih protiv njih. Suprotno tome, ne razmatranje njihovih prigovora i argumenata automatski ih dovodi u prilično nepovoljan položaj u odnosu na protivničku stranu. (vidi, ESLJP, u slučajevima *Ofrer i Hopfinger*, br. 524/59 i 617/59, 19.12.60, Godišnjak 6, str. 680, gde se navodi da bi svakoj strani trebalo pružiti razumnu priliku da iznese svoj slučaj u uslovima koji ga ne stavljaju u značajno nepovoljan položaj *vis à vis* na suprotnu stranu).

60. U tom smislu, Sud smatra da Vrhovni sud nije uspeo da garantuje primenu načela jednakosti oružja i načela proceduralne kontradiktornosti, jer je podnosilac zahteva doveden u znatno

nepovoljniji položaj *vis-à-vis* državnog tužioca, lišavajući ga mogućnosti da se stvarno i suštinski suoči sa argumentima i navodima koje je izneo državni tužilac, kao protivna strana u postupku.

61. Shodno tome, Sud utvrđuje da je osporena presuda Vrhovnog suda doneta u suprotnosti sa načelom jednakosti oružja i načelom proceduralne kontradiktornosti.

62. Sud dalje pojašnjava da kada razmatra postupak u celini - u vezi sa članom 31. Ustava - prvo ocenjuje: 1) da li je podnosilac zahteva imao priliku da iznese argumente i dokaze tokom različitih faza postupka koje smatra relevantnim za njegov slučaj; 2) da li mu je data prilika da efikasno ospori argumente i dokaze koje je iznela protivna stranka i da li su svi argumenti, objektivno sagledani, koji su bili relevantni za rešavanje njegovog slučaja, pravilno saslušani i razmotreni od strane sudova; 3) da li su činjenični i pravni razlozi protiv osporenih odluka detaljno izneti; 4) da li su prema okolnostima slučaja, postupci, posmatrani u celini, bili pravični (vidi, *mutatis mutandis*, slučaj Ustavnog suda br. KI118/17, podnosilac zahteva: *Sani Kervan i drugi*, rešenje o neprihvatljivosti od 16. februara 2018. godine, stav 35; vidi takođe slučaj *Garcia Ruiz protiv Španije*, ESLJP, zahtev br. 30544/96, presuda od 21. januara 1999. godine, stav 29).

63. U tom smislu, Sud želi da naglasi da povreda gore dva navedena načela takođe uzrokuje povredu drugih elemenata pravičnog i nepristrasnog suđenja, naime načela saslušane strane i prava na obrazloženu i opravdanu sudsku odluku .

Zaključak

64. Ukratko, Sud ponavlja da načelo jednakosti oružja i načelo procesnog kontradiktornog postupka - kao bitni elementi prava na pravično i nepristrasno suđenje - zahtevaju od sudova da uspostave pravičnu ravnotežu između strana u postupku, kao i da im omoguće da dobiju suštinsko suočavanje sa tvrdnjama i argumentima.

65. Ne uzimajući u obzir odgovor podnosioca zahteva podnet protiv zahteva državnog tužioca za zaštitu zakonitosti, Vrhovni sud je povredio načelo jednakosti oružja i načelo procesnog kontradiktornog postupka, a samim tim, i načelo saslušane strane i obrazložene i opravdane sudske odluke.

66. Stoga, Ustavni sud smatra da ovaj propust Vrhovnog suda predstavlja nepremostivi proceduralni nedostatak, jer je podnosiocu zahteva

uskraćeno pravo na pravično suđenje, koje je zagarantovano članom 31. Ustava i članom 6.1 EKLJP-a.

67. Shodno tome, Sud zaključuje da je presudom Vrhovnog suda Pml. br. 36/2019 od 5. juna 2019. godine izazvana povreda prava podnosiocu zahteva na pravično i nepristrasno suđenje zagarantovano članom 31. Ustava i članom 6. EKLJP-a.

IZ TIH RAZLOGA

Sud, u skladu sa članom 113.7 Ustava, članom 20. Zakona, pravilom 59 (1) Poslovnika, na sednici održanoj 17. decembra 2020. godine, većinom:

ODLUČUJE

I. DA PROGLASI zahtev prihvatljivim;

II. DA UTVRDI povredu člana 31.1 [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava u vezi sa članom 6.1 [Pravo na pravično suđenje] EKLJP-a;

III. DA PROGLASI ništavom presudu Vrhovnog suda Pml. br. 36/2019 od 5. juna 2019. godine i VRATI istu na presuđivanje u skladu sa presudom Suda;

IV. NALAŽE Vrhovnom sudu da obavesti Sud, u skladu sa pravilom 66 (5) Poslovnika o radu, o merama preduzetim za sprovođenje presude Suda, najkasnije do 21. juna 2021. godine;

V. NALAŽE da se njegova presuda KI193/19 dostavi stranama i u skladu sa članom 20.4 Zakona objavi u Službenom listu;

VI. Ova presuda stupa na snagu odmah.

Sudija izvestilac	**Predsednica Ustavnog suda**
Bekim Sejdiu	Arta Rama-Hajrizi

KI131/19, Podnosilac zahteva: Sylë Hoxha, Ocena ustavnosti Presude Vrhovnog suda, AML. br. 1/2019, od 16. aprila 2019. godine

KI 131/19, Rešenje usvojeno 12. marta 2020. godine, objavljeno dana 22. aprila 2020. godine

Ključne reči: *individualni zahtev, pravo na obrazloženu odluku, prinadležnosti bivših visokih zvaničnika, vršilac dužnosti, zahtev neprihvatljiv.*

Okolnosti ovog konkretnog slučaja se tiču prava na dobijanje statusa bivšeg visokog zvaničnika, kao što je to određeno u Zakonu br. 03/L-001 o prinadležnostima bivših visokih zvaničnika i Zakonu br. 04/L-038 o izmenama i dopunama Zakona br. 03/L-001 o prinadležnostima bivših visokih zvaničnika (u daljem tekstu: Zakon o prinadležnostima bivših visokih zvaničnika), onih zvaničnika koji su vršili neke od funkcija koje su određene u gore navedenom zakonu, odnosno funkcije bivšeg Predsednika Skupštine, bivšeg Premijera, bivšeg Predsednika Ustavnog suda, bivšeg Glavnog Državnog tužioca i bivšeg predsednika Vrhovnog Suda. Konkretan slučaj je povezan sa tim da li ima pravo ili ne bivši vršilac dužnosti Državnog tužioca da dobije status bivšeg visokog zvaničnika, gde bi realizovao pravo na mesečnu platu u iznosu od sedamdeset procenata (70%) plate odgovarajuće funkcije. Bivši vršilac dužnosti Državnog tužioca, odnosno podnosilac zahteva, a koji je vršio ovu dužnost na osnovu odluke Sudskog Saveta Kosova od 5. avgusta 2014. godine pa sve do 21. aprila 2015. godine, odnosno nakon penzionisanja ranijeg Glavnog tužioca pa sve do odabira novog Glavnog tužioca od strane Sudskog Saveta Kosova i njegovog imenovanja dekretom od strane Predsednika Republike, tvrdi da mu pripada to pravo. Realizaciju ovog prava je on tražio prvenstveno putem jednog zahteva koji je uputio Sudskom Savetu Kosova, gde je isti odbio njegov zahtev. Odluka Tužilačkog saveta Kosova je nakon toga bila potvrđena od strane svih redovnih sudova, uključujući i Vrhovni Sud, koji je razmotrio navedeni slučaj a nakon zahteva za zaštitu zakonitosti koji je podnet od strane Državnog tužioca.

Svi sudovi su, u suštini, naglasili da postoji razlika između "*vršenja dužnosti*" neke funkcije i "*odabira*" ili "*imenovanja dekretom*" na neku funkciju na osnovu odgovarajućih ustavnih i zakonskih odredbi, samim tim, odbijajući navode podnosioca zahteva, i objašnjavajući da je (i) on vršio ovu dužnost na osnovu odgovarajuće odluke Tužilačkog saveta Kosova, i nije bio izabran/imenovan na ovu funkciju nakon postupka koji je određen u skladu sa stavom 7 člana 109 [Državni tužilac] Ustava; i (ii) zbog toga, on ne može da dobije status bivšeg visokog zvaničnika na osnovu Zakona o prinadležnostima bivših visokih zvaničnika.

Podnosilac zahteva pred Sudom osporava zaključke redovnih sudova, tvrdeći da je došlo do povrede njegovih prava i osnovnih sloboda koje su zagarantovane u članovima 24 [Jednakost pred Zakonom], 31 [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje], 54 [Sudska zaštita prava] Ustava i člana 6 Evropske Konvencije o Ljudskim pravima.

U proceni navoda podnosioca zahteva u vezi sa povredama člana 31 Ustava u vezi sa članom 6 EKLjP-a, u pogledu prava na jednu obrazloženu sudsku odluku, za nedostatak koje pred Sudom tvrdi podnosilac zahteva, Sud je primenio opšte principe kako svoje sudske prakse tako i prakse Evropskog suda za Ljudska prava, i utvrdio je da su odluke redovnih sudova koje su osporene bile dovoljno obrazložene u okolnostima ovog konkretnog slučaja. Štaviše, Sud je objasnio da su redovni sudovi na pravilan način primenili Zakon o prinadležnostima bivših visokih zvaničnika, naglašavajući da (i) ovaj potonji prepoznaje pravo dobijanja statusa bivšim visokim zvaničnicima i samim tim i pravo na odgovarajuće koristi, samo bivšim visokim državnim zvaničnicima koji su imenovani u postupcima koji su određeni Ustavom i u odgovarajućim zakonima koji se primenjuju, pod uslovom da su isti vršili odgovarajuću funkciju u vremenskom roku od najmanje šest (6) meseci; (ii) koristi koje su navedene u ovom zakonu ne pripadaju drugim službenicima i onima koji su mogli biti "*vršioci dužnosti*" na ovoj funkciji, ali da nisu bili "*imenovani*" na način koji je određen u Ustavu i odgovarajućim zakonima koji se primenjuju, bez obzira ukoliko su bili vršioci ove funkcije za period od šest (6) meseci koji je naveden u ovom zakonu, i imali pune nadležnosti na toj odgovarajućoj funkciji; (iii) specifično nabrajanje pet (5) kategorija funkcija u gore navedenom zakonu, ukoliko se čita zajedno sa drugim odredbama ovog zakona, podrazumeva svrhu zakonodavca da se ograniče dobiti ovih prava na odabir/imenovanje jednog visokog zvaničnika u skladu sa odgovarajućim ustavnim i zakonskim odredbama, i vršenje ove funkcije u vremenskom periodu od najmanje šest (6) meseci. Sud je takođe objasnio i razliku između "*odabira*" i "*vršenja dužnosti*" jedne visoke funkcije i u slučaju KO97/10, sa podnosiocem zahteva *Jakup Krasniqi*, Presuda od 28. decembra 2010. godine.

Na kraju, Sud je utvrdio da su suštinske tvrdnje podnosioca zahteva koje su navedene pred redovnim sudovima u vezi sa pogrešnim tumačenjem člana 3 Zakona o prinadležnostima bivših visokih zvaničnika, bile dovoljno obrazložene od strane istih, rezultirajući tako jednim postupkom koji, u svojoj celini i u vezi sa tvrdnjama o nedostatku jedne obrazložene sudske odluke, ispunjava kriterijume određene u odgovarajućoj sudskoj praksi u tumačenju člana 31 Ustava u vezi sa članom 6 Evropske Konvencije o Ljudskim pravima. Sledstveno tome, tvrdnje podnosioca zahteva koje se tiču povreda člana 31 Ustava a u vezi sa članom 6 EKLjP-a, Sud je proglasio neprihvatljivim kao očigledno neosnovane po ustavnim osnovama.

Sa druge strane, u proceni tvrdnji podnosioca zahteva u vezi sa povredama članova 24 i 54 Ustava, Sud je u vezi sa (i) prvom objasnio da podnosilac zahteva nije precizirao niti jednu tvrdnju koja se tiče neke razlike u tretiranju i samim tim nije obrazložio niti je potkrepio svoje tvrdnje u vezi sa povredama ovog člana Ustava; i (ii) drugom, objasnio je da su te tvrdnje, u suštini, iste kao i one u vezi sa povredom člana 31 Ustava a u vezi sa članom 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima, a koje je Sud sada već odbio kao očigledno neosnovane po ustavnim osnovama.

Samim tim, zahtev je proglašen neprihvatljivim kao očigledno neosnovan po ustavnim osnovama, kako je to propisano u članu 113.7 Ustava, članu 47 Zakona i pravilu 39 (2) Poslovnika o Radu.

REŠENJE O NEPRIHVATLJIVOSTI

u

slučaju br. KI131/19

Podnosilac

Sylë Hoxha

Ocena ustavnosti presude Vrhovnog suda AML. br. 1/2019 od 16. aprila 2019. godine

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 podneo Sylë Hoxha iz opštine Prizren (u daljem tekstu: podnosilac zahteva).

Osporena odluka

2. Podnosilac zahteva osporava ustavnost presude [AML. br. 1/2019] Vrhovnog suda Republike Kosovo (u daljem tekstu: Vrhovni sud) od 16. aprila 2019. godine u vezi sa presudom [AA. br. 333/2018] Apelacionog suda Republike Kosovo (u daljem tekstu: Apelacioni sud) od 31. oktobra 2018. godine i presudom [A. br. 1750/15] Odeljenja za upravne sporove Osnovnog suda u Prištini (u daljem tekstu: Osnovni sud) od 16. aprila 2018. godine.

3. Osporena presuda Vrhovnog suda je podnosiocu zahteva uručena 13. maja 2019. godine.

Predmetna stvar

4. Predmetna stvar je ocena ustavnosti osporene presude kojom su podnosiocu zahteva navodno povređena osnovna prava i slobode zagarantovane članovima 24. [Jednakost pred zakonom], 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje], 54. [Sudska zaštita prava] Ustava Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ustav) i članom 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima (u daljem tekstu: EKLJP).

Pravni osnov

5. Zahtev je zasnovan na stavovima 1. i 7. člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava, članovima 22. [Procesuiranje podnesaka] i 47. [Individualni zahtevi] Zakona o Ustavnom sudu Republike Kosovo br. 03/L-121 (u daljem tekstu: Zakon) i pravilu 32. [Podnošenje podnesaka i odgovora] Poslovnika o radu Ustavnog suda Republike Kosovo (u daljem tekstu: Poslovnik).

Postupak pred Ustavnim sudom

6. Dana 19. avgusta 2019. godine, podnosilac je podneo zahtev Ustavnom sudu Republike Kosovo (u daljem tekstu: Sud).

7. Dana 20. avgusta 2019. godine, predsednica Suda je imenovala sudiju Gresu Caka-Nimani za sudiju izvestioca i Veće za razmatranje, sastavljeno od sudija: Bajram Ljatifi (predsedavajući), Safet Hoxha i Radomir Laban.

8. Dana 2. septembra 2019. godine, podnosilac zahteva je obavešten o registraciji zahteva. Istog dana je kopija zahteva poslata Vrhovnom sudu, Tužilački Savet Kosova (u daljem tekstu: TSK) i Osnovnom sudu sa zahtevom za dostavljanje povratnice koja pokazuje datum kada je podnosilac zahteva primio osporenu odluku.

9. Dana 10. septembra 2019. godine, Osnovni sud je dostavio gore navedeni dokument Sudu.

10. Dana 11. marta 2020. godine, Veće za razmatranje je razmatralo izveštaj sudije izvestioca i jednoglasno preporučilo Sudu neprihvatljivost zahteva.

Pregled činjenica

11. Iz dokumenata sadržanih u zahtevu, proizilazi da je TSK, odlukom [br. 833/2014] od 29. jula 2014. godine, imenovao podnosioca zahteva za

vršioca dužnosti glavnog državnog tužioca. Podnosilac zahteva je dotičnu poziciju obavljao do 21. aprila 2015. godine, kada je predsednik Republike imenovao ukazom glavnog državnog tužioca Aleksandëra Lumezija.

12. Dana 19. maja 2015. podnosilac zahteva se obratio glavnom državnom tužiocu, ujedno i predsedavajućem TSK-a, radi ostvarivanja prava koja proističu iz Zakona br. 03/L-001 o prinadležnostima bivših visokih zvaničnika i Zakona br. 04/L-038 o izmenama i dopunama Zakona br. 03/L-001 o prinadležnostima bivših visokih zvaničnika (u daljem tekstu: Zakon o prinadležnostima bivših visokih zvaničnika), na osnovu čijeg člana 3. (Novčana dobit, podrška sa personalom i kancelarijskim prostorom) se "*bivšim visokim zvaničnicima*" smatraju bivši premijer, bivši glavni državni tužilac i bivši predsednici Skupštine, Ustavnog suda i Vrhovnog suda, respektivno.

13. Na osnovu spisa predmeta, s obzirom na to da TSK nije doneo bilo kakvu odluku povodom gore navedenog podneska, podnosilac zahteva je podneo TSK-u još jedan novi podnesak istog sadržaja, kojim je tražio da mu se prizna pravo na prinadležnosti određene Zakonom o prinadležnostima bivših visokih zvaničnika u svojstvu "*bivšeg visokog zvaničnika*", odnosno bivšeg vršioca dužnosti državnog tužioca. Podnosilac zahteva je naveo da ispunjava sve zakonske uslove za priznavanje prava "*bivšeg visokog zvaničnika*" jer je za vreme vršenja funkcije vršioca dužnosti glavnog državnog tužioca koje je trajalo duže od šest (6) meseci obavljao sve dužnosti, odgovornosti i prava kao da je predsedničkim ukazom imenovan za glavnog državnog tužioca.

14. Dana 11. septembra 2015. godine, TSK je odlukom [KPK/br. 258/2015] odbio zahtev podnosioca zahteva. TSK je obrazložio da je podnosilac zahteva za vršioca dužnosti glavnog državnog tužioca KPK-ja imenovan odlukom TSK-a, a nije imenovan od strane predsednika Republike Kosovo u skladu sa stavom 7. člana 109. [Državni tužilac] Ustava i shodno tome nije stekao status bivšeg visokog zvaničnika kao što je utvrđeno članom 3. Zakona o prinadležnostima bivših visokih zvaničnika.

15. Dana 13. oktobra 2015. godine, podnosilac zahteva je podneo tužbu Osnovnom sudu, kojom je tražio da se njegova tužba usvoji, a osporena odluka TSK-a poništi. Podnosilac zahteva je pred Osnovnim sudom istakao (i) da on, s obzirom na to da je vršio funkciju glavnog državnog tužioca duže od šest (6) meseci ispunjava kriterijume utvrđene članom 3. Zakona o prinadležnostima bivših visokih zvaničnika i da je samim tim stekao pravo na ostvarivanje mesečne zarade u visini od 70% trenutne plate odgovarajuće funkcije, kao i druge prinadležnosti

predviđene ovim zakonom; i (ii) da uprkos obrazloženju TSK-a, član 3. Zakona o prinadležnostima bivših visokih zvaničnika utvrđuje samo uslov "*vršenja*" dužnosti vršioca dužnosti glavnog državnog tužioca od šest (6) meseci, a ne uslov "*imenovanja*" u skladu sa stavom 7. člana 109. Ustava. Na kraju, podnosilac zahteva je naveo da je kao vršilac dužnosti vršio sve funkcije glavnog državnog tužioca, da je nadgledao rad svih osnovnih tužilaštava, donosio različite pravilnike, odluke i uputstva i primao platu glavnog državnog tužioca za vreme dok je bio vršilac dužnosti navedene funkcije.

16. Neodređenog datuma, TSK je dostavio odgovor na tužbu podnosioca zahteva, navodeći da je podnosilac zahteva imenovan za vršioca dužnosti odlukom TSK-a, a ne u skladu sa stavom 7. člana 109. Ustava i da mu se stoga ne može priznati pravo na sticanje statusa bivšeg visokog zvaničnika na osnovu člana 3. Zakona o prinadležnostima bivših visokih zvaničnika.

17. Dana 16. aprila 2018. godine, Osnovni sud je presudom [A. br. 1750/15] odbio, kao neosnovan, tužbeni zahtev podnosioca zahteva. Osnovni sud je ocenio da je TSK pravilno odlučio kada je odbio kao neosnovan tužbeni zahtev podnosioca zahteva iz razloga što nije imenovan ukazom od strane predsednika Republike Kosovo u postupku koji je utvrđen stavom 7. člana 109. Ustava i da stoga nije stekao status bivšeg visokog zvaničnika na osnovu stava 7. člana 109. Ustava i člana 3. Zakona o prinadležnostima bivših visokih zvaničnika.

18. Dana 23. maja 2018. godine, podnosilac zahteva je protiv gore navedene presude izjavio žalbu Apelacionom sudu, navodeći pogrešnu primenu materijalnog prava i pogrešno i nepotpuno utvrđeno činjenično stanje i predložio da se osporena presuda ukine i da mu se prizna pravo na odgovarajuću prinadležnost u skladu sa Zakonom o prinadležnostima bivših visokih zvaničnika. U svojoj žalbi, podnosilac zahteva je konkretno naveo (i) da Zakon o prinadležnostima bivših visokih zvaničnika "*na taksativan način*" utvrđuje da bivši zvaničnici koji su najmanje šest (6) meseci vršili jednu od funkcija određenih u ovom zakonu stiču status bivšeg visokog zvaničnika da ostvaruju mesečnu platu u iznosu od 70% trenutne plate odgovarajuće funkcije; i (ii) da Osnovni sud prilikom donošenja pobijanje presude nije osporio činjenicu da je tužilac, odnosno podnosilac zahteva, ispunio zakonski kriterijum utvrđen Zakonom o prinadležnostima bivših visokih zvaničnika i da je shodno tome, budući je činjenično stanje pravilno utvrđeno, materijalno pravo to koje je pogrešno primenjeno u okolnostima njegovog slučaja.

19. Dana 31. oktobra 2018. godine, Apelacioni sud je presudom [AA. br. 333/2018] odbio, kao neosnovanu, žalbu podnosioca zahteva i potvrdio gore navedenu presudu Osnovnog suda.

20. Dana 14. januara 2019. godine, podnosilac zahteva je pozivajući se na povrede odredaba postupka i povredu materijalnog prava, predložio Kancelariji glavnog državnog tužioca da podnese zahtev za zaštitu zakonitosti protiv gore pomenutih odluka Osnovnog i Apelacionog suda.

21. Dana 5. februara 2019. godine, Kancelarija glavnog državnog tužioca je obavestila podnosioca zahteva da je usvojila njegov predlog za podnošenje zahteva za zaštitu zakonitosti. Istog dana, Kancelarija glavnog državnog tužioca podnela je Vrhovnom sudu zahtev za zaštitu zakonitosti [KMLA. br. 1/2019] protiv presude [AA. br. 333/2018] Apelacionog suda od 31. oktobra 2018. godine u vezi sa presudom [A. br. 1750/15] Osnovnog suda od 16. aprila 2018. godine, navodeći pogrešnu primenu materijalnog prava u kontekstu tačke b) stava 1. člana 247. Zakona br. 03/L-006 o parničnom postupku (u daljem tekstu: ZPP) u vezi sa stavom 1. člana 3. Zakona o prinadležnostima bivših visokih zvaničnika.

22. Kancelarija glavnog državnog tužioca je naglasila da su nižestepeni sudovi pogrešno primenili član 3. Zakona o prinadležnostima bivših visokih zvaničnika jer je podnosilac zahteva za period od avgusta 2014. do aprila 2015. godine kao vršilac dužnosti preduzimao sve radnje i donosio sve odluke koje su bile u nadležnosti glavnog državnog tužioca, na osnovu Zakona o državnom tužiocu i odgovarajućih izmena i dopuna, navodeći da ovo činjenično stanje "*vodi do zakonitog i logičnog zaključka da je podnosilac zahteva stekao status bivšeg visokog zvaničnika jer bi u suprotnom svaka radnja i odluka podnosioca zahteva u periodu u kojem je bio vršilac dužnosti glavnog državnog tužioca bila nezakonita*".

23. Dana 16. aprila 2019. godine, Vrhovni sud je presudom [AML. br. 1/2019], odbio, kao neosnovan, zahtev za zaštitu zakonitosti Kancelarije glavnog državnog tužioca. Vrhovni sud je naglasio da je imenovanje podnosioca zahteva za vršioca dužnosti obavljeno odlukom TSK-a, ali nije proglašeno ukazom od strane predsednika Republike Kosovo i kao rezultat toga, podnosilac zahteva nije stekao status bivšeg visokog zvaničnika, kao što je utvrđeno stavom 7. člana 109. Ustava i članom 3. Zakona o prinadležnostima bivših visokih zvaničnika.

Navodi podnosioca zahteva

24. Podnosilac zahteva tvrdi da su povređena njegova osnovna prava i slobode zagarantovane članovima 24. [Jednakost pred zakonom], 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP i članom 54. [Sudska zaštita prava] Ustava.

25. U povodu navoda o povredi člana 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP, podnosilac zahteva tvrdi da odluke redovnih sudova nisu dovoljno obrazložene jer nisu ukazale na razliku između imenovanja vršioca dužnosti glavnog državnog tužioca odlukama TSK-a i imenovanja glavnog državnog tužioca od strane predsednika Republike Kosovo u skladu sa stavom 7. člana 109. Ustava. Konkretnije, po mišljenju podnosioca zahteva, iako su zakonitost odbijanja prava podnosioca zahteva da mu se prizna status bivšeg visokog zvaničnika obrazložili nepostojanjem predsedničkog ukaza, redovni sudovi su propustili da obrazlože jedini uslov utvrđen Zakonom o prinadležnostima bivših visokih zvaničnika, odnosno "*vršenje najmanje šest meseci jednu od funkcija određenih u članu 2. tačka 3. ovog zakona*" u okolnostima konkretnog slučaja. Podnosilac zahteva naglašava razliku između "*vršenja*" i "*imenovanja*" na funkciju glavnog državnog tužioca, kao razliku koja po njegovom mišljenju nije obrazložena od strane redovnih sudova. U prilog svojim navodima o nepostojanju obrazložene sudske odluke, podnosilac zahteva se poziva na sudsku praksu Evropskog suda za ljudska prava (u daljem tekstu: ESLJP), odnosno na predmete *Suominem protiv Finske*, presuda od 1. jula 2003. godine; *Garcia Ruiz protiv Španije*, presuda od 21. januara 1999. godine; *Hiro Balani protiv Španije*, presuda od 9. decembra 1999. godine; *Higgings i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, presuda od 19. februara 1998. godine; *H. protiv Belgije*, presuda od 30. novembra 1987. godine i slučajeve Suda KI99/14 i KI100/14, podnosioci *Shyqyri Syla i Laura Pula*, presuda od 8. jula 2014. godine (u daljem tekstu: slučajevi KI99/14 i KI100/14); KI97/16, podnosilac "*IKK Classic",* presuda od 9. januara 2018. godine i KI87/18, podnosilac *"IF Skadeforsikring",* presuda od 15. aprila 2019. godine.

26. Podnosilac zahteva naglašava da su redovni sudovi propustili da uzmu u obzir specifične okolnosti njegovog slučaja, a posebno činjenicu (i) da je on imenovan za vršioca dužnosti glavnog državnog tužioca odlukom TSK-a u hitnoj situaciji kada je Republika Kosovo ostala bez glavnog državnog tužioca i da je on vršio tu dužnost u periodu od 5. avgusta 2014. do 21. aprila 2015. godine; (ii) da bi imenovanje novog glavnog državnog tužioca prošlo kroz dugotrajni postupak raspisivanja javnog konkursa što bi moglo ugroziti upravljanje

pravdom, a u prilog važnosti hitnosti imenovanja glavnog državnog tužioca, podnosilac zahteva se poziva na sudsku praksu ovog Suda u slučajevima br. KI99/14 i KI100/14; (iii) da je za vreme vršenja dužnosti vršio sva ovlašćenja glavnog državnog tužioca utvrđena primenljivim zakonima u Republici Kosovo; i (iv) da usled nepriznavanja statusa bivšeg visokog zvaničnika vršiocu dužnosti glavnog državnog tužioca, pitanje pravnog statusa odluka koje su donete u tom vremenskom periodu, "*dovodi u pitanje i načelo pravne sigurnosti*".

27. Podnosilac zahteva takođe navodi i povrede osnovnih prava i sloboda zagarantovanih članovima 24. i 54. Ustava.

28. Što se tiče prvog, odnosno člana 24. Ustava, podnosilac zahteva navodi: "*Vrhovni sud i ostale instance, preko osporenja zakonskog prava koje izvire iz člana 3.1 Zakona BR. 03/L-001 O PRINADLEŽNOSTIMA BIVŠIH VISOKIH ZVANIČNIKA, imajući u vidu da je podnosilac zahteva obavio funkciju Glavnog državnog tužioca za više od osam (8) meseci, povredili su mu pravo na jednakost pred zakonom*".

29. Što se pak tiče drugog, odnosno člana 54. Ustava, podnosilac zahteva navodi sledeće: "*Vrhovni sud i sudovi ostalih instanci, ne uspevajući da obrazlože njihove odluke, nisu uspeli ni da garantuju jedno zakonsko pravo podnosioca zahteva, koja izvire iz člana 3.1. Zakona BR. 03/L-001 O PRINADLEŽNOSTIMA BIVŠIH VISOKIH ZVANIČNIKA i tako su povredili član 54. Ustava*".

30. Na kraju, podnosilac zahteva traži od Suda (i) da se njegov zahtev proglasi prihvatljivim; (ii) da utvrdi da je prilikom donošenja osporene presude, Vrhovni sud povredio članove 24, 31. i 54. Ustava i član 6. EKLJP; (iii) da proglasi nevažećom presudu [AML. br. 1/2019] Vrhovnog suda od 16. aprila 2019. godine i vrati predmet na ponovno odlučivanje.

Relevantne ustavne i zakonske odredbe

Ustav Republike Kosovo

Član 16.
[Premoć Ustava]

1. Ustav je najviši pravni akt Republike Kosovo. Zakoni i ostali pravni akti moraju biti u saglasnosti sa ovim Ustavom.
2. Upravna vlast potiče iz Ustava.

3. Republika Kosovo će poštovati međunarodno pravo.
4. Svako lice i organ Republike Kosovo se obavezuje da poštuje odredbe Ustava.

Član 24.
[Jednakost pred zakonom]

1. Pred zakonom su svi jednaki. Svako ima pravo na jednaku zakonsku zaštitu, bez diskriminacije.
2. Niko se ne sme diskriminisati na osnovu rase, boje, pola, jezika, veroispovesti, političkog ili nekog drugog uverenja, nacionalnog ili društvenog porekla, veze sa nekom zajednicom, imovine, ekonomskog ili socijalnog stanja, seksualnog opredeljenja, rođenja, ograničene sposobnosti ili nekog drugog ličnog statusa.

Član 109.
[Državno tužilaštvo]

1. Državno tužilaštvo je nezavisna institucija odgovorna za gonjenje učinioca krivičnih dela, ili drugih kažnjivih dela, kao što je i regulisano zakonom.
[...]
7. Državni tužioc će se imenovati i razrešiti od strane Predsednika Republike Kosovo na osnovu predloga Tužilačkog saveta Kosova. Državni tužioc će služiti mandat od sedam godina, bez mogućnosti ponovnog izbora.

Zakon br. 03/L-001 o prinadležnostima bivših visokih zvaničnika

Član 2.
Definicije

Dole navedene reči i fraze upotrebljene u ovom zakonu imaju sledeće značenje:

„Primanja“ podrazumeva novčanu isplatu iz budžeta Republike Kosova koja pripada bivšem visokom zvaničniku.

„Bivši visoki zvaničnik“ prema ovom zakonu bivši visoki funkcioneri su: bivši Predsednik Skupštine, bivši Premijer i bivši Predsednik Višeg suda.

„Odgovorna institucija“ podrazumeva se Ured predsednika Kosova, Ured premijera Kosova, Skupštinu Kosova, ili Vrhovni sud Kosova.

Član 3.
Novčana dobit, podrška sa personalom i kancelarijskim prostorom

3.1 Bivši visoki funkcioneri koji su vršili najmanje šest meseci jednu od funkcija određenih u članu 2. tačka 3. ovog zakona, stiču status bivšeg visokog funkcionera čime ostvaruju mesečnu platu u iznosu od 70% trenutne plate odgovarajuće funkcije.

Zakon br. 04/L-038 o izmenama i dopunama Zakona br. 03/L-001 o prinadležnostima bivših visokih zvaničnika

Član 3.

U članu 2 bazičnog zakona definicije 2 i 3 menjaju se i glase:

“Bivšim visokim zvaničnicima” prema ovom zakonu, smatraju se: bivši predsednik Skupštine, bivši premijer, bivši predsednik Ustavnog suda, bivši Glavni državni tužilac i bivši predsednik Vrhovnog suda.

“Odgovorne institucije” su Skupština Kosova, Kancelarija Premijera, Ustavni sud, Državno tužilaštvo i Vrhovni sud Kosova.

Prihvatljivost zahteva

31. Sud prvo razmatra da li je zahtev ispunio uslove prihvatljivosti, utvrđene Ustavom, propisane Zakonom i dalje preciziranje Poslovnikom.

32. U tom smislu, Sud se poziva na stavove 1. i 7. člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava, koji propisuju:

“1. Ustavni sud odlučuje samo u slučajevima koje su ovlašćene strane podnele sudu na zakonit način.

[...]

7. Pojedinci mogu da pokrenu postupak ako su njihova prava i slobode koje im garantuje ovaj Ustav prekršena od strane javnih

organa, ali samo kada su iscrpeli sva ostala pravna sredstva, regulisanim zakonom".

33. Pored toga, Sud se takođe poziva i na uslove prihvatljivosti koji su propisani Zakonom. S tim u vezi, Sud se poziva na članove 47. [Individualni zahtevi], 48. [Tačnost podneska] i 49. [Rokovi] Zakona, koji propisuju:

Član 47.
[Individualni zahtevi]

"1. Svaka osoba ima pravo da od Ustavnog suda zatraži pravnu zaštitu ukoliko smatra da njena Ustavom zagarantovana prava i slobode krši neki javni organ.

2. Osoba može da podnese pomenuti podnesak samo nakon što su iscrpljena sva ostala zakonom određena pravna sredstva".

Član 48.
[Tačnost podneska]

"Podnosilac podneska je dužan da jasno naglasi to koja prava i slobode su mu povređena i koji je konkretan akt javnog organa koji podnosilac želi da ospori".

Član 49.
[Rokovi]

"Podnesak se podnosi u roku od 4 meseci. Rok počinje od dana kada je podnosilac primio sudsku odluku...".

34. Što se tiče ispunjenja gore navedenih uslova prihvatljivosti, Sud ocenjuje da je podnosilac zahteva ovlašćena strana i da osporava akt javnog organa, odnosno presudu [AML. br. 1/2019] Vrhovnog suda od 16. aprila 2019. godine, nakon što je iscrpeo sva pravna sredstva propisana zakonom. Podnosilac zahteva je takođe naglasio za koja osnovna prava i slobode tvrdi da su mu povređena, u skladu sa članom 48. Zakona i podneo je svoj zahtev u roku koji je određen članom 49. Zakona.

35. Međutim, pored toga, Sud razmatra da li je podnosilac zahteva ispunio uslove prihvatljivosti propisane pravilom 39. [Kriterijum o prihvatljivosti] Poslovnika. Stav 2. pravila 39. Poslovnika utvrđuje uslove na osnovu kojih Sud može razmatrati zahtev, uključujući i uslov

da zahtev nije očigledno neosnovan. Konkretno, pravilo 39 (2) propisuje:

> *"Sud može smatrati zahtev neprihvatljivim, ako je zahtev očigledno neosnovan, jer podnosilac nije dovoljno dokazao i potkrepio tvrdnju".*

36. U tom pogledu, Sud podseća da je podnosilac zahteva nakon donošenja relevantne odluke TSK-a vršio funkciju glavnog državnog tužioca u periodu od 5. avgusta 2014. do 21. aprila 2015. godine, odnosno od penzionisanja dotadašnjeg glavnog tužioca do izbora novog glavnog tužioca od strane TSK-a i njegovog imenovanja ukazom od strane predsednika Republike. Nakon što je novi glavni tužilac počeo da vrši funkciju, podnosilac zahteva se obratio TSK-u sa zahtevom da mu se priznaju prava utvrđena Zakonom o prinadležnostima bivših visokih zvaničnika, na osnovu koga (i) se bivšim visokim zvaničnikom smatraju bivši predsednik Skupštine, bivši premijer, bivši predsednik Ustavnog suda, bivši glavni državni tužilac i bivši predsednik Vrhovnog suda; (ii) isti stiču ovaj status i imaju pravo da ostvaruju mesečnu platu u visini od 70% trenutne plate odgovarajuće funkcije pod uslovom da su jednu od ovih funkcija vršili najmanje šest (6) meseci. Zahtev podnosioca zahteva je prvo odbio TSK odlukom [KPK/br. 258/2015] od 11. septembra 2015. godine, a istu su zatim potvrdili i svi redovni sudovi. Svi su u suštini naglašavali razliku između "*vršenja*" ove funkcije i "*izbora*" ili "*imenovanja ukazom*" na ovu funkciju na osnovu relevantnih ustavnih odredbi i neprekidnog vršenja iste tokom najmanje šest (6) meseci. Sve instance, uključujući i Vrhovni sud, naglašavale su (i) da je podnosilac zahteva vršio ovu funkciju na osnovu relevantne odluke TSK-a i da nije izabran na osnovu postupka propisanog stavom 7. člana 109. Ustava; i (ii) da kao posledica toga ne može steći status bivšeg visokog zvaničnika na osnovu Zakona o prinadležnostima bivših visokih zvaničnika.

37. Podnosilac zahteva pred Sudom osporava ovaj nalaz redovnih sudova, navodeći povredu člana 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP i članova 24. i 54. Ustava. Prvu, odnosno povredu člana 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP, kao što je prethodno objašnjeno, podnosilac zahteva tvrdi zbog nepostojanja obrazložene sudske odluke, tačnije zbog nepostojanja logične veze između zaključaka sudova i TSK-a, s jedne strane, i dokaza, činjenica i okolnosti njegovog slučaja, s druge strane, konkretnije u vezi sa razlikom između "*vršenja*" funkcije i "*imenovanja*" na funkciju, samo uz prvi uslov, odnosno "*vršenje*" u periodu od šest (6) meseci koji je određen u Zakonu o prinadležnostima bivših visokih zvaničnika koji je, po mišljenju

podnosioca zahteva, potreban za priznavanje statusa bivšeg visokog zvaničnika i samim tim za sticanje prava na pripadajuće prinadležnosti.

38. Sud će u nastavku ispitati navode podnosioca zahteva koji se odnose na (i) povredu člana 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP u pogledu nepostojanja obrazloženja sudske odluke; i (ii) povredu članova 24. i 54. Ustava uz primenu sudske prakse ESLJP-a na osnovu koje je Sud, u skladu sa članom 53. [Tumačenje odredbi ljudskih prava] Ustava, dužan da tumači osnovna prava i slobode zagarantovane Ustavom.

39. S tim u vezi, Sud pre svega naglašava da praksa ESLJP-a utvrđuje da se pravičnost postupka ocenjuje na osnovu postupka kao celine (vidi, u ovom kontekstu, predmet ESLJP-a *Barbera, Messeque i Jabardo protiv Španije,* presuda od 6. decembra 1988. godine, stav 68). Shodno tome, prilikom ocene navoda podnosioca zahteva, Sud će se takođe pridržavati ovog načela (vidi, slučaj Suda KI104/16, podnosilac *Miodrag Pavić*, presuda od 4. avgusta 2017. godine, stav 38 i slučaj KI143/16, podnosilac *Muharrem Blaku i drugi*, rešenje o neprihvatljivosti od 13. juna 2018. godine, stav 31).

40. Što se tiče navoda o povredi člana 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP, Sud će se usredsrediti na navode o nepostojanju obrazložene sudske odluke od strane Vrhovnog suda. S tim u vezi, Sud naglašava da on već ima konsolidovanu praksu u pogledu prava na obrazloženu sudsku odluku koje je zagarantovano članom 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP. Ova praksa je izgrađena na osnovu sudske prakse ESLJP-a, uključujući, ali ne ograničavajući se na predmete *Hadjianastassiou protiv Grčke,* presuda od 16. decembra 1992. godine; *Van de Hurk protiv Holandije*, presuda od 19. aprila 1994. godine; *Hiro Balani protiv Španije*, presuda od 9. decembra 1994. godine; *Higgins i drugi protiv Francuske*, presuda od 19. februara 1998. godine; *Garcia Ruiz protiv Španije*, presuda od 21. januara 1999. godine; *Hirvisaari protiv Finske*, od 27. septembra 2001. godine; *Suominen protiv Finske*, presuda od 1. jula 2003. godine; *Buzescu protiv Rumunije, presuda od 24. maja 2005. godine; Pronina protiv Ukrajine,* presuda od 18. jula 2006. godine, i *Tatishvili protiv Rusije,* presuda od 22. februara 2007. godine. Pored toga, osnovna načela koja se odnose na pravo na obrazloženu sudsku odluku su razrađena i u slučajevima ovog Suda, uključujući, ali ne ograničavajući se na slučajeve KI72/12, *Veton Berisha i Ilfete Haziri,* presuda od 17. decembra 2012. godine; KI22/16, podnosilac *Naser Husaj,* presuda od 9. juna 2017. godine; KI97/16, podnosilac *"IKK Classic",* presuda od 9. januara 2018. godine; KI143/16, podnosilac *Muharrem Blaku i drugi,* rešenje o neprihvatljivosti od 13. juna 2018.

godine; KI24/17, podnosilac *Bedri Salihu*, presuda od 24. jula 2019. godine i KI49/19, podnosilac *Limak Kosovo International Airport*, rešenje o neprihvatljivosti od 21. oktobra 2019. godine.

41. U principu, sudska praksa ESLJP-a i sudska praksa Suda, naglašavaju da pravo na pravično suđenje obuhvata pravo na obrazloženu odluku i da sudovi treba da "*s dovoljnom jasnoćom izlože razloge na kojima su zasnovali svoje odluke*". Međutim, ova obaveza sudova se ne može shvatiti kao zahtev da se detaljno odgovori na svaki argument. Obim u kojem se primenjuje ova dužnost navođenja razloga može varirati u zavisnosti od prirode odluke i mora se odrediti u svetlu okolnosti slučaja. Suštinski argumenti podnosilaca zahteva su ti koji se moraju rešiti, a navedeni razlozi moraju biti zasnovani na važećem zakonu.

42. Sud podseća da se navodi podnosioca zahteva o nepostojanju obrazložene sudske odluke odnose na osporenu presudu Vrhovnog suda koja je doneta kao rezultat zahteva za zaštitu zakonitosti koji je podneo državni tužilac protiv presude Apelacionog suda. Ovaj poslednje pomenuti, odnosno državni tužilac je pred Vrhovnim sudom naveo povredu tačke b) stava 1. člana 247. ZPP-a, odnosno pogrešnu primenu materijalnog prava, tačnije pogrešnu primenu člana 3. Zakona o prinadležnostima bivših visokih zvaničnika. Po mišljenju državnog tužioca, činjenica da je podnosilac zahteva "*vršio*" funkciju glavnog državnog tužioca duže od šest meseci, kao što je utvrđeno u članu 3. Zakona o prinadležnostima bivših visokih zvaničnika, a što na osnovu istog predstavlja jedini kriterijum za sticanje statusa bivšeg visokog zvaničnika, dovoljna je za usvajanje zahteva podnosioca zahteva za sticanje prava koja proističu iz priznavanja statusa bivšeg visokog zvaničnika. Navodi državnog tužioca pred Vrhovnim sudom u suštini obuhvataju i odražavaju i suštinske navode podnosioca zahteva pred redovnim sudovima.

43. S tim u vezi, Sud podseća da su TSK odlukom [KPK/br. 258/2015] od 11. septembra 2015. godine i Osnovni i Apelacioni sud svojim relevantnim presudama, razjasnili: (i) razliku između imenovanja za vršioca dužnosti glavnog državnog tužioca odlukom TSK-a i imenovanja glavnog državnog tužioca predsedničkim ukazom u skladu sa stavom 7. člana 109. Ustava, i (ii) uslove koje treba ispuniti da bi se ostvarivala primanja bivših visokih zvaničnika u skladu sa Zakonom o prinadležnostima bivših visokih zvaničnika. U principu, prilikom odbijanja zahteva, tužbe i žalbe podnosioca zahteva, respektivno, redovni sudovi su stavljajući naglasak na način "*imenovanja*" visokog zvaničnika, odnosno i u okolnostima konkretnog slučaja, glavnog državnog tužioca, razjasnili da je "*vršenje*" odgovarajuće funkcije koje je utvrđeno u Zakonu o prinadležnostima bivših visokih zvaničnika

uslovljeno načinom njegovog "*imenovanja*" utvrđenim stavom 7. člana 109. Ustava. Vrhovni sud je uvažio takav stav nižih instanci. On je, ispitujući navode državnog tužioca, takođe naglasio i činjenicu da podnosilac zahteva nije imenovan na položaj glavnog državnog tužioca na način koji je utvrđen Ustavom, već je privremeno postavljen za vršioca dužnosti na osnovu odluke TSK-a.

44. U tom smislu, Sud ističe relevantni deo obrazloženja Vrhovnog suda u kojem je utvrđeno:

> *"Član 109. stav 7 Ustava Republike Kosovo određuje da Državni tužioc će se imenovati i razrešiti od strane Predsednika Republike Kosovo na osnovu predloga Tužilačkog saveta Kosova. Državni tužilac će služiti mandat od sedam godina, bez mogućnosti ponovnog izbora. Dalje, član 3. Zakona br. 04/L-038 o izmenama i dopunama Zakona o prinadležnostima bivših visokih zvaničnika određuje da bivši Visoki zvaničnik prema ovom Zakonu su: bivši predsednik Skupštine, bivši premijer, bivši predsednik Ustavnog suda, bivši glavni državni tužilac i bivši predsednik Vrhovnog suda.*
>
> *Iz gore navedenog, proizilazi da određenje tužioca Sylë Hoxha, kao vršilac dužnosti Državnog glavnog tužioca je izvršen odlukom Tužilačkog saveta Republike Kosovo, ali ne i dekretom Predsednika Republike Kosovo, što podrazumeva da tužilac nije stekao status bivšeg visokog zvaničnika, kako je određeno sa članom 3. Zakona br. 04/L-038 o izmenama i dopunama Zakona o prinadležnostima bivših visokih zvaničnika kao i člana 109. stav 7 Ustava Republike Kosovo.*
>
> *Polazeći od gore navedenog, Vrhovni sud je nalazio da u ovom administrativno pravno pitanje, drugostepeni sud je pravično primenio odredbe upravnog spora, odredbu Zakona br. 04/L-038 o izmenama i dopunama zakona o prinadležnostima bivših visokih zvaničnika kao i odredbu Ustava Republike Kosovo kao i da navode u zahtevu Državnog tužioca o zaštiti zakonitosti su neosnovane, jer ne utiču na potvrđivanju drugog činjeničnog stanja od onoga koje je utvrdio drugostepeni sud. Prema proceni ovog suda, osporena presuda drugostepenog suda je jasna i razumljiva. U obrazloženju osporene presude su navedeni dovoljni razlozi za odlučne činjenice koje priznaje i ovaj sud. Sud procenjuje da je materijalno pravo pravično primenjeno i da se nije kršio zakon na štetu tužioca".*

45. U tom kontekstu, Sud primećuje da je Vrhovni sud protumačio član 3. Zakona o prinadležnostima bivših visokih zvaničnika (i) na taj način što je priznao pravo na sticanje statusa bivšeg visokog zvaničnika, a samim tim i prava na pripadajuća primanja, samo visokim državnim zvaničnicima koji su imenovani u skladu sa procedurama utvrđenim u Ustavu i relevantnim važećim zakonima, pod uslovom da su isti vršili odgovarajuću funkciju najmanje šest (6) meseci, i (ii) propisao da primanja koja su utvrđena ovim zakonom ne pripadaju drugim zvaničnicima koji su i mogli "*vršiti*" tu funkciju a da nisu "*imenovani*" na način koji je utvrđen Ustavom i relevantnim važećim zakonima, bez obzira na to da li su vršili tu funkciju za šest (6) meseci i vršili potpuna ovlašćenja date funkcije tokom tog vremenskog perioda.

46. Sud naglašava da je uslovljavanje "*vršenja*" odgovarajuće funkcije načinom "*imenovanja*", odnosno imenovanjem u skladu sa procedurom koja je utvrđena stavom 7. člana 109. Ustava u saglasnosti sa (i) hijerarhijom normi i premoći Ustava, i (ii) samim članom 3. Zakona o prinadležnostima bivših visokih zvaničnika.

47. Što se tiče prvog, Sud naglašava da su redovni sudovi i TSK u konkretnom slučaju poštovali hijerarhiju pravnih normi i premoć Ustava utvrđenu u njegovom članu 16, oslanjajući se na formulaciju stava 7. člana 109. Ustava, naglašavajući razliku između imenovanja za "*vršioca*" dužnosti glavnog državnog tužioca na osnovu odluke TSK-a i "*imenovanja*" za glavnog državnog tužioca od strane predsednika Republike na predlog TSK-a.

48. Što se pak tiče drugog, Sud naglašava da se uprkos činjenici da se član 3. Zakona o prinadležnostima bivših visokih zvaničnika poziva samo na dva uslova za sticanje prava koja proističu iz tog zakona, odnosno "*vršenje*" funkcije i to u periodu od šest (6) meseci, ove uslove treba tumačiti u vezi sa članom 2. i relevantnim izmenama istog zakona, a prema kojem, ovo pravo ima samo veoma ograničen broj javnih zvaničnika, odnosno bivši predsednik Skupštine, Ustavnog suda i Vrhovnog suda i bivši premijer i bivši glavni tužilac.

49. Priznavanje ovog prava na tako uskoj i specifičnoj listi funkcionera, podrazumeva njihovo "*imenovanje*" u skladu sa relevantnim ustavnim i zakonskim odredbama, a zatim i sa uslovom vršenja te funkcije najmanje šest (6) meseci. Prema tome, pravo na sticanje statusa "*bivšeg visokog zvaničnika*" ima samo pet (5) kategorija pozicija koje su specifično nabrojane u članu 2. gore navedenog zakona, pod uslovom da pored "*imenovanja*" na osnovu ustavnih i zakonskih odredaba, ispunjavaju i uslov "*vršenja*" te funkcije najmanje šest (6) meseci. U suprotnom, prava koja proističu iz priznavanja statusa

"*bivšeg visokog zvaničnika*", ne bi pripadala ni tim pet (5) kategorija koje su specifično nabrojane u članu 2. Zakona o prinadležnostima bivših visokih zvaničnika, ako isti nisu "*vršili*" tu funkciju najmanje (6) meseci. Shodno tome, "*imenovanje*" ne dovodi automatski do sticanja tih prava, već je uslovljeno i "*vršenjem*" u periodu od najmanje šest (6) meseci.

50. U tom smislu, Sud naglašava da je razlika između "*izbora*" i "*vršenja*" funkcije napravljena i u slučaju predsednika Republike na osnovu važećeg zakona, odnosno Zakona br. 03/L-094 o predsedniku Republike Kosovo i Zakona br. 06/L-004 o izmenama i dopunama Zakona br. 03/L-094 o predsedniku Republike Kosovo (u daljem tekstu: Zakon o predsedniku) i sudskoj praksi Suda u slučaju br. KO97/10, podnosilac *Jakup Krasniqi*, presuda od 28. decembra 2010. godine (u daljem tekstu: slučaj Suda br. KO97/10).

51. Sud naglašava da Poglavlje II Zakona o predsedniku koje se odnosi na prava predsednika Republike Kosovo po završetku mandata, utvrđuje, između ostalog, i pravo predsednika na penziju čija visina iznosi sedamdeset posto (70%) plate koju prima predsednik Republike Kosovo. Međutim, ostvarivanje ovih prava je uslovljeno u članu 18. tog zakona, a tačnije "*završetkom mandata na koji je izabran*". Gore navedeni član, samim tim, uslovljava sticanje ovih prava od strane predsednika uslovom (i) da je "*izabran*" za predsednika Republike na osnovu relevantnih odredbi Ustava, i (ii) da je okončao svoj mandat, osim ako je taj mandat okončan kao rezultat razrešenja, kao što je utvrđeno u članu 10. Zakona o predsedniku.

52. Pored toga, Sud takođe naglašava da član 90. [Privremeni izostanak predsednika] Ustava utvrđuje uslove pod kojima predsednik Skupštine može biti vršilac dužnosti predsednika Republike Kosovo, ali ne duže od šest (6) meseci i da je Sud svojom sudskom praksom, odnosno slučajem br. KO97/10, stavio naglasak na razliku između izbora/imenovanja na određenu funkciju i imenovanja za vršioca dužnosti te funkcije, držeći stav da "*vršilac dužnosti*" predsednika nije izabrani predsednik Republike Kosovo (vidi slučaj Suda br. KO97/10, stavovi 23-25).

53. Shodno tome, i u tom kontekstu, Sud ponovo naglašava da uprkos tvrdnjama podnosioca zahteva o nepostojanju obrazloženja sudske odluke, odnosno osporene presude, Sud smatra da su na osnovu njegove sudske prakse i sudske prakse ESLJP-a, navodi podnosioca zahteva i navodi državnog tužioca, ispitani i obrazloženi od strane Vrhovnog suda. Sud smatra da su u okolnostima konkretnog slučaja, suštinski navodi podnosioca zahteva koji su predočeni pred redovnim

sudovima u vezi sa pogrešnim tumačenjem člana 3. Zakona o prinadležnostima bivših visokih zvaničnika, dovoljno obrazloženi od strane redovnih sudova što je imalo za rezultat postupak koji, u celini gledano, i u vezi sa navodima o nepostojanju obrazložene sudske odluke, ispunjava uslove koji su utvrđeni relevantnom sudskom praksom prilikom tumačenja člana 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP.

54. Sud, takođe, podseća da se podnosilac zahteva u prilog svojoj tvrdnji o nepostojanju obrazložene sudske odluke poziva na određeni broj predmeta ESLJP-a i Suda. Sud, u tom aspektu, naglašava da su sva opšta načela koja se tiču prava na obrazloženu sudsku odluku koje je zagarantovano članom 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP već uvrštena u praksu Suda, kao što je prikazano u stavu 40 ovog rešenja i da su primenjena u okolnostima konkretnog slučaja.

55. Jedini slučaj na koji se pozvao podnosilac zahteva, a koji nije povezan sa pravom na obrazloženu sudsku odluku jeste slučaj Suda KI99/14 i KI100/14. U tom kontekstu, Sud naglašava da podnosilac zahteva, osim činjenice da je naveo ovu odluku, nije izložio njenu činjeničnu i pravnu povezanost sa okolnostima konkretnog slučaja, koji zadatak, na osnovu sudske prakse Suda, pripada podnosiocu zahteva. Sud je dosledno naglašavao da se obrazloženja drugih sudskih odluka moraju tumačiti u kontekstu i u svelu činjeničnih okolnosti u kojima su donete (vidi, između ostalog, u ovom kontekstu, presudu u slučaju KI48/18 od 4. februara 2019. godine, podnosilac *Arban Abrashi i Lidhja Demokratike e Kosovës* (LDK), stav 275; i slučaj KI119/17, podnosilac *Gentian Rexhepi*, rešenje o neprihvatljivosti od 3. maja 2019. godine, stav 80). Međutim, i bez obzira na činjenicu da podnosilac zahteva nije argumentovao povezanost svog slučaja sa slučajem KI99/14 i KI100/14, Sud naglašava činjenicu da navedeni slučajevi nemaju nikakve sličnosti i da je "*značaj*" ili "*hitnost*" izbora glavnog državnog tužioca, na koju se poziva podnosilac zahteva, u slučaju KI99/14 i KI100/14 primenjena u kontekstu ocene iscrpljivanja pravnih sredstava (vidi stavove 50 do 54 slučaja Suda KI99/14 i KI100/14).

56. Stoga, u ovim okolnostima, a na osnovu napred navedenog i uzimajući u obzir navode koje je izneo podnosilac zahteva i činjenice koje je on predočio, Sud, oslanjajući se i na standarde koji su uspostavljeni u njegovoj sudskoj praksi u sličnim slučajevima i sudskoj praksi ESLJP-a, utvrđuje da podnosilac zahteva nije dovoljno dokazao i potkrepio svoju tvrdnju o povredi osnovnih prava i sloboda u pogledu obrazložene sudske odluke zagarantovane članom 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP.

57. Sud dalje ponovo naglašava da u principu "*pravičnost*" koja se zahteva članom 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP nije "*supstancijalna*", već "*procesna*" pravičnost. U praktičnom smislu, i u principu, to se svodi na kontradiktorni postupak u kome se stranke saslušavaju i nalaze u istim uslovima pred sudom (vidi u ovom kontekstu slučaj Suda br. KI42/16, podnosilac *Valdet Sutaj*, rešenje o neprihvatljivosti od 7. novembra 2016. godine, stav 41 i druge tu navedene reference; KI118/18, podnosilac *Eco Construction d.o.o.*, citiran u tekstu iznad, stav 48, i KI49/19, citiran u tekstu iznad, stav 55).

58. Ovo znači da se strankama mora omogućiti sprovođenje postupka na osnovu načela kontradiktornosti; da im se mora dati mogućnost da tokom različitih faza postupka predoče argumente i dokaze koje smatraju relevantnim za svoj slučaj; da su svi argumenti, objektivno gledano, koji su bili relevantni za rešavanje njihovog slučaja, propisno saslušani i razmotreni od strane sudova; da su činjenični i pravni razlozi za osporene odluke detaljno razmatrani; i da su, u skladu sa okolnostima slučaja, postupci u celini gledano bili pravični (vidi, između ostalog, slučaj Suda KI118/17, podnosilac *Şani Kervan i drugi*, rešenje o neprihvatljivosti od 16. februara 2018. godine, stav 35; vidi, takođe, *mutatis mutandis*, predmet *Garcia Ruiz protiv Španije*, citiran u tekstu iznad, stav 29). Sud smatra da u okolnostima konkretnog slučaja, podnosilac zahteva nije argumentovao da to nije slučaj.

59. Sud na kraju naglašava da član 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP ne garantuju nikome povoljan ishod u sudskom postupku niti predviđaju da Sud dovodi u pitanje primenu materijalnog prava od strane redovnih sudova u parničnom sporu, gde obično jedna strana dobija, a druga gubi (vidi, u ovom kontekstu, slučaj Suda KI118/17, citiran u tekstu iznad, stav 36, i KI142/15, podnosilac *Habib Makiqi,* rešenje o neprihvatljivosti od 1. novembra 2016. godine, stav 43).

60. U tom smislu, Sud naglašava da nezadovoljstvo podnosioca zahteva ishodom postupka od strane redovnih sudova i TSK-a ne može samo po sebi pokrenuti argumentovanu tvrdnju o povredi prava na pravično i nepristrasno suđenje ili o povredi prava na njihovu sudsku zaštitu (vidi predmet ESLJP-a *Mezőtúr-Tiszazugi Társulat protiv Mađarske*, presuda od 26. jula 2005. godine, stav 21 i, između ostalog, KI56/17, podnositeljka *Lumturije Murtezaj*, rešenje o neprihvatljivosti od 20. decembra 2017. godine, stav 42).

61. Sud takođe podseća da podnosilac zahteva navodi i povredu članova 24. i 54. Ustava. U vezi sa ovim navodima, Sud podseća na svoju sudsku praksu prema kojoj samo pominjanje određenog člana Ustava,

bez jasnog i relevantnog obrazloženja o tome kako je to pravo povređeno, nije dovoljno kao argument za aktiviranje zaštitnog mehanizma koji pružaju Ustav i Sud kao institucija koja vodi računa o poštovanju ljudskih prava i sloboda (vidi, u ovom kontekstu, slučajeve Suda KI02/18, podnosilac *Vlada Republike Kosovo [Ministarstvo životne sredine i prostornog planiranja*], rešenje o neprihvatljivosti od 20. juna 2019. godine, stav 36 i KI95/19, podnosilac *Ruzhdi Bejta,* rešenje o neprihvatljivosti od 8. oktobra 2019. godine, stavovi 30-31).

62. Takav stav Suda je zasnovan na sudskoj praksi ESLJP-a, na osnovu koje se navodi ili žalbe koje su neobrazložene i nepotkrepljene argumentima i dokazima odbijaju kao neosnovane na ustavnim osnovama. (Vidi Vodič ESLJP-a od 30. aprila 2019. godine kroz uslove prihvatljivosti; Deo I. Neprihvatljivost na temelju merituma; A. Očigledno neosnovana predstavka; 4. Nepotkrepljene žalbe: nedostatak dokaza, stavovi 280 od 283).

63. Međutim, Sud, povodom navoda koji se odnose na (i) član 24, naglašava da na osnovu sudske prakse ESLJP-a, u principu, da bi se neko pitanje pokrenulo u okviru člana 24. Ustava i člana 14. EKLJP mora postojati različito postupanje sa osobama u sličnim ili uporedivim situacijama (vidi predmet ESLJP-a *X i drugi protiv Austrije,* presuda od 19. februara 2013. godine, stav 98). Pored toga, svako različito postupanje ne predstavlja povredu gore navedenih članova. U principu, razlika u postupanju je diskriminatorna ako nema objektivnog ili razumnog opravdanja; drugim rečima, ako ne teži legitimnom cilju ili ako nema razumnog odnosa između sredstava koja su upotrebljena i cilja koji se želi postići (vidi predmet ESLJP-a *Guberina protiv Hrvatske*, presuda od 22. marta 2016. godine, stav 69 i druge tu navedene reference). U okolnostima konkretnog slučaja, podnosilac zahteva nije precizirao nijedan navod o bilo kakvoj razlici u postupanju i samim tim nije obrazložio niti potkrepio svoje navode o povredi člana 24. Ustava; i (ii) član 54, te naglašava da su oni u osnovi isti kao i navodi o povredi člana 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP i ne pokreću druga pitanja koja već nisu razmotrena od strane Suda. Shodno tome, u okolnostima konkretnog slučaja, podnosilac zahteva nije precizirao nijedan navod u vezi sa povredom svog prava na sudsku zaštitu prava i kao posledica toga nije obrazložio niti potkrepio svoje navode o povredi člana 54. Ustava.

64. Stoga, u okolnostima konkretnog slučaja, Sud smatra da podnosilac zahteva nije tačno razjasnio činjenice i navode o povredi člana 24. i 54. Ustava i kao rezultat toga i ovi navodi se, pored ostalih navoda u vezi sa članom 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP, koji su prethodno razmotreni i razjašnjeni, moraju proglasiti neprihvatljivim kao

očigledno neosnovani na ustavnim osnovama, kao što je utvrđeno u stavu 2 pravila 39. Poslovnika.

65. Na osnovu napred navedenog i uzimajući u obzir posebne karakteristike slučaja, navode koje izneo podnosilac zahteva i činjenice koje je predočio, Sud, oslanjajući se i na standarde koji su uspostavljeni u njegovoj sudskoj praksi u sličnim slučajevima i sudskoj praksi ESLJP-a, utvrđuje da podnosilac zahteva nije dovoljno dokazao i potkrepio svoju tvrdnju o povredi svojih osnovnih prava i sloboda zagarantovanih članom 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP i članovima 24. i 54. Ustava.

66. Shodno tome, Sud utvrđuje da je zahtev očigledno neosnovan na ustavnim osnovama i da se proglašava neprihvatljivim u skladu sa članom 113.7 Ustava, članom 47. Zakona i pravilom 39 (2) Poslovnika.

IZ TIH RAZLOGA

Ustavni sud u skladu sa članom 113.7 Ustava, članovima 20. i 47. Zakona i pravilima 39 (2) i 59 (2) Poslovnika, dana 11. marta 2020. godine, jednoglasno

ODLUČUJE

I. DA PROGLASI zahtev neprihvatljivim;

II. DA DOSTAVI ovo rešenje stranama;

III. DA OBJAVI ovo rešenje u Službenom listu u skladu sa članom 20.4 Zakona;

IV. Ovo rešenje stupa na snagu odmah.

Sudija izvestilac	**Predsednica Ustavnog suda**
Gresa Caka-Nimani	Arta Rama-Hajrizi

KI231/19, Podnosilac zahteva: Kosovska agencija za privatizaciju koja zastupa DP „Kosovo-Export, Zahtev za ocenu ustavnosti presude AC-I-15-0212-A0001 Žalbenog veća Posebne komore Vrhovnog suda za pitanja koja se odnose na Kosovsku agenciju za privatizaciju od 22. avgusta 2019 godine

KI231/19, Rešenje o neprihvatljivosti od 26. februar 2020. godine, objavljeno 22 aprila 2020. godine

Ključne reči*: Individualni zahtev, pravo na imovinu, privremene mere, očigledno neosnovan, rešenje o neprihvatljivosti*

Podnosilac zahteva je podneo zahtev Ustavnom sudu jer je smatrao da su odlukom Žalbenog veća PKVS navodno, njemu povređena prava i slobode garantovane članom 3. stav 1. [Jednakost pred zakonom], članom 7. [Vrednosti], članom 24. stav 1. [Jednakost pred zakonom], članom 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] članom 54. stav 1. [Sudska zaštita prava], članom 102. stav 3, [Opšta načela sudskog sistema] Ustava Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ustav), kao i članom 6. (Pravo na pravično suđenje) Evropske konvencije o ljudskim pravima (u daljem tekstu: (EKLjP).

Takođe je podnosilac zahteva tražio da Sud uvede i privremenu meru.

U stvari Sud primećuje, da se suština spora odnosi na činjenicu da je Žalbenog veća PKVS donelo pravosnažnu presudu kojim je rešilo predmet spora vezano za potvrđivanje imovinskih prava nad više parcela imovine koji je pokrenulo lice Z. Rr.H., tužbom Posebnoj komori Vrhovnog suda za pitanja koja se odnose na Kosovsku agenciju za privatizaciju.

Sud uvidom u navode podnosioca zahteva smatra da jedan deo tih navoda podnosilac u zahtevu podiže na nivo zakonitosti u vezi sa povredom člana 31. Ustava i člana 6. EKLjP, dok drugi deo navoda podnosilac zahteva diže i gradi na nivo ustavnosti u vezi sa povredom člana 31. Ustava i člana 6. EKLjP.

Shodno tome, Sud upravo zbog tih zaključaka nalazi za potrebu da navode podnosioca zahteva podeli na ***i)*** navode koje podnosilac podiže na nivo zakonitosti u vezi sa ustavnim povredama, kao i ***ii)*** navode koje podnosilac u zahtevu podiže na nivo ustavnosti u vezi sa ustavnim povredama.

Analizirajući navode koje podnosilac podiže na nivo zakonitosti, Sud je zaključio da nije našao ništa što bi vodilo zaključku da su redovni sudovi pogrešno ili proizvoljno promenili relevantne zakonske propise, što vodi zaključku da nema ni povrede člana 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLjP, u vezi sa prvim delom navoda podnosioca zahteva.

Što se tiče navoda koje podnosilac u zahtevu podiže na nivo ustavnosti u vezi sa ustavnim povredama, Sud je našao da je Žalbeno veće PKVS u obrazloženju presude dalo detaljna objašnjenja za sve žalbene navode koje je podnosilac zahteva podigao pred Žalbenim većem PKVS iz čega proizilazi da su i ovi navodi podnosioca zahteva nesnovani.

Sud na osnovu analize, kako navoda podnosioca koji su se odnosili na pitanje zakonitosti, tako i navoda koji su se odnosili na pitanje ustavnosti, nije našao da su postupci pred Specijalizovanim većem PKVS i Žalbenim većem PKVS, na bilo koji način bili nepravični ili proizvoljni da bi Ustavni sud bio uveren da su podnosiocu zahteva uskraćene bilo kakve procesne garancije, što bi dovelo do povrede prava na pravično i nepristrasno suđenje, garantovano članom 31. Ustava, odnosno članom 6. EKLjP-a, a samim tim, Sud zaključuje da nema ni povrede drugih članova Ustava i EKLjP koje je podnosilac zahteva naveo u zahtevu.

Sud je isto tako zahtev podnosioca za uvođenjem privremene mere odbio kao neosnovan.

REŠENJE O NEPRIHVATLJIVOSTI

u

slučaju br. KI231/19

Podnosilac

Kosovska agencija za privatizaciju koja zastupa DP „Kosovo-Export“

Zahtev za ocenu ustavnosti presude AC-I-15-0212-A0001 Žalbenog veća Posebne komore Vrhovnog suda za pitanja koja se odnose na Kosovsku agenciju za privatizaciju od 22. avgusta 2019 godine

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

Podnosioci zahteva

1. Zahtev je podnela Kosovska agencija za privatizaciju (u daljem tekstu: podnosilac zahteva), koja zastupak DP „Kosovo-Export“. Podnosioca zahteva zastupa Vjollca Haliti, pravnica Kosovske agencije za privatizaciju.

Osporena odluka

2. Podnosilac zahteva osporava presudu AC-I-15-0212-A0001 Žalbenog veća Posebne komore Vrhovnog suda za pitanja koja se odnose na Kosovsku agenciju za privatizaciju (u daljem tekstu: Žalbeno veće PKVS) od 22. avgusta 2019. godine.

Predmetna stvar

3. Predmetna stvar je ocena ustavnosti osporene presude Žalbenog veća PKVS kojom se navodno, podnosiocu zahteva povređuju prava i slobode garantovane članom 3. stav 1. [Jednakost pred zakonom], članom 7. [Vrednosti], članom 24. stav 1. [Jednakost pred zakonom], članom 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] članom 54. stav 1. [Sudska zaštita prava], članom 102. stav 3, [Opšta načela sudskog sistema] Ustava Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ustav), kao i članom 6. (Pravo na pravično suđenje) Evropske konvencije o ljudskim pravima (u daljem tekstu: (EKLjP).

4. Pored toga, podnosilac zahteva traži i uvođenje privremene mere obezbeđenja nad predmetnom imovinom, konkretnije nad katastarskim parcelama br. 1740 u površini od 0.24,41 ha, k.p. 1741 u površini od 0.78,03 ha, k.p. 1742 u površini od 0.78,03 ha, k.p. 1743 u površini od 2.88,29 ha, k.p. 1744 u površini od 0.32,72 ha, k.p. 1745 u površini od 0.80,68 ha, k.p. 1899 u površini od 3.56,71 ha, u ukupnoj površini od 9.76,27 ha.

5. Time bi se, po navodima podnosioca zahteva, *"zabranilo svako otuđenje imovine, raspodela nepokretnosti ili opterećivanje, čime bi se otklonila i mogućnost da nastane nepopravljiva šteta"*.

Pravni osnov

6. Zahtev je zasnovan na članovima 21.4 i 113.7 Ustava, članovima 22. [Procesuiranje podnesaka], 27. [Privremene mere] i 47. [Individualni zahtevi] Zakona o Ustavnom sudu Republike Kosovo br. 03/L-121 (u daljem tekstu: Zakon) i pravilima 32. [Podnošenje podnesaka i odgovora] i 56. [Zahtev za uvođenje privremenih mera] Poslovnika o radu Ustavnog suda (u daljem tekstu: Poslovnik o radu).

Postupak pred Ustavnim sudom

7. Dana 18. decembra 2019. godine, podnosilac zahteva je podneo zahtev Ustavnom sudu Republike Kosovo (u daljem tekstu: Sud).

8. Dana 20. decembra 2019. godine, predsednica Suda je imenovala sudiju Remzije Istrefi-Peci, za sudiju izvestioca i Veće za razmatranje sastavljeno od sudija: Arta Rama-Hajrizi (predsedavajuća), Bekim Sejdiu i Selvete Gërxhaliu-Krasniqi.

9. Dana 20. januara 2020. godine, Sud je obavestio pravnog zastupnika podnosioca zahteva o registraciji zahteva i kopiju zahteva prosledio Žalbenom veću PKVS.

10. Dana 26. februara 2020. godine, nakon razmatranja izveštaja sudije izvestioca, Veće za razmatranje je jednoglasno iznelo preporuku Sudu o neprihvatljivosti zahteva.

Pregled činjenica

11. Dana 11. avgusta 2014. godine, Kosovska agencija za privatizaciju (u daljem tekstu:KAP), je oglasila tender, radi privatizacije imovine DP „Kosovo-Export".

12. Dana 9. decembra 2014. godine, lice Z. Rr.H., podnelo je tužbu Posebnoj komori Vrhovnog suda za pitanja koja se odnose na Kosovsku agenciju za privatizaciju (u daljem tekstu:PKVS), za potvrđivanje prava svojine u vezi sa katastarskim parcelom br. 1740, plan 31, list 50, po kulturi pašnjak 3. klase, u površini od 0.24,41 ha, katastarskom parcelom br. 1741, plan 31, list 50, po kulturi obradivo zemljište 7. klase, u površini od 0.65,63 ha, katastarskom parcelom br. 1742, plan 31, list 50, po kulturi obradivo zemljište 5. klase, u površini od 0.78,03 ha i katastarskom parcelom br. 1743, plan 31, list 50, po kulturi pašnjak 3. klase, u površini od 2.88,29 ha, sve ovo na mestu zvanom "Veternik" u ukupnoj površini od 9.76,27 ha, sporne nepokretnosti. U tužbi, Z. R.H. je tražila, da joj se prizna ovo pravo *"jer smatra da je ova imovina pogrešno upisana na ime tuženog"*.

13. Tužilja Z.Rr.H., je uz tužbu za utvrđivanje prava svojine, podnela i zahtev za uvođnje privremene mere - suspenzije tendera koji je raspisao KAP 11. avgusta 2014. godine.

14. Dana 29. decembra 2014. godine, KAP (tužena) je podnela odgovor na tužbu, navodeći da *"osporava u potpunosti tužbu i navode iz tužbe tužilje kao neosnovane za osnovu zakona. Po navodima tužene, tužilja je podnela tužbu u suprotnosti sa principom "Legitimacioad causam" zato što istoj nedostaje aktivna legitimacija za procesuiranje sudskog pitanja i tužilja nije naglasila pravni osnov na kojem se zasniva tužbeni zahtev";* Na osnovu navoda KAP-a, *"pravo vlasništva nad spornim parcelama je dobila na osnovu postulata održaja, jer je pouzdan i legitiman nosilac, kao i da iz podnete tužbe proizilazi da je zastareo rok prava za tužilju za traži povraćaj stvari, zato što se tužilja nije interesovala za svoju imovinu od 1965. godine pa sve do podnošenja tužbe tokom 2014. godine, i predlaže da se odbaci tužba kao neprihvatljiva ili da se odbije kao neosnovana."*

15. Sud, na osnovu spisa predmeta, primećuje da su Specijalizovano veće Posebne komore Vrhovnog suda Kosova za pitanja koja se odnose na Kosovsku agenciju za privatizaciju (u daljem tekstu: Specijalizovano veće PKVS), i Žalbeno veće PKVS, vodili dva odvojena sudska postupka. Prvi sudski postupak se vodio povodom zahtev za uvođenje privremene mere, dok se drugi sudski postupak vodio po glavnom tužbenom zahtevu za povraćaj prava svojine.

Sudski postupak povodom zahteva za uvođenje privremene mere

16. Dana 3. februara 2015. godine, Specijalizovano veće PKVS donelo je rešenje C-II-14-0140-C0001, kojim je usvojilo zahtev lica Z.Rr.H., za izdavanje preliminarne sudske zabrane, čime je KAP-u zabranilo da preduzima bilo kakvu pravnu radnju koja se tiče privatizacije navedenih katastarskih parcela koje su trenutno bile upisane kao imovina DP „Kosova Export“, u ukupnoj površini od 9.76,27 ha.

17. U obrazloženju rešenja za uvođenje privremene mere Specijalizovano veće PKVS je navelo: *„Posebna komora smatra da mogućnost oštećenja, gubitka ili štete može nastupiti u ovom slučaju. U slučaju da je krajnji ishod glavne tužbe taj da tužilac ima pravo sa svojim zahtevom/tužbom, onda se ona ne može racionalno nadoknaditi po razumnoj ceni zato što je reč o nepokretnoj imovini i jer bi materijalna šteta bila velika. Pored toga, novčana naknada ne bi bila racionalna jer bi cena mogla biti ona koja nije tržišna, ali čak i ako bi bila, isplata bi mogla kasniti bez razloga. Vlasnicima bi bilo uskraćeno raspolaganje zemljištem i prihodima od njega.“*

18. Dana 18. februara 2015. godine, tužena (KAP) je izjavila žalbu Žalbenom veću PKVS, protiv rešenja C-II.-14-0140-C0001 od 3. februara 2015. godine, zbog bitnih povreda odredaba parničnog postupka, pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja i pogrešne primene materijalnog prava.

19. U žalbi, KAP je navela da *„smatra da nije postojala aktivna legitimacija za podnošenje tužbe od strane tužilje jer nije dokazano da je tužilja zakonski naslednik svog pretka. Prema navodima KAP, tužilja nijednim materijalnim dokazom nije potkrepila svoj zahtev za izdavanje privremene mere. Da se tužilja nije nikada interesovala za svoju imovinu od 1965. godine“*.

20. Dana 26. marta 2015. godine, Žalbeno veće PKVS, je donelo rešenje AC-I.-15-0041-A0001, kojim je odbilo žalbu KAP kao neosnovanu. U

obrazloženju rešenja Žalbenog veća KAP stoji: *„Sa ocenom Specijalizovanog veća PKVS da se treba uvesti privremena mera složilo se i Žalbeno veće i zbog činjenice da je tužilačka strana dostavila brojne dokaze kojima se dokazuje velika verovatnoća navodnog prava, kao što su: posedovni list iz 1957. i 1960. godine, odluka Nacionalnog veća iz 1961. godine kojom je tužilji oduzeta imovina sa obrazloženjem da ona ne može obrađivati to zemljište jer nema dovoljno radne snage, odluka Komisije za raspravljanje imovinskih odnosa od 21. jula 1965. godine kojom je tužilji vraćena oduzeta imovina, dok tuženi nije nijednim dokazom dokazao suprotno, tako da u skladu sa članom 55.1 Aneksa ZPKVS-a, Žalbeno veće smatra da je takva privremena mera neophodna do meritornog rešavanja tužbe“.*

Sudski postupak povodom tužbe radi potvrđivanja prava svojine

21. Dana 1. septembra 2015. godine, Specijalizovano veće PKVS, je donelo nalog C-II-14-0140-C0001, u kome je navelo da *„**i)** Specijalizovano veće obaveštava stranke da trenutno razmatra mogućnost izdavanja naloga za odustajanje od prikupljanja dodatnih dokaza. **ii)** Pozivaju se stranke da, ako ih imaju, dostave podneske i argumente u ovoj fazi postupka u roku od 7 (sedam) dana od dana prijema ovog obaveštenja. **iii)** Podnesci i celokupna priložena dokumentacija se moraju dostaviti u jednom primerku za predmet parnice suda i jednom primerku koji se dostavlja protivničkoj strani“.*

22. Dana 11. septembar 2015. godine, Specijalizovano veće PKVS, je donelo novi nalog C-II-14-0140-C0001, u kome obaveštava stranke da *„s obzirom na to da u postupku ne postoje sporna pitanja koja se moraju dodatno razjasniti u pogledu materijalnih činjenica za odlučivanje u predmetu ili predmetnoj stvari, Specijalizovano veće II odlučuje da oslobodi postupak od prikupljanja dodatnih dokaza“.*

23. Dana 14. septembra 2015. godine, Specijalizovano veće PKVS je donelo presudu C-II-14-0140-C0001, kojom je usvojilo tužbu radi priznanja prava svojine Z.Rr.H., nad parcelama koje je navela u tužbenom zahtevu, u ukupnoj površini od 9.76,27 ha.

24. Istom presudom, Specijalizovano veće PKVS je obavezalo KAP, da prenese na tužilju potpun posed nad imovinom opisanoj pod tačkom I izreke, kao i da joj obezbedi sve potrebne isprave kako bi se omogućio upis zemljišta na njeno ime pri katastarskim kancelarijama.

25. U obrazloženju presude C-II-14-0140-C0001 Specijalizovanog veća PKVS stoji:

„Sudija izvestilac Specijalizovanog veća je izdao nalog kao što je predviđeno članom 34. stav 4, obaveštavajući stranke o eventualnoj mogućnosti da Sud izda nalog za isključenje prikupljanja dodatnih dokaza. U vezi sa ovim procesnim korakom, nijedna od stranaka nije dostavila podneske ili argumente u određenom roku, nijedna od stranaka nije tražila održavanje usmene rasprave, niti prikupljanje dodatnih dokaza...“

Što se tiče pitanja postojanja aktivne legitimacije za podnošenje tužbe od strane tužilje, u svim uverenjima o posedovnim listovima koje su katastarske kancelarije izdale 8. aprila 1957. godine, 25. aprila 1957. godine, 18. novembra 1961. godine i 26. juna 1969. godine, sporne parcele su upisane na ime tužilje Z.Rr.H., i kao rezultat toga lako se razumeti da ona ima punu aktivnu legitimaciju za postupanje radi svojih prava u vezi sa spornim zemljišnim parcelama.

Lice R. A. P., predak tužilje Z.Rr.H., bio je vlasnik sledećih katastarskih parcela: 9/31, 9/32, 9/33, 9/34, 9/35, 9/36 i 9/80, Katastarska zona Priština, ukupne površine od 9.76,27 ha.

Tužilja Z.Rr.H., je kao isključivi naslednik svog pokojnog oca nasledila imovinu i zemljišne parcele su upisane na njeno ime i počela je da plaća takse na tu imovinu.

Svi dokumenti koje je tužilja podnela sudu su kopije originalnih dokumenata overene kod javnog beležnika koji se nalaze u nadležnim arhivima opštine Priština.“

26. Dana 8. oktobra 2015. godine, KAP je uložila žalbu Žalbenom veću PKVS na presudu C-II-14-0140-C0001 Specijalizovanog veća PKVS. U žalbi, KAP je između ostalog navela “*da je prvostepeni sud učinio povredu zakona i zakonskih odredaba zbog toga što uopšte nije održao raspravu, jer je izreka presude protivrečna sama sebi i razlozima presude i uopšte ne sadrži razloge o odlučnim činjenicama - presuda uopšte ne sadrži obrazloženje, da prvostepeni sud nije utvrdio činjenicu da li tužilja poseduje spornu imovinu, da li je savesni držalac i koliko dugo je poseduje“*.

27. Dana 22. avgusta 2019. godine, Žalbeno veće PKVS je donelo presudu AC-I-15-0212-A0001, kojom je žalbu KAP odbilo kao neosnovanu. U obrazloženju presude Žalbenog veća stoji:

> *„Što se tiče žalbenog navoda KAP da je prvostepeni sud učinio povredu zakona i zakonskih odredba zbog toga što uopšte nije održao raspravu, Žalbeno veće smatra da je Specijalizovano veće u konkretnom slučaju postupilo u skladu sa Aneksom Zakona o Posebnoj komori, odnosno članom 34. stavovima 3. i 4. Nalogom od 1. septembra 2015. godine, Specijalizovano veće je obavestilo stranke u postupku da je razmotrena mogućnost donošenja naloga za odustajanje od prikupljanja dodatnih dokaza i pozvalo stranke da, ako ih imaju, dostave podneske i argumente za ovu fazu postupka u roku od 7 dana od dana prijema tog obaveštenja. Nijedna od stranaka nije dostavila nijedan dokaz, niti je osporila takvu mogućnost, tako da ni ovaj žalbeni navod KAP nije utemeljen.*
>
> *Iz dokaza koje je izvelo Specijalizovano veće i koji se nalaze u spisu predmeta, potvrđuje se da ova sporna imovina nikada od 1957. godine nije bila na ime DP, već na ime pretka tužilje i na ime tužilje.*
>
> *Žalbom KAP nije pružen nijedan dodatni dokaz koji bi mogao da izmeni činjenično stanje koje je Specijalizovano veće utvrdilo ožalbenom presudom. Ona je čitavo obrazloženje prigovora fokusirala na neodržavanje rasprave, ne pružajući nijedan argument koji bi mogao da obori dokaze koje je pružila tužilja. I bez održavanja rasprave, KAP je pružena mogućnost da dostavi dodatne dokaze i argumente koji bi išli njoj u prilog jer je upozorena da rasprava neće biti održana u skladu sa zakonom, odnosno članom 34. Aneksa Zakona o posebnoj komori. Kao jedini dokaz, a koji se nalazio i u dosijeu pred Specijalizovanim većem, KAP pominje uverenje o imovini koja je na ime DP, ali nije bilo dokaza po kom osnovu je ova imovina prešla na ime DP kada svi dokazi potvrđuju da je ova imovinu uvek bila na ime tužilje.“*

Navodi podnosioca

28. Podnosilac zahteva navodi da su Specijalizovanu veće PKVS i Žalbeno veće PKVS, svojim presudama njemu povredili prava i slobode garantovane članom 3. stav 1. [Jednakost pred zakonom], članom 7. [Vrednosti], članom 24. stav 1. [Jednakost pred zakonom], članom 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] članom 54. stav 1. [Sudska

zaštita prava], članom 102. stav 3. [Opšta načela sudskog sistema] Ustava kao i članom 6. (Pravo na pravično suđenje) EKLjP.

29. Konkretnije, što se tiče povrede člana 3. stava 1. Ustava, podnosilac zahteva navodii *„Povredu ustavnosti i zakonitosti koja je određena članom 3, stav 1, zbog povrede fundamentalnog principa punog poštovanja vladavine zakona. Takođe se ovde bavimo i povredom poštovanja osnovnih ljudskih prava i sloboda, prava koja su osporena od strane sudkog organa, koji je po Ustavu Kosova krajnji čuvar i jedini zaštitnik prava građana i uspostavljanja zakonitosti, kršenjem ovog načela njemu povredili i osnovna ljudska prava i slobode“.*

30. Dalje što se tiče povrede člana 24. stav 1. i člana 31. Ustava, podnosilac zahteva navodi *„da je Posebna komora (prvi i drugi stepen) povredila zakonske odredbe člana 4.7.1 Zakona o Komori i člana 6. „Pravo na pravično suđenje“ Konvencije za zaštitu ljudskih prava i sloboda. Ovo stoga što je sud pokazao pristrasnost time što je ubrzao okončanje postupka kada je odlučio pre nego što je okončan pismeni postupak i bez održavanja rasprave. Prema članu 40. st. 1 tačka 1.3, pismeni postupak se završava podnošenjem protiv odgovora, a u konkretnom slučaju, sud je odlučio samo po tužbi i odgovoru na tužbu“.*

31. Podnosilac zahteva dalje navodi da: *“Sud je nastavio sa procesuiranjem slučaja u suprotnosti sa članom 47 “Postupci tokom sednice” al. 3, 4, 5, 6, 7. Nije uopšte bila zakazana sednica, već je odlučeno samo jednom proceduralnom odlukom za razliku od drugih slučaja bez administracije (čitanaj i prcoene istih) kao što to propisuje zakon. Takođe, takva radnja je u suprotnosti i sa samom sudskom praksom, jer u slučajevima kada se bavimo tužbom za utvrđivanje vlasništva, a posebno u ovom konkretnom slučaju (površina od 9.76.27 ha), sud, odnosno Posebna Komora, je utemeljila sledeću sudsku praksu: Na osnovu Dodatka Zakonu u KAP-u, odnosno članu 10, određuje se obustava svih radnji bilo upravnih ili sudskih.”*

32. Podnosialc zahteva takođe izjavljuje da *“Komora je nastavila sa razmatranjem slučaja u suprotnosti sa sudskom praksom i Ustavnim sudom (ref. Presuda u slučaju br. KG 142/16). Dalje, Sud obrazlaže zašto nije održao sednicu uz ubeđenje da je tužilja bila ta koja je trebala da traži da se održi sudska sednica” ! Ovaj stav Sudova ne nailazi podršku i nije u skaldu sa bilo kojom zakonskom odredbom Zakona o Posebnoj Komori Vrhovnog suda Kosova i Zakona o Parničnom Postupku.”*

33. U vezi sa povredom člana 54. stav 1. Ustava, podnosilac navodi „*da svako ima pravo na sudsku zaštitu u slučaju kršenja ili uskraćivanja nekog prava koje je garantovano ovim Ustavom ili zakonom, kao i pravo na efikasne pravne mere ukoliko se utvrdi da je takvo pravo prekršeno*“.

34. S tim u vezi, podnosilac navodi da je uskraćivanje prava na pravnu zaštitu, dovelo do povrede člana 102. stav 3. Ustava, kojim je utvrđeno da sudovi sude na osnovu Ustava i zakona. Po navodima Podnosioca “a) *Tužilji je vraćeno pravo vlasništva nad zemljištem, bez ikakvog pravnog osnova, za povraćaj nepokretne imovine. Na Kosovu još uvek ne postoji zakon o povraćaju imovine. b) Druga zakonska povreda se tiče činjenice da je sud doneo odluku bez održavanja nikakve sudske rasprave (u suprotnosti sa članom 53 Zakona o Komori), što predstavlja ozbiljnu povredu, iu suprotnosti sa članom 182.2, i) ZPP-a, što se može videti iz odluke Specijalizovanog veća C-II-14-0140-C-0001 od 3.2.2015. godine, c) Odluka Žalbenog veća AC-I-15-0212-A0001 od 22. avgusta 2019. godine, grubo krši važeći zakon ZPP-a, član 277, aJ, kao iz zakon o izmenama i dopunama zakona br. 03/L-006, o parničnom postupku, br. 04/L-118, jer je tužilja preminula dana 23.9.2015. godine (smrtovnica od 27.08.2015. godine), dok je sud odlučio Presudom dana 22.08.2019. godine, kao drugostepeni organ u nedostatku aktivne legitimacije strane.*

35. Podnosilac zahteva tvrdi povredu člana 6, navodeći da je žalbeno veće PKVS-a, *“bilo hronološki obavešteno o svim proceduralnim i zakonskim povredama od strane Specijalizovanog veća PKVS-a, između ostalog i o ustavnim povredama. Ali, iz odluke Apelacionog Suda se jasno vidi da nisu svi žalbeni navodi razmotreni/utvrđeni i da su bili zanemareni”*.

36. Na kraju, podnosilac svoje navode završava stavom „*da je Žalbeno veće PKVS svojom presudom br. AC-I-15-021-A00012 odlučilo uz povredu člana 7. stava 1. Ustava Republike Kosovo, kojim je utvrđeno da sudovi sude o društvenim vrednostima uz poštovanje načela jednakosti, ne narušavajući ljudska prava i slobode i vladavinu prava”*.

37. Podnosilac takođe zahteva od Suda i da uvede privremenu meru, čime bi se sprečilo otuđenje, raspodela ili opterećenje predmetne imovine kako bi se sprečila šteta koja može da nastane tokom postupka pred sudom.

38. Podnosilac zahteva traži od Suda da donese presudu kojom će proglasiti zahtev prihvatljivim i poništiti presudu AC-I-15-0212-

A0001 od 22. avgusta 2019. godine, koju je donelo Žalbeno veće PKVS, i presudu C-II-14-0140-C0001, od 14. septembra 2015. godine, koju je donelo Specijalizovano veće PKVS, ili u suprotnom da predmet vratiti na ponovno suđenje.

Prihvatljivost zahteva

39. Sud prvo ispituje da li je zahtev ispunio uslove prihvatljivosti koji su utvrđeni Ustavom, propisani Zakonom i dalje predviđeni Poslovnikom o radu.

40. U tom smislu, Sud se poziva na stavove 1. i 7. člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava koji propisuju:

> *„1. Ustavni sud odlučuje samo u slučajevima koje su ovlašćene strane podnele sudu na zakonit način.*
> *(...)*
> *7. Pojedinci mogu da pokrenu postupak ako su njihova prava i slobode koje im garantuje ovaj Ustav prekršena od strane javnih organa, ali samo kada su iscrpeli sva ostala pravna sredstva, regulisanim zakonom."*

41. Sud smatra da u skladu sa članom 21. 4. Ustava, koji propisuje da „Ustavom utvrđena prava i osnovne slobode važe i za pravna lica, onoliko koliko su izvodljiva", podnosilac zahteva ima pravo da podnese ustavnu žalbu, pozivajući se na prava koja važe za pojedince, a i za pravna lica (vidi, *mutatis mutandis*, rešenje od 27, januara 2010. godine, zahtev KI41/09, AAB-RIINVEST University L.C.C., Priština protiv Republike Kosovo).

42. Štaviše, Sud se takođe poziva i na uslove prihvatljivosti, kao što je propisano u Zakonu. U tom smislu, Sud se poziva na članove 47. [Individualni zahtevi], 48. [Tačnost podneska] i 49. [Rokovi] Zakona, koji propisuju:

Član 47
[Individualni zahtevi]

> *"1. Svaka osoba ima pravo da od Ustavnog suda zatraži pravnu zaštitu ukoliko smatra da njena Ustavom zagarantovana prava i slobode krši neki javni organ.*
>
> *2. Osoba može da podnese pomenuti podnesak samo nakon što su iscrpljena sva ostala zakonom određena pravna sredstva."*

Član 48.
[Tačnost podneska]

"Podnosilac podneska je dužan da jasno naglasi to koja prava i slobode sumu povređena ikoji je konkretan akt javnog organa koji podnosilac želi da ospori."

Član 49.
[Rokovi]

„Podnesak se podnosi u roku od 4 meseci. Rok počinje od dana kada je podnosilac primio sudsku odluku... ."

43. Što se tiče ispunjenja ovih uslova, Sud utvrđuje da je podnosilac zahteva podneo zahtev u svojstvu ovlašćene strane, osporavajući akt javnog organa, odnosno presudu AC-I-15-0212-A0001 Žalbenog veća PKVS, od 22. avgusta 2019. godine, nakon iscrpljenja svih pravnih sredstava. Podnosilac zahteva je isto tako naglasio prava i slobode za koje tvrdi da su povređene, u skladu sa uslovima iz člana 48. Zakona i podneo je zahtev u skladu sa rokom koji je propisan u članu 49. Zakona.

44. Pored toga, Sud uzima u obzir pravilo 39. [Kriterijum o prihvatljivosti], stav (2) Poslovnika o radu, koje propisuje:

"(2) Sud može smatrati zahtev neprihvatljivim, ako je zahtev očigledno neosnovan, jer podnosilac nije dovoljno dokazao i potkrepio tvrdnju."

45. U konkretnom slučaju, Sud primećuje da se suštinsko pitanje u zahtevu podnosioca odnosi na utvrđivanje imovinskog prava nad nepokretnom imovinom Tim povodom, redovni sudovi su vodili dva sudska postupka, od kojih, jedan povodom zahteva za uvođenje privremene mere, a drugi povodom rešavanja imovinskih prava nad predmetnom imovinom.

46. Shodno tome, uzimajući u obzir ishode oba sudska postupaka Sud napominje, da je sudski postupak vezano za privremenu meru u trenutnim okolnostima postao bespredmetan, i to iz razloga što je presudom Žalbenog veća PKVS, glavno pitanje u predmetnoj tužbi rešeno, samim tim su prestale i sve pravne posledice koje je Žalbeno veće PKVS rešenjem AC-I.-15-0041-A00010, o uvođenju priveremene mere uspostavilo. Iz tih razloga Sud se neće baviti ovim delom sudskog postupka.

47. Što se tiče sudskog postupka koji je vođen povodom tužbe za utvrđivanje imovinskih prava nad predmetnom imovinom, Sud i pored činjenice da je podnosilac u zahtevu naveo povrede više članova Ustava i EKLjP, je mišljenja da kao primarnu povredu, podnosilac zahteva u prvi plan ističe povredu člana 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLjP, koje on dovodi u vezu sa pogrešnom primenom određenh odredbi zakona, kao i sa neodržavanjem raspravne sednice na kojoj je i rešeno pitanje predmetne imovine. Takav stav redovnih sudova je po navodima podnosioca zahteva bio pristrasan i razlikovao se od sudske prakse (član 3. i 24. Ustava), jer on nije imao efikasnu pravnu i sudsku zaštitu (član 54. i 102. Ustava).

48. S tim u vezi, Sud smatra da jedan deo tih navoda podnosilac u zahtevu podiže na nivo zakonitosti u vezi sa povredom člana 31. Ustava i člana 6. EKLjP, dok drugi deo navoda podnosilac zahteva diže i gradi na nivo ustavnosti u vezi sa povredom člana 31. Ustava i člana 6. EKLjP.

49. Shodno tome, Sud upravo zbog tih zaključaka nalazi za potrebu da navode podnosioca zahteva podeli na ***i)*** navode koje podnosilac podiže na nivo zakonitosti u vezi sa ustavnim povredama, kao i ***ii)*** navode koje podnosilac u zatevu podiže na nivo ustavnosti u vezi sa ustavnim pivredama.

i) navodi koje podnosilac zahteva podiže na nivo zakonitosti u vezi sa povredom člana 31 Ustava i člana 6 EKLjP

50. Po mišljenju Suda, navode koje podnosilac podiže na nivo zakonitosti u cilju izgradnje navodnih povreda, su navodi koje on dovodi u vezu sa ćinjenicom da su Specijalizovano veće PKVS i Žalbeno veće PKVS, povredili zakonske odredbe člana 4.7.1 Zakona br. 04/L-033 o Posebnoj komori (u daljem tekstu: Zakon), da su pogrešno primenili član 40.1.3 Zakona, i pogrešno utvrdilo činjenično stanje po pitanju vlasništva nad predmetnom imovinom, da je vraćeno i movinsko pravo bez zaonskog osnova za povraćaj nepokretne imovine ker na Kosovo još uvek ne postoji Zakon o povraćaju imovine, da je postupak nastavljen i ako tužilja nije imala aktivnu legitimaciju, što je ubrzalo okončanje postupka povodom predmetne imovine.

51. U prilogu navedenih povreda podnosilac zahteva dodaje, i da je u žalbenom postupku pred Žalbenim većem PKVS on hronološkim redom ukazao na sve propuste Specijalizovanog veća PKVS, ali da Žalbeno veće PKVS nije odgovorilo ni na jedan od tih navoda. Sve ovo je po navodima podnosioca zahteva vodilo do povrede člana 31. Ustava i člana 6. EKLjP.

52. Specifičnije, a u vezi sa prvom kategorijom navoda, odnosno tvrdnji u vezi sa utvrđivanjem činjeničnog stanja i primene materijalnog prava, Sud podseća da je uvek naglašavao da ovi navodi ne spadaju pod nadležnost Suda, i samim tim, u principu, ne mogu se razmatrati od strane Suda (vidi, s tim u vezi, između ostalog, slučajeve Suda KI56/17, podnositeljka zahteva *Lumturije Murtezaj,* Rešenje o neprihvatljivosti od 18. decembra 2017. godine, stav 35, KI154/17 i 05/18 podnosioci zahteva *Basri Deva, Afërdita Deva i Društvo sa ograničenom odgovornošću "Barbas"* Rešenje o neprihvatljivosti od 12.avgusta 2019 god, stav 60, KI192/18, podnosilac zahteva K*osovska kompanija za distribuciju i snabdevanje energijom, KEDS d.d.*, Rešenje o neprihvatljivosti, od 16. avgusta 2019 god, stav 49).

53. Sud je takođe preko svoje sudske prakse konstantno naglašavao da nije njegov zadatak da se bavi greškama u činjenicama i zakonu, koje su navodno izvršili redovni sudovi (zakonitost), osim i u meri u kojoj su iste mogle povrediti prava i slobode zaštićene Ustavom (ustavnost). On sam ne može oceniti zakon koji je doveo do toga da redovni sud usvoji jednu umesto neke druge odluke. Da je drugačije, Sud bi delovao kao sud "četvrtog stepena", što bi rezultiralo prevazilaženjem granica postavljenim pod njegovom jurisdikcijom. U stvari, uloga je redovnih sudova da tumače i primenjuju odgovarajuća pravila procesnog i materijalnog prava (vidi slučaj ESLjP-a, *Garcia Ruiz prativ Španije,* Presuda od 21. januara 1999. godine, stav 28; vidi i, između ostalog, slučajeve Suda: Kl70/11, podnosioci zahteva: *Faik Hima Magbule Hima i Bestar Hima*, rešenje o neprihvatljivosti od 16. decembra 2011. godine, KI154/17 i 05/18 podnosioci *Basri Deva, Afredita Deava i Društvo sa ograničenom odgovornošću "Barbas"*, Rešenje o neprihvatljivosti od 12. avgusta 2019. god., stav 61, KI192/18, podnosilac zahteva *Kosovska kompanija za distribuciju i snabdevanje energijom, KEDS d.d.,* Rešenje o neprihvatljivosti, od 16. avgusta 2019. god., stav 50).

54. Zadatak je Suda da razmotri postupak u celini, što u konkretnom slučaju obuhvata i rešenja žalbenih sudova (vidi, između ostalog, presudu ESLjP u predmetu *Helmers protiv Švedske* od 29. oktobra 1991, Serija A br. 212, str. 15, st. 31). Dalje, ne spada u nadležnost ESLjP da umesto sopstvene procene činjenica preuzima tumačenje domaćeg suda, a opšte je pravilo da domaći sud ceni dokaze koji mu se podnose. Zadatak Suda je da utvrdi da li je postupak u celini bio pravičan, uključujući i način predočavanja dokaza (vidi, između ostalog, inter alia, predmet *Edwards protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, predstavka br. 79/1991/331-404, Izveštaj Evropske komisije za Ljudska prava, stav 34).

55. Vraćajući se na konkretan slučaj i prvu kategoriju žalbenih navoda, Sud primećuje da je za podnosioca zahteva bilo sporna primena člana 4.7.1 Zakona od strane Specijalizovanog veća PKVS i Žalbenog veća PKVS. Sud podseća da član 4.7.1 Zakona glasi:

"Član 4 Nadležnost

1. Specijalna komora ima isključivu nadležnost nad svim predmetima i postupcima koji uključuju bilo koje od sledeće
[...]
7.1 predmet takvog zahteva, pravne stvari, postupka ili predmeta je u isključivoj nadleţnosti Specijalne komore kao što je navedeno u stavu 1. ovoga člana, ili..."

56. Sud na osnovu uvida u član 4 Zakona primećuje, da on reguliše pitanje nadležnost Specijalne komore da se bavi predmetnim zahtevima. Shodno zakonu, Specijalizovano veće i Žalbeno veće su sastavni deo Posebne komore Vrhovnog suda, koje kao takve sude u dve sudske instance. Shodno tome Sud ne nalazi spornim pitanje nadležnosti Specijalizovanog veća PKVS, a ni Žalbenog veća PKVS, da se bave predmetnim zahtevom. Štaviše, Sud u zahtevu nije našao da je podnosilac zahteva u bilo kojoj fazi postupka na bilo koji način osporavao ili doveo u pitanje njihovu nadležnost, šta samo po sebi vodi zaključku da su navodi o povredi člana 4.7.1 Zakona koje podnosilac dovodi u vezu sa povredom člana 31. Ustava i člana 6. EKLjP neosnovani.

57. Sud dalje primećuje da podnosilac zahteva smatra da su Specijalizovano veće PKVS i Žalbeno veće PKVS pogrešno primenili član 40. st. 1 tačka 1.3, Zakona. U prilog tome, on je naveo *da se pismeni postupak završava podnošenjem protiv odgovora, a u konkretnom slučaju, sud je odlučio samo po tužbi i odgovoru na tužbu"*.

58. Sud podseća da član 40. st. 1 tačka 3, Zakona glasi,

„Član 40 Prigovori na izbor svedoka i svedoka veštaka

1.Bilo koja stranka može uložiti prigovor na kompetentnost ili podobnost bilo kog predloženog svedoka ili veštaka zahtevajući od sudije (a) na predmetu ili u postupku, da zabrani svedoku ili veštaku da pruzi dokaze, bilo u potpunosti ili u posebnoj stvari.
[...]

3. Stranka koja ulaze prigovor mora da navede razloge za prigovor. Svakoj drugoj stranki daje se prilika da podrži ili da se usprotivi prigovoru i da pruzi svoje razloge za dati stav; pod uslovom, međutim, da ukoliko se prigovor ulozi tokom usmene rasprave,, data prilika bude pružena samo strankama koje prisustvuju raspravi.“

59. S tim u vezi, Sud nalazi, da je u trenutku podnošenja tužbenog zahteva za utvrđivanje prava imovine, tužena, što je u ovom slučaju podnosilac zahteva, imao mogućnost, da podnese svoje prigovore kao i argumente i dokaze kojima je osporavao tužbeni zahtev tužilje, i to čak od trenutka prvog sudskog postupka kada su sudovi rešavali pitanje osnovanosti zahteva za uvođenje privremene mere. Isto tako, podnosilac zahteva je i u žalbenom postupku povodom rešenja za uvođenje privremene mere, pa i tokom drugog sudskog postupka kada su sudovi odlučivali o suštini tužbe, imao mogućnost, a šta je on i uradio, da podnese sve žalbene argumente i dokaze pred sudovima više instance, koje su sudovi podobno i ispitali.

60. U vezi sa navodom podnosioca zahteva da je Žalbeno veće PKVS-a pogrešno utvrdio činjenično stanje u vezi sa vlasništvom navedene imovine, da je vraćeno imovinsko pravo bez zakonskog osnova za vraćanje nepokretne imovine zato što na Kosovu još uvek ne postoji Zakon o povraćaju imovine, Sud primećuje da je Žalbeno Veće PKVS-a u Presudi AC-I-15-0212-A0001 obrazložilo da: “*Na osnovu dokaza koji su razmotreni od strane Specijalizovanog veća, i onih koji se nalaze u sposima predmeta, potvrđuje se da sporna imovina nijednom još od 1957. godine, nije bila na ime DP-a, već je bila na ime prethodnika tužilje, i na ime tužilje. U žalbi KAP nije pružila nikaakv dodatni dokaz koji bi mogao da izmeni činjenično stanje koje je utvrđeno od strane Specijalizovanog veća u ožalbenoj presudi. Ista je čitav razlog osporavanja fokusirala na ne odr]avanje sednice saslušanja, bez davanja bilo kakvog argumenta koji bi mogao da obori dokaze koji su pruženi od strane tužilje. Čak i bez održavanja sednice saslušanja, KAP je imala mogućnost da pruži dokaze i dodatne argumente koji bi bili o prilog istoj, jer je upozorena da se neće održati sudska sednica u skaldu sa zakonom, odnosno članom 34 Aneksa Zakona o Posebnoj Komori. Jedini dokaz a koji je bio i u dosijeu pred Specijalizovanim većem, KAP je spomenuo uverenje o vlasništvu koje je bilo na ime DP-a, ali nije dokazao po komo snovu je oma imovina prešla na ime DP-a, kada svi dokazi potvrđuju da je ova imovina bila uvek na ime tužilje.”*

61. Štaviše, Sud primećuje da je podnosilac zahteva, između ostalog u žalbi Žalbenom veću PKVS još u postupku odlučivanja povodom

zahteva za uvođenje privremene mere pokrenuo i pitanje *aktivne legitimacije za podnošenje tužbe od strane tužilje jer nije dokazano da je tužilja zakonski naslednik svog pretka*.

62. Sud opaža da je Žalbeno veće PKVS pored ostalih odgovora iz žalbe, podnosiocu zahteva pružilo i odgovore upravo povodom pitanja aktivne legitimacije. Tim povodom Žalbeno veće PKVS je zaključilo: *„Žalbeni navod KAP da nije dokazano da je tužilja zakonski naslednik svog pretka je neosnovan jer se iz dokaza koji se nalaze u spisu predmeta jasno vidi da je tužilja Z.H. bila vlasnica ove imovine od 1957. godine, a i tužbu je podnela ona lično“*.

63. Sledstveno tome, Sud i ostale tvrdnje podnosioca zahteva koje se odnose na činjenicu da Žalbeno veće PKVS nije hronološkim redom ispitalo i odgovorilo na sve njegove žalbene navode nalazi kao neosnovane, iz čega proizilazi da Sud u odlukama Specijalizovanog veća PKVS i Žalbenog veća PKVS, nije našao ništa što bi vodilo zaključku da su redovni sudovi pogrešno ili proizvoljno promenili relevantne zakonske propise, što vodi zaključku da nema ni povrede člana 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLjP, u vezi sa prvim delom navoda podnosioca zahteva.

ii) navodi koje podnosilac u zatevu podiže na nivo ustavnosti u vezi sa povredom člana 31. Ustava i člana 6. EKLjP

64. Po mišljenju Suda, navode koje podnosilac podiže na nivo ustavnosti u cilju izgradnje navodnih povreda člana 31. Ustva u vezi sa članom 6. EKLjP, su navodi koje on dovodi u vezu sa činjenicom da su Specijalizovano veće PKVS i Žalbeno veće PKVS, doneli presude kojima su rešili pitanje predmetne imovine, a da je pri tome izostala javna rasprava.

65. S tim u vezi, Sud podseća da “pravo na javnu raspravu“ kao jedan od elemenata prava na pravično suđenje podrazumeva pravo stranke da bude prisutna na sudu. Konkretnije, koncept pravičnog suđenja zahteva da se vodi takozvani raspravni postupak, gde stranke u parničnom postupku imaju pravo da znaju i iznose komentare na mišljenja ili dokazni materijal koji ulaže druga strana. U krivičnom postupku, poštovanje ovog principa podrazumeva da obe strane, i tužilac i odbrana, moraju imati mogućnost potpunog uvida i davanja mišljenja i komentara na podneske i dokaze suprotne strane (vidi presudu ESLjP *Brandstetter protiv Austije,* Aplikacija br.11170/84,112876/87 13468/87 od 28. Avgusta 1991 godine,

presudu *Bricmont protiv Belgije*, aplikacija br.10857/84 od 7.jula 1989. godine).

66. Kada je reč o ovom elementu, ovo pravo znači da podnosilac zahteva treba lično da učestvuje na raspravi. Mora se naglasiti da praksa ESLjP na osnovu člana 6. stav 1. EKLjP ne pravi značajnu razliku između slučajeva kada podnosilac predstavke nije bio lično prisutan, već je bio zastupljen preko svog advokata, i onih slučajeva gde je u domaćim sudovima postupak vođen na osnovu pismenih dokaza, bez saslušanja zastupnika stranaka. U kontekstu prava na javnu raspravu, ESLjP je stavio naglasak na razliku između slučajeva u kojima je podnosilac predstavke mogao lično da prisustvuje raspravi i onih u kome takvu mogućnost nije imao. Mada prisustvo advokata u sudnici može biti relevantno u kontekstu kršenja nekih drugih prava garantovanih članom 6. kao što su prava koja su garantovana u tačkama (b) i (c) stava 3) gde u centru pažnje na osnovu člana 6. stav 1. mora biti lično prisustvo podnosioca predstavke u sudu (vidi presudu ESLjP *Göç protiv Turske*, aplikacija br.36590/97, od 11. jula 2002. godine).

67. Sud isto tako želi da napomene da je kao koncept člana 6. Konvencije, ESLjP, u svojoj praksi utvrdio, da je isto tako moguće i odreći se većine prava po osnovu člana 6. EKLjP, pa samim tim i prava na javnu raspravu. ESLjP je u slučaju *Poitrimol protiv Francuske* smatrao da se lice može odreći svog prava da prisustvuje raspravi, bilo u krivičnoj, bilo u građanskoj parnici. Međutim, to odricanje mora biti nedvosmisleno i moraju biti poštovane minimalne zaštitne mere primerene značaju tog čina (vidi presudu ESLjP *Poitrimol protiv Francuske*, aplikacja br. 14032/88 od 23. novembra 1993. godine).

68. U tom kontetstu Sud želi da doda, da pravo na prisustvovanje raspravi ne znači i obavezu vlasti da dovedu stranke na suđenje, ako one same ne ulože dovoljno truda da učestvuju u postupku (vidi, mutatis mutandis, presudu ESLjP u slučaju *Nunes Dias protiv Portugalije aplikacija br.55391/13, 57728/13 i 74041/13 od 6. novembra 2018. godine*). Vlasti su dužne da ih obaveste o predstojećim raspravama, međutim, član 6. ne daje strankama u sporu automatsko pravo da ih sud na poseban način natera da učestvuju u samom postupku (vidi odluku *Nikolay Bogonos protiv Rusije*, aplikacija br. 68798/01, od 5. februara 2004. godine).

69. Sud, sagledavajući konkretan navod podnosioca zahteva o neodržavanju javne rasprave u okviru navedenih principa ESLjP, primećuje, da je Specijalizovano veće PKVS, u postupku pre održavanja raspravne sednice povodom tužbenog zahteva za utvrđivanje prava nad imovinom, donelo nalog C-II-14-0140-C0001,

u kome je obavestilo stranke u postupku, da on sam neće nastaviti sa prikupljanjem dokaza u konkretnom slučaju. Štaviše, Specijalizovano veće PSKV, je pozvalo stranke da dostave dodatne podneske, argumente ili zahteve u ovoj fazi postupka u roku od 7 (sedam) dana od dana prijema obaveštenja.

70. Sud primećuje da je takav stav Specijalizovano veće PKVS donelo iz razloga što su stranke u postupku (tužilja i podnosilac zahteva), njemu već dostavile dokaze i argumente pre početka prvog sudskog postupka, odnosno pre nego što je ono odlučilo o zahtevu za uvođenje privremene mere, koji su kao takvi njemu bili sasvim dovoljni da odluči i o pitanju tužbe za utvrđivanje imovinskih prava.

71. Konkretnije, tužilja je u tužbi za utvrđivanje prava svojine donela dokaze kojima je podupirala svoje tvrdnje da njoj kao vlasnici predmetne imovine pripadaju i vlasnička prava nad predmetnom imovinom.

72. Isto tako podnosilac zahteva u svojstvu tužene je podneo odgovor na tužbu, kojim je pokušao da ospori tužbene zahteve tužilje, navodeći između ostalog pitanje legitimiteta tužilje kao i pitanje vlasništva nad predmetnom imovinom.

73. Sud primećuje da je Specijalizovano veće PKVS, imajući u vidu da stranke nisu u propisanom roku dostavile njemu dopunske argumente, dokaze ili zahtev za održavanje raspravne sednice, donelo novi nalog C-II-14-0140-C0001, u kome je obavestilo stanke da *„s obzirom na to da u postupku ne postoje sporna pitanja koja se moraju dodatno razjasniti u pogledu materijalnih činjenica za odlučivanje u predmetu ili predmetnoj stvari, Specijalizovano veće II odlučuje da oslobodi postupak od prikupljanja dodatnih dokaza“*.

74. Sud primećuje da je Specijalizovano veće PKVS, takav stav zauzelo na osnovu člana 34.3 i 5 Aneksa Zakona br. 04/L-033 o PKVS, koji predviđa:

> „Član 34 Preliminarni izveštaj sudije pojedinca
> *[...]*
> *3. Na osnovu preliminarnog izveštaja, Specijalno veće može da donese naredbu o nepotrebnosti prikupljanja svedočenja ili drugih dokaza ako oceni da više nema istinskog osporavanja materijalnih činjenica neophodnih za odlučivanje po predmetu.*
> *[...]*

5. Ako je naredba o nepotrebnosti prikupljanja dokaza doneta shodno navedenom stavu 3. ovog člana 4, odredbe člana 11 ovog Aneksa ne primenjuju se na tužbeni zahtev.“

75. Po mišljenju ovog suda, Specijalizovano veće PKVS je obaveštavajući stranke u postupku, da u propisano roku mogu njemu da dostave nove dokaze ili iznesu nove argumente, kao i o mogućim pravnim posledicama koje mogu da nastupe ako to ne urade, ispunilo zakonske obaveze prema strankama u postupku.

76. Upravo podnosilac zahteva, kao stanka koja pretenduje i tvrdi da ima pravo svojine nad predmetnom imovinom, bi trebao da preduzme sve zakonom predviđene pravne radnje koje bi mu omogućile da pred sudom one budu detaljno obrazložene i argumentovane, u stvari, podnosilac zahteva bi trebao da pred Specijalizovanim većem PKVS aktivno učestvuje u samom postupku.

77. Sud želi da napomene da je aktivno učešće stranke u postupku još jedan od elemenata prava na javnu raspravu koji podrazumeva da lice protiv koga je podneta tužba u građanskoj parnici treba, ne samo da bude prisutno pred sudom, već to lice mora osim toga, da bude u stanju da aktivno učestvuje u postupku bez ograničenja.

78. U tom kontekstu, Sud primećuje da je upravo podnosilac zahteva postupio suprotno ovom načelu time što nije u propisanom roku odgovorio na nalog nadležnog organa i preduzeo potrebne radnje od kojih bi možda i zavisio tok i sam ishod sudskog postupka. Njegova ne aktivnost u postupku nije nastupila kao rezultat nekih ograničenja ili zabrana od strane Specijalizovanog veća PKVS. U stvari Specijalizovano veće PKVS je shodno spisima predmeta, uložilo dovoljno truda, i omogućilo je podnosiocu zahteva da aktivno učestvuje u postupku. Međutim načelo prisustvovanja javnoj raspravi ne znači i obavezu Specijalizovanog veća PKVS da i fizički dovede stranke na suđenje, ako one same ne ulože dovoljno truda da učestvuju u postupku (vidi odluku ESLjP u slučaju *Nunes Dias protiv Portugalije*).

79. U svetlu navedenog, Sud ne može a da ne iznese i svoje zapažanje, a to je da je podnosilac zahteva pod pretpostavkom da je u propisanom roku podneo nove dokaze, argumente ili zahtev Specijalizovanom veće PKVS za održavanjem javne raspravne sednice, koji bi podržao valjanim argumentima i dokazima, moglo dovesti do toga, da Specijalizovano veće PKVS, nađe za potrebu da na osnovu njih sazove i javnu raspravnu sednicu gde bi tuženi i tužilja imali mogućnost da pred sudom i usmeno iznesu i razmene argumente.

80. Takvim svojim neaktivnim postupkom, podnosilac zahteva se i u formalnom smislu *„dobrovoljno odrekao od prava“* na javnu raspravu kao jednog segmenta prava na pravično i nepristrasno suđenje.

81. Imajući u vidu pomenutu praksu ESLjP, Sud je mišljenja da je Specijalizovano veće PKVS poštovalo *„minimalne zaštitne mere“*, koje se zahtevaju praksom ESLjP (vidi pomenuti slučaj *Poitrimol protiv Francuske)*. Štaviše, Sud posebno želi da napomene da nije obaveza redovnih sudova, da preduzimaju *„poseban trud“* kako bi naterali stranku da aktivno učestvuje u postupku ili kako bi je doveli da prisustvuje toku suđenja, takva odluka je prepuštena samoj stranci da je donese (vidi pomenuti slučaj *Nikolay Bogonos protiv Rusije*).

82. Sud dalje primećuje da podnosilac zahteva navodi *da je Žalbeno veće PKVS u žalbenom postupku povredilo član 7. stava 1. Ustava Republike Kosovo, kojim je utvrđeno da sudovi sude o društvenim vrednostima uz poštovanje načela jednakosti, ne narušavajući ljudska prava i slobode i vladavinu prava*, pri tome ne pružajući nikakva konkretna objašnjenja i dokaze kojima bi on opravdao svoje navode.

83. Štaviše, Sud nalazi da je Žalbeno veće PKVS u obrazloženju presude dalo detaljna objašnjenja za sve žalbene navode koje je podnosilac zahteva podigao pred Žalbenim većem PKVS iz čega proizilazi da su i ovi navodi podnosioca zahteva nesnovani.

84. Sud na osnovu analize, kako navoda podnosioca koji su se odnosili na pitanje zakonitosti, tako i navoda koji su se odnosili na pitanje ustavnosti, nije našao da su postupci pred Specijalizovanim većem PKVS i Žalbenim većem PKVS, na bilo koji način bili nepravični ili proizvoljni da bi Ustavni sud bio uveren da su podnosiocu zahteva uskraćene bilo kakve procesne garancije, što bi dovelo do povrede prava na pravično i nepristrasno suđenje, garantovano članom 31. Ustava, odnosno članom 6. EKLjP-a, a samim tim, Sud zaključuje da nema ni povrede drugih članova Ustava i EKLjP koje je podnosilac zahteva naveo u zahtevu.

85. Sud naglašava da je obaveza podnosioca zahteva da potkrepi svoje ustavne tvrdnje i podnese *prima facie* dokaz koji ukazuje na povredu prava garantovanih Ustavom i EKLjP (vidi slučaj Ustavnog suda br. KI19/14 i KI21/14, podnosioci zahteva: *Tafil Qorri i Mehdi Syla,* od 5. decembra 2013. godine).

86. Dakle, zahtev podnosioca je očigledno neosnovan na ustavnim osnovama i treba da se proglasi neprihvatljivim u skladu sa pravilom 39. (2) Poslovnika.

Zahtev za privremenu meru

87. Sud podseća da podnosilac zahteva takođe traži od Suda da uvede privremenu meru, *"kako bi se zabranilo otuđenje, raspodela ili pravno opterećenje nad predmetnom imovinom"*.

88. Međutim, Sud je upravo zaključio da se zahtev podnosioca treba proglasiti neprihvatljivim na ustavnim osnovama.

89. Stoga, u skladu sa članom 27.1 Zakona, i u skladu sa pravilom 57. (4) (a) Poslovnika o radu, zahtev podnosioca za privremenu meru treba da se odbije, jer isti ne može da bude predmet razmatranja pošto je zahtev proglašen neprihvatljivim.

IZ OVIH RAZLOGA

Ustavni sud Kosova, u skladu sa članom 113.1. i 7. Ustava, članovima 20 i 27.1 Zakona i pravilima 39. (2) i 57. (1) Poslovnika o radu, na zasedanju održanom 26.februara 2020 godine, je jednoglasno

ODLUČIO

I. DA PROGLASI zahtev neprihvatljivim;

II. DA ODBIJE zahtev za privremenu meru;

III. DA DOSTAVI ovu odluku stranama;

IV. DA OBJAVI ovu odluku u Službenom listu u skladu sa članom 20.4 Zakona;

V. Ova odluka stupa na snagu odmah.

Sudija izvestilac	**Predsednica Ustavnog suda**
Remzije Istrefi-Peci	Arta Rama-Hajrizi

KI158/19, Podnosilac: Fatos Dervishaj, ocena ustavnosti nepostupanja Javnih Organa u vezi sa zahtevima podnosioca zahteva

KI158/19 Rešenje o neprihvatljivosti od 10. juna 2020. godine, objavljeno dana 24 jula 2020. godine

Ključne reči: *individualni zahtev, nepreduzimanje radnji javnih organa, jednakost pred zakonom, efektivna pravna sredstva, sudska zaštita prava, zaštita imovine, zahtev neprihvatljiv*

Podnosilac zahteva pred Ustavnim Sudom osporava ustavnost nepostupanja Javnih Organa, odnosno Osnovnog tužilaštva u Prištini, državnog tužilaštva, Sudskog saveta Kosova, Ombudsmana i Vrhovnog suda, u vezi sa njegovim zahtevima za podnošenje krivične prijave, izuzeće tužioca M Ll, i disciplinskoj odgovornosti tužilaca i prenosa predmeta u nadležnost Specijalnog tužilaštva i administrativnom ćutanju ovih organa .

Sud je, nakon što je procenio navode podnosioca zahteva u vezi sa krivičnom prijavom, smatrao da se njegov zahtev u vezi sa ovim navodom treba proglasiti neprihvatljivim zato što je od dana prijema poslednje odluke od Osnovnog tužilaštva u Prištini pa do podnošenja zahteva, prošlo više od četiri (4) meseca. U vezi sa tvrdnjama podnosioca zahteva o izuzeću tužioca na slučaju M.LL. kao i disciplinske odgovornosti tužilaca, Sud je smatrao da ne stoji činejnica da javni organi nisu delovali jer su isti odgovorili na sve njegove dopise, kako Osnovno tužilaštvo u Prištini tako i Vrhovni Sud. Što se tiče navoda da javni organi nisu prosledili krivični slučaj [PP. br. 65/17] na razmatranje u Specijalno tužilaštvo, Sud je smatrao da je pitanje slanja navedenog krivičnog slučaja u nadležnost Specijalnog tužilaštva na razmatranje, bila izvršna nadležnost Osnovnog tužilaštva u Prištini. Dalje, Sud je, na osnovu spisa predmeta, primetio da se zahtev podnosioca zahteva za slanje krivičnog predmeta [PP. nr. 65/17] u nadležnost Specijalnog tužilaštva, zasniva prosto samo na njegovoj sumnji da tužilac M.LL., kojoj je bio dodeljen taj predmet, odugovlačila istragu kao i podizanje optužnice protiv osumnjičenih M.G., V.I., D.R., M.B., N.H., G.X. i S.B-SH. Štaviše, u vezi sa ovim navodom, podnosilac zahtgeva je tvrdio i povredu člana 24 [Jednakost pred Zakonom] i Sud je primetio da se on samo pozvao na diskriminaciju, a nije objasnio kako je došlo do povrede tog prava, i samim tim nije ni objasnio u čemu se sastojao *"različiti tretman, bez objektivnog i racionalnog obrazloženja, osoba u relativno sličnim situacijama"*. Dalje, podnosilac zahteva se žalio i na nedelovanje Ombudsmana, tvrdei da je došlo do povrede člana 54 i člana 132 Ustava i člana 45 Evrospke Konvencije o Ljudskim Pravima. Sud je, nakon što je procenio navode podnosioca zahteva u vezi sa postupkom koji je sproveden pred Ombudsmanom, našao da

članovi 54 i 132 Ustava nisu članovi koji u sebi sadrže neko pravo ili neku slobodu. Dakle, oba dva gore navedena člana nisu članovi koji se mogu tumačiti na nezavistan način od drugih ustavnih odredbi, koje su važne za ovo pitanje. Podnosilac zahteva se takođe pozvao i na povredu člana 32 [Pravo na pravno sredstvo], ali nije ni na koji način obrazložio koje mu je pravno sredstvo bilo osporeno i protiv koje to odluke on nije imao mogućnosti da podnese neko pravno sredstvo, već je povezao iste te tvrdnje sa članom 45 EKLjP-a, gde je Sud utvrdio da član 45 EKLjP-a, koji je deo Poglavlja II [Evropski Sud za Ljudska Prava] EKLjP-a, ne može da služi kao osnov da se pokrene neka tvrdnja u vezi sa povredama prava koja su zagarantovana EKLjP-om pred Ustavnim Sudom, smatrajući da se ovaj član tiče nadležnosti ESLJP-a, u vezi sa postupcima donošenja odluka a ne nadležnostima domaćih sudova, članovima dela mehanizma za zagarantovanu zaštitu EKLjP-om (vidi, slično Ustavni Sud, slučaj KI108/18, podnosilac: *Blerta Morina*, Rešenje o neprihvatljivosti od 5. septembra 2019. godine, stav 195).

Kao zaključak, Sud je, u skaldu sa članovima 20 i 49 Zakona, i pravilima 39 (1) (c), 39 (2) i 59 (2) Poslovnika o Radu, odlučio da zahtev podnosioca zahteva proglasi neprihvatljivim u svim delovima istog.

REŠENJE O NEPRIHVATLJIVOSTI

u

slučaju br. KI158/19

Podnosilac

Fatos Dervishaj

Ocena ustavnosti nepostupanja Javnih Organa u vezi sa zahtevima podnosioca zahteva

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 podneo Fatos Dervishaj (u daljem tekstu: podnosilac zahteva), sa prebivalištem u Prištini.

Osporena odluka

2. Podnosilac zahteva osporava ustavnost nepostupanja Javnih Organa, odnosno Osnovnog tužilaštva u Prištini (u ldjaem tekstu: OTP), državnog tužilaštva (u dlajem tekstu: DT), Sudskog saveta Kosova (u daljem tektu: SSK) Ombudsmana i Vrhovnog suda, u vezi sa njegovim zahtevima za podnošenje krivičneprijave, izuzeće tužioca M Ll, i disciplinskoj odgovornosti tužilaca i prenosa predmeta u nadležnost Specijalnog tužilaštva i administrativnom ćutanju ovih organa.

Predmetna stvar

3. Predmetna stvar zahteva je ocena ustavnosti radnji nepostupanja i drugih akata Javnih Organa koji su navedeni iznad, navodeći da je istima osporeno njegovog prava koje je zagarantovano članovima 24. [Jednakost pred zakonom], 32. [Pravo na pravno sredstvo], 54. [Sudska zaštita prava] i 132. [Uloga i nadležnosti ombudsmana] Ustava Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ustav), kao i članom 45. (Obrazloženje presuda i odluka) Evropske konvencije o ljudskim pravima (u daljem tekstu: EKLJP).

Pravni osnov

4. Zahtev je zasnovan na stavovima 1. i 7. člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava, članovima 22. [Procesuiranje podnesaka] i 47. [Individualni zahtevi] Zakona o Ustavnom sudu Republike Kosovo br. 03/L-121 (u daljem tekstu: Zakon) i pravilu 32. [Podnošenje podnesaka i odgovora] Poslovnika o radu Ustavnog suda (u daljem tekstu: Poslovnik).

Postupak pred Ustavnim sudom

5. Dana 20. septembra 2019. godine, podnosilac je podneo zahtev Ustavnom sudu Republike Kosovo (u daljem tekstu: Sud).

6. Dana 25. septembra 2019. godine, predsednica Suda je imenovala sudiju Radomira Labana za sudiju izvestioca i Veće za razmatranje, sastavljeno od sudija: Arta Rama-Hajrizi (predsedavajuća), Gresa Caka-Nimani i Safet Hoxha (članovi).

7. Dana 26. septembra 2019. godine, podnosilac zahteva je putem elektronske pošte tražio od Suda da uzme u razmatranje obaveštenje Vrhovnog suda od 4. septembra 2019. godine.

8. Dana 8. oktobra 2019. godine, Sud je obavestio podnosioca o registraciji zahteva KI158/19.

9. Dana 8. novembra 2019. godine, podnosilac zahteva je putem elektronske pošte tražio od Suda da bude obavešten o svakom spisu koji budu dostavile suprotne strane.

10. Dana 25. novembra 2019. godine, podnosilac zahteva je ponovo dostavio Sudu dodatne informacije. On je specifično tražio od Suda da razmotri odluku ombudsmana br. 2033/2019 od 20. novembra 2019. godine.

11. Dana 26. novembra 2019. godine, podnosilac zahteva je tražio od Suda da se sa njegovim zahtevom postupa kao da je od javnog interesa.

12. Dana 20. decembra 2019. godine, Sud je o zahtevu podnosioca obavestio Ombudsmana, TSK, Državno tužilaštvo i Vrhovni sud. Istog dana, podnosilac zahteva je tražio od Suda da ga obavesti o komentarima ili odgovorima suprotnih strana i da ih ne razmatra ako su podneti van zakonskog roka.

13. Dana 23. decembra 2019. godine, podnosilac je dopunio svoj zahtev dodatnim argumentima.

14. Dana 10. juna 2020. godine, Veće za razmatranje je razmotrilo izveštaj Sudije izvestioca i jednoglasno je preporučilo sudu neprihvatljivost zahteva.

Pregled činjenica

15. Podnosilac zahteva po drugi put podnosi zahtev Ustavnom sudu Republike Kosovo. Prethodno je podneo zahtev KI19/17, za koji je Sud odlučio da ga proglasi neprihvatljivim rešenjem od 20. februara 2018. godine. Pravne činjenice zahteva KI19/17 nemaju dodirnih pravnih čnjenica sa zahtevom podnetim sada koji je registrovan po brojem KI158/19

16. Podnosilac zahteva je u predmetu KI158/19 pokrenuo veći broj postupaka pred različitim Javnim organima tako da će činjenično stanje biti predstavljeno za svaki javni organ posebno.

Pregled činjenica u vezi parničkog postupka

17. Dana 29. februara 2012. godine, podnosilac zahteva je podneo tužbeni zahtev Osnovnom sudu u Prištini u kojem je tužio preduzeće “Wurth Kosova” d.o.o. iz razloga što je to preduzeće otpustilo sa posla podnosioca zahteva i drugih 20 radnika istog preduzeća.

18. Dana 5. novembra 2015. godine, Osnovni sud u Prištini presudom C. br. 428/12, odbio tužbu podnosioca kao neosnovanu.

19. Dana 30. decembra 2015. godine, podnosilac zahteva je izjavio žalbu Apelacionom sudu protiv presude C. br. 428/12 Osnovnovnog suda u Prištini.

20. Dana 31. oktobra 2016. godine, Apelacioni sud je presudom Ca. br. 858/2016, usvojio njegovu žalbu podnosioca poništio presudu C. br. 428/12 Osnovnovnog suda u Prištini i vratio predmet Osnovnom sudu na ponovno suđenje.

21. Dana 20 juna 2017 godine Osnovni sud je u ponovljenom postupku doneo presudu C. br. 189/17 kojom je odbio kao neosnovanu, tužbeni zahtev podnosioca zahteva.

22. Dana 14 avgusta 2017 godine Podnosilac zahteva je žalbu Apelacionom sudu protiv presude C. br. 189/17 Osnovnog suda.

23. Podnosilac zahteva ne pruža dokaze dali je odlučeno po ovoj njegovoj žalbi od strane Apelacionog suda.

Pregled činjenica u vezi sa krivičnom prijavom

24. Dana 19. maja 2017. godine, podnosilac zahteva je u vezi sa dokazima koji su izvedeni u u parničnom predmetu C. br. 189/17 podneo krivičnu prijavu Osnovnom tužilaštvu u Prištini (u daljem tekstu: OTP) zbog sumnje da je veći broj lica i to: M.G., V.I., D.R., M.B., N.H. i G.X. izvršili krivična dela zloupotreba službenog položaja ili ovlašćenja iz člana 422. KZRK-a i falsifikovanje službene dokumentacije iz člana 434. KZRK-a. Podnosilac zahteva je u krivičnoj prijavi isticao da je na osnovu falsifikovane službene dokumentacije podnosilac zahteva otpušten sa posla i izgubio pravni spor za povratak na radno mesto.

25. Dana 1. juna 2017. godine, OTP je ovlastio Policiju Kosova da prikupi informacije u vezi krivične prijave tako što će da sasluša podnosioca ove krivične prijave, nalažući da

"Nakon obezbeđenja ove izjave od Fatos Derivishaj, i provere i obezbeđenja potrebnih dokaza, nakon njihove analize, po potrebi da preduzmete i ostale istražne mere i u jednom razložnom roku da nas pismeno obavestite za sve preduzete postupke"

26. Dana 14. avgusta 2017. godine, podnosilac zahteva podneo je OTP-u dopunu krivične prijave i tražio da se osim već obuhvaćenih lica M.G., V.I., D.R., M.B., N.H. i G.X. krivičnom prijavom podnetom od strane podnosioca dana 19. maja 2017. godine krivični postupak proširi i protiv prvostepenog sudije S.B.-Sh., zbog sumnje u zloupotrebu službenog položaja.

27. Dana 13. septembra 2017. godine, podnosilac zahteva je ponovo podneo novu dopunu krivične prijavu OTP-u, tražeći da se svi ranije osumnjičenima M.G., V.I., D.R., M.B., N.H., G.X. i prvostepenom sudiji S.B.-SH., pored prethodnih krivičnih dela opterete i za krivično delo legalizacija lažnog sadržaja iz člana 403. KZRK-a.

28. Dana 9. novembra 2017. godine, podnosilac zahteva je podneo OTP-u zahtev za brzo razmatranje predmeta [PP. br. 65/2017] zbog opasnosti od zastarevanja, te tražio od tužilaštva da: *"...izvrši izvođenje svih dokaza, uključujući i zapisnike od 05.11.2015. godine, od 17.05.2017. godine, presude C. br. 428/12 i C. br. 189/17, da optuži okrivljene pri sudu i da se isti osude po zakonu"*.

29. Dana 4. maja 2018. godine, Kancelarija glavnog državnog tužioca je obaveštenjem PPN. br. 66/18, informisala podnosioca zahteva da ih je glavni tužilac OTP-a obavestio da je tužiteljka u predmetu M.LL., dana 1. juna 2017. godine, ovlastila istražne organe da prikupe informacije o osumnjičenima i da se ovaj predmet razmatra.

30. Dana 30. oktobra 2018. godine, OTP ovlašćuje Policiju Kosova sa cijem svestranog kompletiranja ovog slučaja u vezi stanja predstavljenih činjenica u ovoj krivičnoj prijavi da ispita osumnjičene M.G., V.I., D.R., M.B., N.H. i G.X., zbog sumnje da su izvršili krivična dela iz članova 422. i 434. KZRK-a.

31. Dana 25. januara 2019. godine, podnosilac zahteva se obratio žalbom glavnom tužiocu OTP-a, kojom je tražio da se preduzmu mere i nastavi krivična istraga protiv M.G., V.I., D.R., M.B., N.H., G.X. i S.B.-Sh. u skladu sa KZRK-om i ZKPRK-om.

32. Dana 28. februara 2019. godine, postupajući tužilac u predmetu je obavestila (PP. I. br. 65/17) podnosioca zahteva da: *"Shodno članu 82., stav 3. ZKPRK-a obaveštavamo vas da je ovo Tužilaštvo odbilo krivičnu prijavu uloženu protiv: M.G., V.I., D.R., M.B., N.H., G.X. i S.B.-SH., u pravcu krivičnih dela Zloupotreba službenog položaja ili ovlašćenja iz člana 422. st. 1 KZRK i Falsifikovanje dokumenata iz člana 398. KZRK-a, Donošenje nezakonitih presuda iz člana 432. KZRK-a, Prepravljanje dokaza iz člana 397. KZRK-a, ovo iz razloga da i nakon preduzimanja svih istražnih postupaka u pravcu potpunog obelodanjivanja ove krivične stvari, kojom prilikom ste vi uložili krivičnu prijavu, nijednim dokazom nismo uspeli da argumentujemo da su gore navedeni izvršioci ovih krivičnih dela"*.

33. Dana 4. marta 2019. godine, podnosilac zahteva je protiv obaveštenja PP. I. 65/17 od 28. februara 2019. godine, putem elektronske pošte, tražio od TSK-a i Državnog tužilaštva razmatranje zahteva za zaštitu zakonitosti, ukidanje odluke od 28. februara 2019. godine kojom je tužiteljka odbacila krivičnu prijavu kao neosnovanu, delegiranje predmeta Specijalnom tužilaštvu Kosova i da se nakon razmatranja predmeta podigne optužnica protiv gore navedenih lica, a takođe tražio je i njihovu osudu u skladu sa važećim zakonom.

Pregled činjenica u vezi sa zahtevom podnosioca za izuzeće tužioca i zahtevom za disciplinskom odgovornosti tužioca

34. Dana 26. marta 2018. godine, podnosilac zahteva je tražio od Kancelarije glavnog državnog tužioca da preduzme mere protiv tužiteljke M.LL. u predmetu po krivičnoj prijavi [PP. Br. 65/17] gde je tražio da se tužiteljka izuzme iz krivičnog predmeta i da se pokrene postupak disciplinske odgovornosti protiv nje, zbog sumnje da ista odugovlači razmatranje i početak istrage i podizanje optužnice protiv gore navedenih osumnjičenih osoba.

35. Dana 18. januara 2019. godine, podnosilac zahteva je izjavio žalbu Vrhovnom sudu kojom je tražio da se njegova žalba razmotri u skladu sa članom 15. stav 3. Zakona 06/L-057 o disciplinskoj odgovornosti sudija i tužilaca zbog ćutanja OTP-a i TSK-a od kojih je tražio da se preduzmu mere za izuzeće tužiteljke u predmetu M.LL. i da se predmet prosledi u nadležnost Specijalnom tužilaštvu na dalje postupanje.

36. Dana 13. februara 2019. godine, predsednik Vrhovnog suda je u odgovoru na žalbu podnosioca zahteva od 18. januara 2019. godine, obavestio istog da Vrhovni sud "*nakon analiziranja tvrdnji u vezi navoda za moguće neprikladno ponašanje, ustanovili smo da u ovoj fazi nismo ovlašćeni organ da bi razmotrili vaše navode, i isto u skladu sa članom 9., tačka 2. Zakona br. 06/L – 057 o Disciplinskoj odgovornosti sudija i tužilaca, dana 13.02.2019. god. smo prosledili u nadležnost Osnovnom glavnom tužiocu u Prištini kao ovlašćeni organ za daljnje procesuiranje.*"

37. Dana 16. jula 2019. godine, glavni tužilac OTP-a obaveštava predsednika Vrhovnog suda da je 13. februara 2019. godine primio njegov dopis u vezi sa žalbom podnosioca zahteva, koju je izjavio protiv tužiteljke M.LL. i da je nakon njegovog pažljivog razmatranja, došao do zaključka da ne postoji dovoljan osnov za pokretanje disciplinskog postupka protiv dotične tužiteljke.

38. Dana 23. jula 2019. godine, OTP je obaveštenjem AD. br. 04/19, obavestio podnosioca zahteva da je njegov zahtev za izuzeće tužiteljke M.LL. i početak postupka u vezi sa disciplinskom odgovornošću tužiteljke odbijen kao neosnovan. Pored toga, u pismu stoji: *"Navodi i nezadovoljstva iz predstavke koja se odnose na postupak odlučivanja možete da prosledite na nadležnost Komisiji za ocenu rada tužilaca u Tužilačkom savetu Kosova" Na osnovu člana 9., stav 6. Zakona o Disciplinske odgovornosti sudija i tužilaca, nadležni organ vas obaveštava da za sada vaša žalba je rezultirala kao neosnovana."*.

39. Istog dana, podnosilac zahteva ulaže žalbu TSK-u protiv obaveštenja OTP-a u kojem traži: *"...da u zakonskom roku razmotri ovih 6 tačaka (uzevši u obzir i ostale podneske koji su ranije dostavljeni TSK-u po istom pitanju) i donese meritornu-zakonitu odluku"*.

40. Dana 26. avgusta 2019. godine, podnosilac zahteva zbog ćutanja TSK-a u vezi sa njegovom žalbom od 23. jula 2019. godine, ponovo se obratio žalbom Vrhovnom sudu, u kojoj je tražio: *"...da ovaj sud u zakonskom roku detaljno razmotri ovih 6 tačaka (uzevši u obzir i ostale podneske koji su ranije dostavljeni Vrhovnom sudu po istom pitanju, dana 18.01.2019. godine, uključujući i razmatranje zahteva za zaštitu zakonitosti od 04.03.2019. godine upućenog TSK-u) i da Vrhovni sud donese meritornu-zakonitu odluku"*.

41. Dana 4. septembra 2019. godine, Vrhovni sud, putem elektronske pošte, obaveštava podnosioca zahteva o sledećem: *"Nakon razmatranja vašeg zahteva koji smo primili elektronskom poštom dana 26.08.2019. godine, kojim ste se žalili u vezi sa ćutanjem Tužilačkog saveta Kosova - TSK u vezi sa vašom žalbom od 23.07.2019. godine, utvrdili smo da na osnovu Zakona o disciplinskoj odgovornosti sudija i tužilaca br. 06/L-057, člana 12. tačka 3. i člana 15. tačka 1. - "Stranke imaju pravo žalbe na odlukama disciplinskog saveta, direktno Vrhovnom sudu Kosova", i člana 15. tačka 3. - "kao i u situacijama predviđenim članom 12 stav 3 ovog zakona i ombudsman, može podneti žalbu Vrhovnom sudu zbog propusta odgovarajućeg saveta", a u konkretnom slučaju vaša žalba nije upućena protiv disciplinske odluke dotičnog Saveta i vi kao stranka niste kompetentni da uložite žalbu na nepostupanje od strane dotičnog Saveta, pa vas stoga obaveštavamo da vaša žalba za Vrhovni sud ne predstavlja stvaran osnov za razmatranje"*.

Pregled činjenica u vezi sa zahtevom podnosioca za prenos nadležnosti krivičnog predmeta u Specijalno tužilaštvo.

42. Dana 14. maja 2018. godine, podnosilac zahteva je tražio od OTP-a da se predmet [PP. br. 65/17] po krivičnoj prijavi podnosioca prenese u nadležnost u Specijalno tužilaštvo radi daljeg postupanja.

43. Dana 16. maja 2018. godine Podnosilac zahteva je isti zahtev, , poslao i Kancelariji glavnog državnog tužioca zahtevajući da se predmet [PP. br. 65/17] po krivičnoj prijavi podnosioca prenese u nadležnost Specijalno tužilaštvo radi daljeg postupanja.

44. Dana 21. maja 2018. godine, Kancelarija glavnog državnog tužioca obaveštenjem PPN. br. 66/18, informiše podnosioca zahteva da nisu nadležni da odluče o tome da se *"...jedan slučaj pošalje na nadležnost Specijalnom tužilaštvu Republike Kosovo. Po zakonu o Specijalnom tužilaštvu Republike Kosovo, ovo može da učini samo tužilac zadužen za slučaj u dogovoru sa svojim glavnim tužiocem, dok konačnu ocenu vrši Glavni tužilac Specijalnog tužilaštva Republike Kosovo. Iz ovog razloga mi smo poslali vaš zahtev tužiocu slučaja sa zahtevom da oceni da li su ispunjeni uslovi da se predmet pošalje Specijalnom tužilaštvu Republike Kosovo."*

45. Dana 12. septembra 2018. godine, podnosilac zahteva se zahtevom obraća glavnom tužiocu OTP-a, od koga traži: *"...da na osnovu zakonskih odredbi i Administrativnih uputstava razmotri ovaj zahtev i u jednom razložnom zakonskom roku da prihvati zahtev da se predmet PP. br. 65/2017 prosledi Specijalnom tužilaštvu Republike Kosovo".*

46. Dana 4. oktobra 2018. godine, podnosilac zahteva je Tužilačkom savetu Kosova podneo zahtev kojim je ponovo tražio da se predmet [PP. br. 65/17] po krivičnoj prijavi podnosioca prosledi u nadležnost Specijalnog tužilaštva Republike Kosovo radi daljeg postupanja.

Pregled činjenica u vezi sa zahtevima podnosioca upućenom ombudsmanu

47. Dana 26. decembra 2018. godine, podnosilac je podneo zahtev ombudsmanu, od koga je tražio da uloži žalbu Vrhovnom sudu zbog administrativnog ćutanja i nepreduzimanja radnji od strane glavnog tužioca OTP-a i TSK-a, od kojih je tražio da se tužiteljka M.LL. izuzme, a predmet [PP. br. 65/17] prosledi Specijalnom tužilaštvu.

48. Dana 12. februara 2019. godine, ombudsman je doneo odluku A. br. 926/208, a nakon razmatranja žalbe preduzeo je sledeće radnje: *"Dana 16. januara 2019. godine predstavnica Ombudsmana je kontaktirala tužioca zaduženu sa slučajem žalioca. Cilj sastanka je*

bio da se dobiju informacije za fazu u kojoj se nalazi postupak u stvari žalioca i za postupke koji su preduzeti ili će se preduzeti od Tužilaštva, tako da se slučaj žalioca procesuira u zakonskom roku, u skladu sa zakonom. Tužilac je obavestio da se slučaj obrađuje po zakonskim postupcima i njegove postupke je predstavio u spisima predmeta. Dana 16. januara 2019. godine, predstavnica Ombudsmana je kontaktirala žalioca i obavestila ga za sastanak sa tužiocem njegovog slučaja. Takođe, žalilac je obavešten da je njegov zahtev van nadležnosti Ombudsmana. Uzimajući u obzir gore predstavljene okolnosti, Ombudsman, u skladu sa članom 21., stav 1. 3., pod stav 1. 3. 1. Zakona br. 05/L – 019 o Narodnom advokatu je odlučio da prekine istragu u vezi gore navedene stvari".

49. Dana 3. septembra 2019. godine, podnosilac zahteva je ponovo izjavio žalbu (br. 672/2019) ombudsmanu protiv OTP-a i TSK-a. Suština žalbe se odnosila na nepreduzimanje radnji od strane gore navedenih i ćutanje u vezi sa njegovim zahtevom za zaštitu zakonitosti. Pored toga, podnosilac zahteva je tražio od ombudsmana da se ovaj predmet razmotri u skladu sa Zakonom br. 06/L-057 o disciplinskoj odgovornosti sudija i tužilaca.

50. Dana 13. septembra 2019. godine, ombudsman, putem elektronske pošte, obaveštava podnosioca zahteva o sledećem: "*Obaveštavamo vas da smo primili vašu žalbu koju smo zaveli pod br. 672 12019 i da smo pažljivo razmotrili vaše žalbene navode. Vaša žalba se ne može razmatrati u skladu sa Zakonom br. 06/L-057 o disciplinskoj odgovornosti sudija i tužilaca zbog toga što smatramo da prekoračuje nadležnosti ombudsmana iz ovog zakona. Takođe, ovaj zakon i što se tiče odlučivanja smatra odluku glavnog tužioca pravosnažnom odlukom i ne daje pravo na žalbu, osim u drugim propisanim slučajevima. U smislu dobrog upravljanja, ombudsman će tražiti od Tužilačkog saveta da bude obavešten o razlozima zbog kojih niste primili odgovor (ma kakav bio on) na vaše navode i mi ćemo vas obavestiti o tome".*

51. Dana 25. novembra 2019. godine, podnosilac zahteva je obavestio Sud da je 22. novembra 2019. godine, primio od ombudsmana odluku br. 2033/2019 donetu 20. novembra 2019. godine, u kojoj stoji:

> *"Nakon analize žalbe od 13. septembra 2019. godine, g. Dervishaj je putem elektronske pošte obavešten da se njegova žalba koja se odnosi na odluku AD. br. 04/19, primljenu od OTP-a, ne može razmatrati u skladu sa Zakonom br. 06/L-057 o disciplinskoj odgovornosti sudija i tužilaca zbog toga što prekoračuje nadležnosti ombudsmana na osnovu tog zakona, iz razloga što*

odluku glavnog tužioca smatra pravosnažnom odlukom, osim u drugim propisanim slučajevima i kada zakon ne daje pravo na žalbu. Što se pak tiče navoda o ćutanju, g. Dervishaj je obavešten da ću u smislu dobrog upravljanja kontaktirati sa nadležnim organom kako bih pribavio informacije o žaliočevom slučaju.
Dana 13. septembra 2019. godine, g. Dervishaj je putem elektronske pošte izrazio nezadovoljstvo, ne slažući se sa stavom ombudsmana i naglasio da će se obratiti Ustavnom sudu zbog procesnih povreda OTP-a i ombudsmana, definišući na taj način put koji će slediti.
Uzimajući u obzir gore navedene okolnosti, ombudsman je u skladu sa članom 22. stav 1. podstav 1.1 Zakona br. 05/L-019 o narodnom advokatu, odlučio da obustavi istragu u vezi sa gore navedenim predmetom".

Navodi podnosioca zahteva

52. Podnosilac zahteva tvrdi da su mu zbog nepostupanja Javnih Organa (Osnovnog tužioca, Glavnog državnog tužioca , Tužilačkog saveta kosova Ombudsmana i Vrhovnog suda) po zahtevima podnosioca zahteva za izuzeće tužioca i disciplinskoj odgovornosti tužioca , podnosilac zahetva smatra da je bilo proceduralnih podreda kojima su mu uskraćena sledeća ustavna prava:

i. Član 24. [Jednakost pred zakonom] Ustava jer je diskriminisan usled toga što njegove žalbe i zahtevi za izuzeće tužiteljke u predmetu nisu razmotreni i zbog toga što glavni državni tužilac, TSK i OTP nisu prosledili njegov predmet Specijalnom tužilaštvu na dalje postupanje;

ii. Član 32. [Pravo na pravno sredstvo] Ustava, zbog toga što: *"Nadležni organi koji su po zakonu pozvani i obavezni da postupaju u skladu sa zakonskim odredbama, zapravo nisu uopšte postupali, kao što je ćutanje Tužilačkog saveta i nepostupanje ombudsmana, da razmotri slučaj i donese obrazloženu odluku, a predmet vrati Vrhovnom sudu. Činjenica je da ovom procesnom povredom, postupanje-nepostupanje, nije omogućeno da predmet razmotri Vrhovni sud".*

iii. Član 54. [Sudska zaštita prava] Ustava iz razloga što nije omogućeno da predmet razmotri Vrhovni sud: *"jer je ombudsman prekršio procedure koje su predviđene jasnim zakonskim odredbama, Zakon br. 06/L-057 O DISCIPLINSKOJ ODGOVORNOSTI SUDIJA I TUŽILACA, član 9. tačka 3. i tačka 5, član 12. tačka 3. i član 15. tačka 3. i ZAKON br. 05/L -019 o*

narodnom advokatu, član 1. i 16, ali i protumačenim od strane Vrhovnog suda dana 04.09.2019. godine". Navodeći dalje da na osnovu člana 15. stava 1. navedenog zakona: "*Stranke imaju pravo da se žale na disciplinske odluke Saveta, direktno Vrhovnom sudu Kosova, u roku od petnaest (15) dana od dana prijema odluke. Ostali sudovi na Kosovu nemaju nadležnost da razmatraju i odlučuju o disciplinskom postupku protiv sudija i tužilaca. Ukoliko Savet ne donese odluku u skladu sa članom 14. stavom 6, sudija ili tužilac i nadležni organ koji je tražio pokretanje istrage, kao i u slučajevima predviđenim članom 12. stav 3 ovog Zakona, ombudsman može uložiti žalbu Vrhovnom sudu zbog nepostupanja od strane dotičnog Saveta. A u ovom slučaju ne postoji odluka Tužilačkog saveta i ne postoji postupanje od strane ombudsmana prema tumačenju Vrhovnog suda od 04.09.2019. godine".*

iv. Član 132. [Uloga i nadležnosti] Ustava iz razloga što ga ombudsman nije zaštitio od nepostupanja drugih javnih organa, čime je postupio u suprotnosti sa odredbama Zakona br. 05/L-019 o narodnom advokatu i odredbama Zakona br. 06/L-057 o disciplinskoj odgovornosti sudija i tužilaca. Pored toga, podnosilac zahteva navodi da su obrazloženje i zaključak ombudsmana da se prema Zakonu br. 06/L-057, odluka glavnog tužioca OTP-a u ovom predmetu smatra pravosnažnom, očigledno neosnovani i pristrasni jer zahtev za izuzeće tužiteljke u predmetu, prema njegovim navodima, nije razmotrio nijedan tužilački organ i jer je tužiteljka M.LL., koja nije sačekala odluku glavnog tužioca OTP-a o izuzeću, odbacila krivičnu prijavu kao neosnovanu.

v. Član 45. EKLJP, *"...jer su organi tužilaštva i ombudsman bili dužni da donesu obrazložene odluke, a ne da ćute ili da donose površne odluke, bez ikakvog obrazloženja o žalbama, kao što je predviđeno zakonom da se svaka odluka mora obrazložiti što se tiče glavne i sporedne stvari, a ne kao što su uradili glavni tužilac Osnovnog tužilaštva u Prištini i ombudsman...kada su odbili žalbu od 16.07.2019. godine i odluka ombudsmana od 12.02.19. godine, po prvi put i obaveštenje Institucije ombudsmana od 13.09.2019. godine, ... da zatvara ovaj predmet...".*

53. Na kraju, podnosilac zahteva od Ustavnog suda zahteva da ustanovi sledeće;

1. Da ustanovi da je bilo proceduralne povrede od tužilačkog organa, još od onog Osnovnog tužilaštva u Prištini, pa Tužlačkog saveta i Državnog tužilaštva – Glavnog tužioca.

2. *Da se ustanovi da je bilo proceduralne povrede od Narodnog advokata,*
3. *Da se poništi odluka o odbacivanju krivične prijave PP. I. br. 65/17 od 28.02.2019. god. kao neosnovana.*
4. *Da se pošalje predmet u Specijalno tužilaštvo sa ciljem da se nakon razmatranja krivične prijave i nalaza istažiteljstva dostavi nadležnom sudu.*
5. *Da se zahteva od nadležnih organa da se sprovedu zakonske odredbe tako da se ne bi stiglo do Ustavnog suda.*
6. *Da donese jednu meritornu i obrazloženu odluku za glavne i dodatne stvari, kao primer i za druge slučajeve!*

Relevantne zakonske odredbe

ZAKON Br. 06/L-057 O DISCIPLINSKOJ ODGOVORNOSTI SUDIJA I TUŽILACA

Član 9
Žalbe na disciplinske prekršaje sudija i tužilaca

1. Fizička i pravna lica mogu uložiti žalbu protiv sudije ili tužioca vezano za tvrdnju za disciplinski prekršaj kod sledećih organa vlasti (u daljem tekstu "nadležni organ"):

1.1. predsednika Osnovnog Apelacionog suda u kojem sudija služi u pogledu tvrdnji za disciplinske prekršaje tog sudije;
1.2. predsednika Vrhovnog Suda u vezi sa navodnim disciplinskim prekršajem predsednika Osnovnih sudova i predsednika Apelacionog suda;
1.3. Sudskog saveta Kosova u vezi sa navodnim disciplinskim prekršajem predsednika Vrhovnog suda;
1.4. glavnog državnog tužioca u vezi sa navodima o disciplinskim prekršajima glavnih tužilaca;
1.5. glavnog tužioca u vezi sa navodnim disciplinskim prekršajem tužilaca koji rade u tužilaštvu za koji je odgovoran tužilac;
1.6. Tužilačkog saveta Kosova u vezi sa navodima o disciplinskim prekršajima glavnog državnog tužioca.

2. kada je žalba prosleđena ne nadležnom organu, isti će je proslediti nadležnom organu (autoritetu), u skladu sa Zakonom o opštem upravnom postupku.

[...]

6. Nadležni organ u skladu sa članom 9 stav 1, razmatra žalbu u roku od trideset (30) dana od dana prijema i postupa u skladu sa članom 12, stav 2, osim u slučaju kada utvrdi da je žalba očigledno neozbiljna, neosnovana, da se ne odnosi na neki disciplinski prekršaj ili je zastarela. O donetoj odluci, nadležni organ će odmah obavestiti lice koje je podnelo žalbu. Kopija odluke se dostavlja nad

Član 12

Istražni postupak

1. Savet pokreće disciplinski postupak na osnovu zahteva podnetog u skladu sa članom 9 stav 1 ovog zakona.

2. Nadležni organ traži od saveta pokretanje disciplinske istrage na osnovu žalbe od strane fizičkog ili pravnog lica koja nije odbijena na osnovu člana 9, stav 6, ovog zakona ili po službenoj dužnosti ako postoje opravdani razlozi da se veruje da je sudija ili tužilac počinio disciplinski
prekršaj.

3. Ombudsman može tražiti od saveta da pokrene disciplinsku istragu protiv predsednika suda ili glavnog državnog tuzioca ako ima razloga da veruje da je isti počinio disciplinski prekršaj iz člana 9 stav 7 ovog zakona. Prilikom prijema žalbe, ombudsman takođe može tražiti od saveta pokretanje disciplinske istrage protiv sudije ili tužioca ukoliko smatra da je nadležni organ doneo odluku da odbije žalbu protiv tog sudije ili tužioca u suprotnosti sa članom 9 stav 5, tom prilikom on/ona treba da obrazloži zašto žalba nije trebala da bude odbijena.

[...]

Član 15

Žalba na disciplinske odluke

1. Stranke imaju pravo žalbe na odlukama disciplinskog saveta, direktno Vrhovnom Sudu Kosova, u roku od petnaest (15) dana od dana prijema odluke. Ostali sudovi Kosova nisu nadležni da razmatraju i odlučuju u vezi disciplinske procedure prema sudijama i tužiocima.

[...]

ZAKON Br. 05/L -019 O NARODNOM ADVOKATU

Član 21 Postupak nakon prijema žalbe

1. Nakon prijema žalbe, Narodni advokat u roku od deset (10) radnih dana odlučuje o prihvatljivosti pitanja, kao u nastavku:
1.1. da razmotri slučaj u ubrzanom postupku ;
1.2. da pokrene potpunu istragu; 1.3. da odbaci žalbu zbog toga što:
1.3.1.nije u nadlezenosti Narodnog advokata, po ovom zakonu;

[...]

Član 22 Slučajevi odbijanja razmatranja žalbe

1. Narodni Advokat odbija zahtev iz sledećih razloga:

1.1. kada iz podnetih podataka i drugih okolnosti slučaja proizilazi da ljudska prava i slobode nisu kršena ili nije počinjeno nikakvo loše administriranje;

Ocena prihvatljivosti zahteva

54. Sud prvo razmatra da li je zahtev ispunio uslove prihvatljivosti propisane Ustavom, određene Zakonom i dalje precizirane Poslovnikom o Radu.

55. U tom smislu, Sud se poziva na stavove 1. i 7. člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava, koji propisuju:

"1. Ustavni sud odlučuje samo u slučajevima koje su ovlašćene strane podnele sudu na zakonit način.

[...]

7. Pojedinci mogu da pokrenu postupak ako su njihova prava i slobode koje im garantuje ovaj Ustav prekršena od strane javnih organa, ali samo kada su iscrpeli sva ostala pravna sredstva, regulisanim zakonom".

[...]

56. Štaviše, Sud se takođe poziva na kriterijume o prihvatljivosti, koji su određeni Zakonom. S tim u vezi, Sud se poziva na članove 47. [Individualni zahtevi], 48 [Tačnost podneska] i 49 [Rokovi] Zakona, koji propisuju:

Član 47.
[Individualni zahtevi]

"1. Svaka osoba ima pravo da od Ustavnog suda zatraži pravnu zaštitu ukoliko smatra da njena Ustavom zagarantovana prava i slobode krši neki javni organ.
2. Osoba može da podnese pomenuti podnesak samo nakon što su iscrpljena sva ostala zakonom određena pravna sredstva ".

Član 48
[Tačnost podneska]

"Podnosilac podneska je dužan da jasno naglasi to koja prava i slobode su mu povređena i koji je konkretan akt javnog organa koji podnosilac želi da ospori".

Član 49
[Rokovi]

"Podnesak se podnosi u roku od 4 (četiri) meseca. Rok počinje od dana kada je podnosilac primio sudsku odluku.

57. Što se tiče ispunjenja ovih kriterijuma o prihvatljivosti, kao što je to navedeno iznad, Sud utvrđuje da je podnosilac zahteva ovlašćena strana, koja osporava ustavnost nedelovanja nekih javnih organa, odnosno OTP-a, SSK-a, Vrhovnog suda i Obmudsmana, uključujući njihove akte kao što su obaveštenja i odluke.

58. S obzirom da podnosilac u osnovi osporava pet različitih postupaka koje je vodio pred javnim organima Sud će za svaki postupak ponaosob utvrđivati dali su ispunjeni uslovi predviđeni članovima 47., 48., i 49 zakona.

59. Takođe, Sud će za svaki postupak ponaosob razmatrati da li je podnosilac zahteva takođe ispunio uslove prihvatljivosti propisane u pravilu 39 [Kriterijum o prihvatljivosti] Poslovnika o Radu, odnosno stavove 1, tačka (c). i 2 pravila 39 Poslovnika o radu koji propisuju da:

1) Sud može smatrati zahtev prihvatljivim:
(...)

(c) ako je zahtev podnet u roku od četiri meseca od dana kada je odluka o poslednjem delotvornom pravnom sredstvu dostavljena podnosiocu zahteva [...]"

"(2) Sud može smatrati zahtev neprihvatljivim, ako je zahtev očigledno neosnovan, jer podnosilac nije dovoljno dokazao i potkrepio tvrdnju.

[...]"

60. Sud podseća da podnosilac zahteva osporava ustavnost nedelovanja nekih javnih organa, odnosno OTP-a, SSK-a, Vrhovnog suda i Obmudsmana, tvrdeći da su isti osporili njegova prava koja su zagarantovana članovima: 24, 32, 54 i 132 Ustava i članom 45 EKLjP-a, zbog nedelovanja i zbog toga što nisu razmotrili njegove žalbe/zahteve koji su podneti pred ovim organima.

61. Sud, na osnovu spisa predmeta, primećuje da se ovde bavimo sa pet (5) grupa postupaka: 1) parnični postupak, odnosno radni spor; 2) postupkom u vezi sa podnošenjem krivične prijave koja je podneta protiv M.G., V.I., D.R., M.B., N.H., i G. X; 3) postupkom u vezi sa izuzećem tužiloca slučaja M. LL i disciplinske odgovornosti tužilaca; 4) sa zahtevima podnosioca zahteva da se predmet [PP. br. 65/2017], pošalje na razmatranje u nadležnost Specijalnog Tužilaštva, i 5) sa zahtevima podnosioca upućenom ombudsmanu. Stoga, Sud će analizirati i razmotriti svaku tvrdnju podnosioca zahteva posebno a u vezi sa ovim postupcima.

1) Što se tiče parničnog postupka (radni spor)

62. Što se tiče ovog postupka Sud primećuje da se postupak nije okončan već se nalazi pred Apelacionim sudom, po žalbi koja je podneta od strane podnosioca dana 14. avgusta 2017. godine, a protiv Presude Osnovnog Suda C. Br. 189/17 od 20. juna 2017. godine.

63. Međutim, u vezi sa parničnim postupkom (radni spor), Sud primećuje da podnosilac zahteva nije naveo niti jednu tvrdnju u vezi sa povredom njegovih prava koja se tiču ovog postupka. Stoga, Sud neće oceniti ustavnost odluka redovnih sudova u vezi sa parničnim postupkom.

2) Što se tiče postupka u vezi sa krivičnom prijavom

64. Što se tiče postupka u vezi sa krivičnom prijavom koju je podnosilac zahteva podneo protiv određenog broja lica, Sud primećuje da se podnosilac zahteva nije pozvao na specifičan način na neku

odgovarajuću odredbu Ustava. U vezi ovog postupka podnosilac zahteva traži od Suda *"Da se poništi odluka o odbacivanju krivične prijave PP. I. br. 65/17 od 28.02.2019. god. kao neosnovana."*

65. Sud, pozivajući se na spise predmeta, podseća da je podnosilac zahteva dana 19. maja 2017. godine u OTP podneo krivičnu prijavu protiv M.G., V.I., D.R., M.B., N.H., i G. X, zbog sumnje da su isti počinili nekoliko dela iz č;ana 422 i člana 434 KZRK-a. U međuvremenu, podnosilac zahteva je dana 14. avgusta 2017. godinei 13. septembra 2017. godine, dopunio krivičnuprijavu u OTP, tražeći da: 1) izuzev gore navedenih lica, da se izvrši istraga i protiv sudije prvostepenog suda S. B-Sh, zbog sumnje da je zloupotrebila poziciju i službenu nadležnost, i 2) da se osumnjičeni M.G., V.I., D.R., M.B., N.H., G. X, i S.B-Sh, terete i za delo „legalizacija lažnog sadržaja" iz člana 403 KZRK-a.

66. S tim u vezi, Sud pre svega naglašava da je u potpunoj diskreciji osnovnih tužilaštva, da na osnovu relevantnih zakona koji su na snazi, procene da li su ispunjeni svi elementi izvršenja nekog/nekih krivičnog dela/krivičnih dela za podizanje jedne optužnice protiv određenih lica. Dalje, Sud ocenjuje da navedeni postupak spada u kategoriju istražnih postupaka, gde podnosilac zahteva nije optužen na neko krivično delo, već strana koja traži od OTP-a podizanje neke optužnice protiv nekih trećih lica, tražeći i njihovo kažnjavanje za gore navedena krivična dela.

67. Sud, u vezi sa ovim pitanjem, primećuje da je OTP, nakon što je razmotrilo sve dokaze, dana 28. februara 2019. godine, odlučilo da odbaci kao neosnovanu krivičnu prijavu, odnosno krivični predmet [PP. Br. 65/2017], protiv osumnjičenih M.G., V.I., D.R., M.B., N.H., G. X i S.B-SH, obrazlažući da: "*nijednim dokazom nismo uspeli da argumentujemo da su gore navedeni ti koji su izvršili ova krivična dela"*. Po proceni Suda, postupci u vezi sa krivičnom prijavom [PP. I. 65/2017] se smatraju završenim odlukom OTP-a od 28. februara 2019. godine.

68. Sud se na početku poziva na datum uručivanja poslednje odluke i datum podnošenja zahteva Sudu da bi ocenio da li je podnosilac podneo zahtev u propisanom roku od 4 (četiri) meseca.

69. Dalje, sud primećuje da podnosilac zahteva ne navodi kada je primio odluku o odbacivanju krivične prijave [PP. I. 65/17] od 28. februara 2019 godine. Sud iz spisa predmeta zaključuje da je podnosilac dana 4. marta 2019. godine, bio upoznat sa istom jer je putem elektronske pošte. Štaviše, Sud primećuje da je on tražio od TSK-a i Državnog tužilaštva ukidanje odluke o odbacivanju krivične prijave PP. I. 65/17

od 28. februara 2019 godine kojom je tužiteljka odbacila krivičnu prijavu kao neosnovanu,

70. Shodno tome, Sud smatra da je podnosilac zahteva primio osporenu odluku najkasnije 4. marta 2019. godine, dok je zahtev podneo Sudu 20. septembra 2019. godine, što znači da je zahtev podnosioca *"Da se poništi odluka o odbacivanju krivične prijave PP. I. br. 65/17 od 28.02.2019. god. kao neosnovana."* podnet van propisanog zakonskog roka.

71. Sud podseća da svrha roka od 4 (četiri) meseca, prema članu 49. Zakona i pravilu 39 (1) (c) Poslovnika je da održi pravnu sigurnost na način da osigura ispitivanje predmeta koji pokreću određena pitanja na osnovu Ustava u razumnom roku, i da spreči da vlasti i ostale predmetne osobe budu u nesigurnoj poziciji na duži vremenski period (vidi slučajeve ESLjP-a, Sabri Güneş protiv Turske [VV], broj 27396/06, stav 39, Presuda od 29. juna 2012; El Masri protiv "Bivše Jugoslovenske Republike Makedonije" [VV], broj 39630/09, stav 135; i *Bayram i Yıldırım protiv Turske* (odluka), broj 38587/97, ESLjP 2002-III).

72. Stoga, Sud utvrđuje da zahtev podnosioca "*Da se poništi odluka o odbacivanju krivične prijave PP. I. br. 65/17 od 28.02.2019. god."* nije podnet u zakonskom roku koji je propisan u članu 49. Zakona i pravilu 39 (1) (c) Poslovnika. Sledstveno tome, Sud utvrđuje da je zahtev podnosioca neprihvatljiv, jer je zahtev podnosioca podnet van propisanog zakonskog roka.

3) Što se tiče postupka u vezi sa izuzećem tužioca M. Ll i disciplinske odgovornosti tužilaca.

73. Sud podseća da podnosilac zahteva tvrdi da su mu zbog nepostupanja javnih organa (Osnovnog tužioca, Glavnog državnog tužioca , Tužilačkog saveta Kosova, Ombudsmana i Vrhovnog suda) za izuzeće tužioca M. LL. i disciplinskoj odgovornosti tužioca povređena njegova prava koja su zagarantovana članovima 24 32 54 i 132 Ustava i članom 45 EKLjP-a, jer nisu razmotrili njegove žalbe i zahteve za otvaranje disciplinskog postupka protiv tužioca M. LL i izuzeće iste iz razmatranja njegovog predmeta.

74. S tim u vezi, Sud primećuje da se podnosilac zahteva u vezi disciplinske odgovornosti tužioca i izuzeća postupajućeg tužioca najpre se obratio dana 26. marta 2018. Kancelariji glavnog državnog tužioca da preduzme mere protiv postupajućeg tužioca , dok je dana 18. januara 2019. godine, podnosilac zahteva je u vezi disciplinske

odgovornosti tužioca i izuzeća postupajućeg tužioca izjavio žalbu Vrhovnom sudu.

75. Dana 13. februara 2019. godine, predsednik Vrhovnog suda je odgovorio podnosiocu zahteva da"*nakon analiziranja tvrdnji u vezi navoda za moguće neprikladno ponašanje, ustanovljeno je da u ovoj fazi nismo ovlašćeni organ da bi razmotrili vaše navode, i isto u skladu sa članom 9., tačka 2. Zakona br. 06/L – 057 o Disciplinskoj odgovornosti sudija i tužilaca, dana 13.02.2019. god. smo prosledili u nadležnost Osnovnom glavnom tužiocu u Prištini kao ovlašćeni organ za daljnje procesuiranje.*"

76. Postupajući po žalbi podnosioca zahteva, dana 23. jula 2019. godine, OTP ga je obaveštenjem AD. br. 04/19, obavestio da je njegov zahtev za izuzeće tužiteljke M.LL. i početak postupka u vezi sa disciplinskom odgovornošću tužiteljke odbijen kao neosnovan. Pored toga, u pismu stoji: *"Navodi i nezadovoljstva iz predstavke koja se odnose na postupak odlučivanja možete da prosledite na nadležnost Komisiji za ocenu rada tužilaca u Tužilačkom savetu Kosova. Na osnovu člana 9., stav 6. Zakona o Disciplinske odgovornosti sudija i tužilaca, nadležni organ vas obaveštava da za sada vaša žalba je rezultirala kao neosnovana.*"

77. Dalje, Sud primećuje da se podnosilac zahteva, protiv obaveštenja od 23. jula 2019. godine, obratio žalbom SSK-u, od kojeg je tražio razmatranje žalbi u meritumu. Istu tu žalbu je podnosilac zahteva dana 26. avgusta 2019. godine, uputio i Vrhovnom Sudu, koji je 4. septembra 2019. godine, obavestio podnosioca zahteva o sledećem: *„Nakon razmatranja vašeg zahteva koji je primljen elektronskom poštom dana 26.08.2019. godine, a u kojem ste se vi žalili u vezi sa ćutanjem Tužilačkog Saveta Kosova – TSK o vašoj žalbi od 23.07.2019. godine, mi smo ustanovili da, na osnovu zakona o Disciplinskoj odgovornosti Sudija i Tužilaca br. 06/L-057, član 12, tačka 3 i član 15 tačka 1 – „ Stranke imaju pravo žalbe na odluke disciplinskog saveta direkyno Vrhovnom sudu Kosova", i člana 35 tačka 3 – „kao i u situacijama predviđenim članom 12 stav 3 ovog zakona i ombudsman, može podneti žalbu Vrhovnom sudu zbog propusta odgovarajužeg saveta", o ovom konkretnom slučaju vaša žalba nije upućena protiv neke Disciplinske odluke odgovarajućeg Saveta, i vi kao stranka niste nadležni da podnosite žalbe protiv nedelovanja od strane odgovarajućeg Saveta, stoga vas obaveštavamo davaša žalba pred Vrhovnim Sudom ne predstavlja pravni osnov za razmatanje.*

78. S tim u vezi, Sud primećuje da žalba podnosioca zahteva nije bila uspeša samo zbog prostih proceduralnih razloga uz obrazloženje da: *„...vaša žalba nije upućena protiv neke Disciplinske odluke odgovarajućeg Saveta, i vi kao stranka niste nadležni da podnosite žalbe protiv nedelovanja od strane odgovarajućeg Saveta, stoga vas obaveštavamo davaša žalba pred Vrhovnim Sudom ne predstavlja pravni osnov za razmatanje“*.

79. Na osnovu gore navedenog, Sud ocenjuje da ne stoji činjenica da žalbe podnosioca zahteva niju uzete u razmatranje od strane javnih organa, jer iz spisa predmeta jasno proizilazi da je postupak u vezi sa zahtevom za izuzeće tužioca M.LL i iniciranje disciplinskog postupka protiv iste razmotren i odlučen od strane OTP-a odlukom [AD. Br. 04/19] OTP-a, od 23. jula 2019. godine. Sud takođe želi da naglasi da je i Vrhovni Sud odgovorio na žalbe podnosioca zahteva, koje su uložene protiv odluke OTP-a i ćutanja SSK-a, dajući detaljno obrazloženje u vezi sa razlogom odbijanja istih. Dakle, u tom smislu, Sud utvrđuje da ne stoji činjenica da javni organi nisu delovali i, samim tim, u okolnostima ovog konkretnog slučaja, ovde se ne može govoriti o nedelovanju javnih organa;

80. U tom pravcu, Sud podseća da razlozi odbijanja neke žalbe zbog proceduralnih razloga se ne trebaju automatski smatrati kao povreda ustavnih prava. Sud je smatrao da u spisu predmeta nema ničega što bi ukazivalo da javni organi koji su ramotrili predmet podnosioca zahteva u vezi sa ovim postupkom, nisu bili nepristrasni ili da je postupak na drugi način bio nepošten. Sud, na osnovu navedenog iznad, smatra da podnosilac zahteva prosto nije zadovoljan rezultatima i odgovorima javnih organa. Međutim, Sud ponavlja da nezadovoljstvo podnosioca zahteva rezultatom postupka koji su se sproveli pred javnim organima, ne može samo po sebi predstavljati argumentovan navod o povredi prava i osnovnih sloboda koje su zagarantovane Ustavom. (vidi, slučaju ESLjP-a, *Mezőtúr-Tiszazugi Vízgazdálkodási Társulat* protiv Mađarske, Presuda od 26. jula 2005. godine, stav 21).

81. Dakle, na osnovu gore navedenog, Sud utvrđuje da su neosnovani navodi podnosioca zahteva da su mu zbog nepostupanja Javnih Organa (Osnovnog tužioca, Glavnog državnog tužioca , Tužilačkog saveta kosova Ombudsmana i Vrhovnog suda) po zahtevima podnosioca zahteva za izuzeće tužioca i disciplinskoj odgovornosti tužioca povredili njegovo pravo koje je zagarantovano članovima 24 32 54 i 132 Ustava i članom 45 EKLjP-a. Stoga iste treba proglasiti kao očigledno neosnovane u skladu sa pravilom 39 (2) jer podnosilac zahteva nije dovoljno dokazao i potkrepio tvrdnju.

4) Što se tiče prenosa predmeta za razmatranje u nadležnost specijalnog tužilaštva

82. Sud podseća da se glavni navod podnosioca u vezi sa ne slanjem predmeta za razmatranje u nadležnost specijalnog tužilaštva tiče povrede člana 24. [Jednakost pred zakonom] Ustava "*jer je diskriminisan usled toga što njegove žalbe i zahtevi za izuzeće tužiteljke u predmetu nisu razmotreni i zbog toga što glavni državni tužilac, TSK i OTP nisu prosledili njegov predmet Specijalnom tužilaštvu na dalje postupanje*;"

83. Sud, u tom pravcu, podseća da je podnosilac zahteva, dana 14. maja 2018. godine, zatražio od SSK-a da se predmet [PP. Br. 65/17] prenese pod nadležnost Specijalnog tužilaštva, za dalje razmatranje. Isti taj zahtev je, dana 16. maja 2018. godine, poslao i Glavnom Državnom Tužiocu.

84. Dana 21. maja 2018. godine, Kancelarija glavnog državnog tužioca obaveštenjem PPN. br. 66/18, informiše podnosioca zahteva da nisu nadležni da odluče o tome da se *"...jedan slučaj pošalje na nadležnost Specijalnom tužilaštvu Republike Kosovo. Po zakonu o Specijalnom tužilaštvu Republike Kosovo, ovo može da učini samo tužilac zadužen za slučaj u dogovoru sa svojim glavnim tužiocem, dok konačnu ocenu vrši Glavni tužilac Specijalnog tužilaštva Republike Kosovo. Iz ovog razloga mi smo poslali vaš zahtev tužiocu slučaja sa zahtevom da oceni da li su ispunjeni uslovi da se predmet pošalje Specijalnom tužilaštvu Republike Kosovo."*

85. Sud pre svega naglašava da nije u nadležnosti redovnih sudova a ni Ustavnog Suda da odredi da li neki krivični predmet (krivična prijava) spada u nadležnost nekog Osnovnog tužilaštva ili Specijalnog tužilaštva. Nadležnost Specijalnog Tužilaštva tačno je određena zakonom br. 03/L-052 o specijalnom tužilaštvu Republike Kosovo sa odgovarajućim izmenama i dopunama. Ovim zakonom u članu 5 određuje se isključiva nadležnost Specijalnog Tužilaštva dok je članom 9 ovog zakona određena dopunska nadležnost Specijalnog Tužilaštva.

86. Na samim je predstavnicima tužilačkog sistema, odnosno odgovarajućim osnovnim tužilaštvima, da odrede da li neki krivični predmet spada u njihovu predmetnu nadležnost da razmotre isti ili ne. Ovo nadležnost, međutim, ne zavisi od zahteva ili volje lica koje podnosi krivičnu prijavu.

87. U ovom konkretnom slučaju, pitanje slanja krivičnog predmeta [PP. Br. 65/17] u nadležnost specijalnog tužilaštva na dalje razmatranje je bilo u isključivoj nadležnosti OTP-a. Dalje, Sud, na osnovu spisa predmeta, primećuje da se zahtev podnosioca zahteva za slanje krivičnog predmeta [PP. Br. 65/17] u nadležnost specijalnog tužilaštva zasniva samo na njegovoj sumnji da je tužilac M. LL, kojoj je bio dodeljen njegov predmet, odugovlačila sa početkom istrage i podizanjem optužnice protiv osumnjičenih M.G., V.I., D.R., M.B., N.H., G. X i S.B-SH.

88. Vraćajući se na navode podnosioca zahteva da je*"diskriminisan usled toga što njegove žalbe i zahtevi za izuzeće tužiteljke u predmetu nisu razmotreni i zbog toga što glavni državni tužilac, TSK i OTP nisu prosledili njegov predmet Specijalnom tužilaštvu na dalje postupanje;"* Sud upućuje na sudsku praksu ESLJP u vezi člana 24 Ustava koja kaže da „diskriminacija predstavlja različito postupanje, bez objektivnog i racionalnog opravdanja, prema osobama u relativno sličnim situacijama" (vidi: *Willis protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, paragraf 48, presude ESLJP od 11. septembra 2002. godine; *Bekos i Koutropoulos protiv Grčke* paragraf 63, presuda ESPLJ od 13. marta 2006. godine).

89. Da bi tvrdnje podnosilaca u vezi povrede prava na diskriminaciju bile uspešne, podnosioci inter alia moraju da dokažu da se njihov položaj može smatrati sličnim sa položajem drugog lica koje je imalo bolji tretman (vidi: *Fredin protiv Švedske (no. 1)*, paragraf 60. ESLJP, presuda od 18. februara 1991. godine).

90. Sud primećuje da u konkretnom slučaju podnosilac zahteva ni na jedan način ne objašnjava ili niti *"dokazuje da se njegov položaj može smatrati sličnim sa položajem drugog lica koje je imalo bolji tretman"*.

91. Sud primećuje da se podnosilac zahteva samo pozvao na diskriminaciju, ne objašnjavajući kako je do diskriminacije došlo i ne objašnjavajući kakvo je *„različito postupanje, bez objektivnog i racionalnog opravdanja, prema osobama u relativno sličnim situacijama"*.

92. Zbog svega gore navedenog, Sud utvrđuje da su navodi podnosioca o povredi člana 24 [Jednakost pred zakonom] Ustava očigledno neosnovani u skladu sa pravilom 39 (2), jer podnosilac nije dovoljno dokazao i potkrepio tvrdnju".

5) Što se tiče postupaka u vezi sa zahtevima podnosioca upućenom ombudsmanu

93. Sud podseća da je glavni navod podnosioca u vezi sa povredom njegovih ustavnih prava koje se tiču postupaka u vezi sa zahtevima podnosioca upućenom ombudsmanu, koji su, prema navodima podnosioca zahteva doveli do povreda člana 32. 54 i 132 Ustava kao i člana 45 EKLJP se u osnovi svode na to da *"... ga ombudsman nije zaštitio od nepostupanja drugih javnih organa, čime je postupio u suprotnosti sa odredbama Zakona br. 05/L-019 o narodnom advokatu i odredbama Zakona br. 06/L-057 o disciplinskoj odgovornosti sudija i tužilaca."* Kao i da je *"... ombudsman prekršio procedure koje su predviđene jasnim zakonskim odredbama, Zakon br. 06/L-057 O DISCIPLINSKOJ ODGOVORNOSTI SUDIJA I TUŽILACA, član 9. tačka 3. i tačka 5, član 12. tačka 3. i član 15. tačka 3. i ZAKON br. 05/L -019 o narodnom advokatu, član 1. i 16...",*

94. U vezi ovih navoda podnosioca , Sud primećuje da se podnosilac zahteva dva puta obratio žalbom Ombudsmanu, najpre dana 26. decembra 2018. godine, podnosilac je podneo zahtev ombudsmanu, od koga je tražio da uloži žalbu Vrhovnom sudu zbog administrativnog ćutanja i nepreduzimanja radnji od strane glavnog tužioca OTP-a i TSK-a, od kojih je tražio da se tužiteljka M.LL. izuzme, a predmet [PP. br. 65/17] prosledi Specijalnom tužilaštvu.

95. Dana 12. februara 2019. godine, ombudsman je doneo odluku A. br. 926/208, a nakon razmatranja žalbe preduzeo je sledeće radnje: *"Dana 16. januara 2019. godine predstavnica Ombudsmana je kontaktirala tužioca zaduženu sa slučajem žalioca. Cilj sastanka je bio da se dobiju informacije za fazu u kojoj se nalazi postupak u stvari žalioca i za postupke koji su preduzeti ili će se preduzeti od Tužilaštva, tako da se slučaj žalioca procesuira u zakonskom roku, u skladu sa zakonom. Tužilac je obavestio da se slučaj obrađuje po zakonskim postupcima i njegove postupke je predstavio u spisima predmeta. Dana 16. januara 2019. godine, predstavnica Ombudsmana je kontaktirala žalioca i obavestila ga za sastanak sa tužiocem njegovog slučaja. Takođe, žalilac je obavešten da je njegov zahtev van nadležnosti Ombudsmana. Uzimajući u obzir gore predstavljene okolnosti, Ombudsman, u skladu sa članom 21., stav 1. 3., pod stav 1. 3. 1. Zakona br. 05/L – 019 o Narodnom advokatu je odlučio da prekine istragu u vezi gore navedene stvari".*

96. Dalje, podnosilac zahteva se po drugi put obratio žalbom Ombudsmanu koji je dana 13. septembra 2019. godine, u vezi sa nedelovanjem i administrativnim ćutanjem OTP-a i SSK-a, putem

elektronske pošte prethodno obavestio podnosioca zahteva da: *„Obaveštavamo vas da smo primili vašu žalbu i da smo registrovali istu pod brojem br. 672 12019, i pažljivo smo razmotrili sve vaše žalbene navode (...) U smislu dobrog delovanja, Ombudsman će zatražiti od Tužilačkog saveta da bude obavešten o razlozima zbog kojih vi niste primili nikakav odgovor (bilo kakav da je) u vezi sa vašim navodima i bićete obavešteni u vezi sa ovim“.*

97. Dalje, u vezi sa žalbom podnosioca zahteva, Sud podseća da je dana 22. novembra 2019. godine, Ombudsman doneo odluku br. 2033/2019 kojom je odgovorio istom na dva pitanja:

1) prvo se ticalo njegove žalbe protiv odluke AD. Br. 04/19 OTP-a, kojom je odbijena njegova žalba u vezi sa izuzećem i iniciranjem disciplinskog postupka protiv tužioca M.LL. U vezi sa tom žalbom, Ombudsman je obrazložio sledeće: *:Nakon analize žalbe, dana 13. septembra 2019. godine, putem elektronske službene pošte, g. Dervishaj je obavešten da se žalba u vezi sa Odlukom AD. Br. 04/19, primljena od OTP-a, ne može razmatrati u skladu sa Zakonom br. 06/L-057 o Disciplinskoj Odgovornosti Sudija i tužilaca, jer prevazilazi nadležnosti Ombudsmana, na osnovu ovog zakona, zbog toga što smatra odluku glavnog tužioca kao konačnu odluku, izuzev u drugim navedenim slučajevima i kada Zakon ne daje pravo na žalbu“*; i

2) drugo je povezano sa žalbom podnosioca zahteva u vezi sa ćutanjem OTP-a i SSK-a, zbog toga što nije prosleđen krivični predmet na dalje razmatranje u specijalno tužilaštvo, a za koju je Ombudsman obrazložio: *„... u vezi sa navodima o ćutanju, g. Dervishaj je bio obavešten da, u smislu dobrog delovanja, da će se stupiti u kontakt sa odgovornom vlasti da bi se dobile informacije u vezi sa predmetom žalioca. Dana 13. septembra 2019. godine, g. Dervishaj je, putem elektronske pošte, izrazio svoje nezadovoljenje time što se ije složio sa stavom Ombudsmana i naglasio je da će se obratiti Ustavnom Sudu u vezi sa proceduralnim povredama OTP-a i Ombudsmana, i određujući na ovaj način put kojim će se on dalje kretati. Imajući u obzir gore navedene okolnosti, Ombudsman je, u skladu sa članom 22, stav 1, tačka 1.1 Zakona br. 05/L-019 o Ombudsmanu, odlučio da prekine istragu u vezi sa gore navedenim predmetom.“*

98. Iz spisa predmeta, odnosno iz odluke br. 2033/2019 Ombudsmana, od 20. novembra 2019. godine, Sud primećuje da podnosilac zahteva, zato što nije bio zadovoljan odgovorom Ombudsmana od 13. februara 2019. godine, istog dana obavestio navedenog da će se u vezi sa ćutanjem javnih organa i nedelovanja samog Ombudsmana obratiti

žalbom Ustavnom Sudu. Samim tim, Sud primećuje da je Ombudsman, u smislu člana 22, stav 1, tačka 1.1 Zakona br. 05/L-019 o ombudsmanu, odlučio da prekine istrage u vezi sa ćutanjem navedenih javnih organa.

99. Pre svega, Sud primećuje da podnosilac zaheva u najvećoj meri ovde obrazlaže povredu člana 32., 54., i 132. Ustava. Sud naglašava da članovi 54 i 132. Ustava ne sadrži u sebi prava koja se mogu tumačiti apstraktno ako ne postoji i veza sa ostalim članovima iz poglavlja II Ustava koja Ustava.

100. U ovom smislu, Sud razjašnjava da članovi 54. i 132. Ustava nisu članovi koji u sebi sadrže neko pravo ili slobodu. Oba gore navedena člana samim tim nisu članovi koji se mogu tumačiti nezavisno od ostalih ustavnih odredaba koje su relevantne za ovaj slučaj.,

101. Takođe podnosilac se poziva na povredu člana 32 [Pravo na pravno sredstvo] ali ni najedan način ne obrazlaže koje mu je pravno sredstvo uskraćeno i protiv koje odluke nije imao mogućnost da podnese neko pravno sredstvo , već iste navode povezuje i sa članom 45 EKLJP.

102. Sud primećuje i utvrđuje da član 45 EKLjP-a, koji je deo Poglavlja II [Evropski Sud za Ljudska Prava] EKLjP-a, ne može poslužiti kao osnov za pokretanje neke tvrdnje o povredi prava koja su zagarantovana EKLjP-om pred Sudom, imajući u vidu da se ovaj član tiče nadležnosti ESLjP-a u vezi sa postupcima donošenja odluka a ne nadležnostima domaćih sudova, članovima zaštitnog mehanizma zagarantovanog EKLjP-om. (vidi, slično Ustavni Sud, slučaj KI108/18, podnosilac Blerta Morina, Rešenje o Neprihvatljivosti od 5. septembra 2019. godine, stav 195).

103. Vraćajući se na navode podnosioca zahteva sud primećuje da se jedan deo navoda tiče nepreduzimalnja radnji od strane Ombudsmana dok se drugi deo navoda tiče pogrešne primene i tumačenja zakona od strane Ombudsmana.

104. Sud primećuje da što se tiče navoda podnosioca zahteva da Ombudsman nije preduzimao radnje u vezi sa njegovim pitanjem, Sud smatra da su ovi navodi u potpunosti neosnovani jer se iz priložene dokumentacije može lako zaključiti da je Ombudsman postupao po svakoj predstavci podnetoj od strane podnosioca zahteva.

105. Što se tiče drugog dela tvrdnji podnosioca zahteva u vezi pogrešne primene zakona i pogrešnog tumačenja zakona Sud ponavlja na prvom mestu da nije njegova funkcija da se bavi greškama u činjeničnom

stanju ili pogrešnom primenom prava koju su navodno učinili javni organi i redovni sudovi, osim ako greške i pogrešna primena prav nisu takve da su povređena prava i slobode zaštićena Ustavom (*Garcia Ruiz protiv Španije* [VV], br. 30544/96 , § 28 , ESLjP 1999-I) .

106. Sud primećuje da su svi odgovori Ombudsmana jasni i obrazloženi , kao i da su svi navodi podnosioca zahteva, koji su bili relevantni za odlučivanje u vezi sa ovim slučajem, saslušani su i razmotreni na pravilan način od strane Ombudsmana. Shodno tome, Sud zaključuje da su postupci pokrenuti pred Ombudsmanom, gledano u celosti, bili pravični (vidi: mutatis mutandis, presudu ESLJP-a od 21. januara 1999. godine, *Garcia Ruiz protiv Španije*, br. 30544/96, stavovi 29 i 30).

107. Sud ističe da sama činjenica da se podnosilac zahteva ne slaže sa ishodom odgovora javnih organa, i samo pominjanje relevantnog člana Ustava, bez razrade navodne povrede, nije dovoljno da podnosilac zahteva izgradi argumentovanu tvrdnju o ustavnoj povredi. Kada se tvrdi takva povreda Ustava, podnosioci zahteva moraju da obezbede obrazloženu tvrdnju i uverljiv argument (vidi: slučaj Ustavnog suda KI136/14, Abdullah Bajqinca, rešenje o neprihvatljivosti od 10. februara 2015. godine, stav 33).

108. Dakle, na osnovu gore navedenog, Sud utvrđuje da su navodi podnosioca zahteva da ga Ombudsman nije zaštitio od nepostupanja drugih javnih organa, i da je nepostupanjem samog Ombudsmana došlo do povreda njegih prava koja su zagarantovana članovima 32 54 i 132 Ustava i članom 45 EKLjP-a očigledno neosnovani jer podnosilac zahteva nije dovoljno dokazao i potkrepio tvrdnju u vezi sa ovim konkretnim odredbama. Samim tim, zahtev u vezi sa ovim navodima se treba proglasiti očigledno neosnovanim i neprihvatljivim u skladu sa pravilom 39 stav 2 Poslovnika o Radu.

Zaključak

109. Kao zaključak, Sud, u vezi sa tvrdnjama o povredama prava koja su zagarantovana Ustavomi EKLjP-om od strane javnih organa, Sud utvrđuje da zahtev:

i. U vezi sa parničnim postupkom, odnosno radnim sporom, Sud primećuje da podnosilac zahteva nije naveo niti jednu tvrdnju u vezi sa povredom njegovih ustavnih prava koja se tiču ovog postupka. Stoga, Sud se nije upustio u procenu ustavnosti odluka redovnih sudova u vezi sa ovim građanskim postupkom.

ii. U vezi sa postupkom podnošenja krivične prijave, Sud utvrđuje da zahtev podnosioca zahteva "*Da se poništi odluka o odbacivanju krivične prijave PP. I. br. 65/17 od 28.02.2019. god.*" nije podnet u zakonskom roku koji je propisan u članu 49. Zakona i pravilu 39 (1) (c) Poslovnika. Sledstveno tome, Sud utvrđuje da je zahtev podnosioca neprihvatljiv, jer je zahtev podnosioca podnet van propisanog zakonskog roka.

iii. U vezi sa zahtevom podnosioca zahteva za izuzećem tužioca, i disciplinske odgovornosti tužilaca, Sud utvrđuje da su navodi podnosioca zahteva, da je nedelovanjem javnih organa došlo do povrede njegovih prava koja su zagarantovana članovima 24 32 54 i 132 Ustava i članom 45 EKLjP-a očigledno neosnovani, jer podnosilac zahteva nije dovoljno dokazao i potkrepio svoje navode u vezi sa ovim konkretnim odredbama. Samim tim, zahtev se u vezi sa ovim tvrdnjama treba proglasiti očigledno neosnovan i neprihvatljiv, u skladu sa pravilom 39 stav (2) Poslovnika o Radu.

iv. U vezi sa zahtevima podnosioca zahteva koji su povezani sa slanjem predmeta [PP. br. 65/2017] na razmatranje u nadležnost Specijalnog Tužilaštva. Sud utvrđuje da su navodi podnosioca o povredi člana 24 Ustava takođe očigledno neosnovani jer podnosilac nije dovoljno dokazao i potkrepio tvrdnju u vezi sa ovim konkretnim članom. Samim tim, zahtev se u vezi sa ovim tvrdnjama treba proglasiti očigledno neosnovanim i neprihvatljivim u skladu sa pravilom 39, stav 2 Poslovnika o Radu

v. U vezi sa zahtevima podnosioca zahteva koji su podneti pred Ombudsmanom, Sud utvrđuje da su navodi podnosioca da ga Ombudsman nije zaštitio od nepostupanja drugih javnih organa, i da je nepostupanjem samog Ombudsmana došlo do povreda njegovih prava koja su zagarantovana članovima 32 54 i 132 Ustava i članom 45 EKLjP-a, očigledno neosnovani jer podnosilac zahteva nije dovoljno dokazao i potkrepio svoje tvrdnje u vezi sa povredama ovih konkretnih odredbi. Samim tim, zahtev se u vezi sa ovim tvrdnjama treba proglasiti očigledno neosnovanim i neprihvatljivim u skladu sa pravilom 39, stav 2 Poslovnika o Radu.

IZ TIH RAZLOGA

Ustavni sud, u skladu sa članom 113.7 Ustava, članovima 20. i 47. Zakona i pravilima 39 (1) (c), i 39 (2), , kao i 59 (2) Poslovnika o radu, dana 10. juna 2020. godine, jednoglasno:

ODLUČUJE

I. DA PROGLASI zahtev neprihvatljivim;

II. DA DOSTAVI ovu odluku stranama;

III. DA OBJAVI ovu odluku u Službenom listu, u skladu sa članom 20.4 Zakona;

IV. Ovo rešenje stupa na snagu odmah.

Sudija izvestilac	**Predsednica Ustavnog suda**
Radomir Laban	Arta Rama-Hajrizi

KI122/19, Podnosilac zahteva: F.M., ocena ustavnosti presude Vrhovnog suda Kosova PML. br. 49/2019 od 7. marta 2019. godine u vezi sa presudom Apelacionog suda Kosova PA1. br. 358/2018 od 19. novembra 2018. godine i presudom Osnovnog suda u Prištini P. br. 927/14 od 15. januara 2018. godine

KI122/19, rešenje o neprihvatljivosti od 9. jula 2020. godine, , objavljeno 31.avgust 2020.godine

Ključne reči: *individualni zahtev, očigledno neosnovan zahtev, jednakost oružja, izvođenje dokaza, odbrana ćutanjem, neobjavljivanje identiteta*

Dana 15. januara 2018. godine, Osnovni sud u Prištini je podnosioca zahteva, zbog toga što je sa ciljem prekida trudnoće oštećene X i kao posledica fizičkog nasilja izvršenog nad njom, oglasio krivim za izvršenje krivičnog dela *"Nezakonit prekid trudnoće"* u pokušaju i osudio ga na kaznu zatvora u trajanju od jedne (1) godine. Protiv presude Osnovnog suda, podnosilac zahteva je izjavio žalbu Apelacionom sudu, koju je ovaj sud odbio kao neosnovanu. Podnosilac zahteva je dalje podneo zahtev za zaštitu zakonitosti Vrhovnom sudu navodeći, između ostalog, da su pobijane presude zasnovane na iskazu oštećene strane koji je u suprotnosti sa materijalnim dokazima i da Osnovni sud nije uzeo u obzir činjenicu da se na ročištu za glavni pretres pred njim branio ćutanjem. Vrhovni sud je odbio kao neosnovan zahtev za zaštitu zakonitosti utvrdivši da je Osnovni sud uzeo u obzir i druge dokaze i da je poštovao pravo podnosioca na odbranu ćutanjem tokom sudskih pretresa pred ovim Sudom.

Podnosilac zahteva osporava ove nalaze pred Sudom, navodeći da su povređena njegova osnovna prava i slobode zagarantovane članom 24. [Jednakost pred zakonom] Ustava Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ustav) u vezi sa članom 14. (Zabrana diskriminacije) Evropske konvencije o ljudskim pravima (u daljem tekstu: EKLJP) i članom 7. Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima (u daljem tekstu: UDLJP), članom 29. [Pravo na slobodu i sigurnost] Ustava u vezi sa članom 5. (Pravo na slobodu i bezbednost) EKLJP, članom 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava u vezi sa članom 6. (Pravo na pravično suđenje) EKLJP, kao i članovima 53. [Tumačenje odredbi ljudskih prava] i 54. [Sudska zaštita prava] Ustava. Što se tiče navoda podnosioca zahteva o povredi njegovog prava na pravično i nepristrasno suđenje, Sud primećuje da se navodi podnosioca zahteva odnose na: (i) izvođenje dokaza od strane suda i načelo jednakosti oružja; (ii) odbranu ćutanjem i (iii) obrazloženje sudske odluke od strane Vrhovnog suda.

Sud je nakon ocene navoda podnosioca zahteva, primenjujući i standarde sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava utvrdio da je zahtev

neprihvatljiv zbog toga što su (i) navodi o povredi člana 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP, kao i članom 24. Ustava u vezi sa članom 14. EKLJP i članom 7. UDLJP, neprihvatljivi jer su očigledno neosnovani na ustavnim osnovama kao što je utvrđeno članovima 47. i 48. Zakona i stavom (2) pravila 39. Poslovnika i (ii) navodi o povredi člana 29. Ustava u vezi sa članom 5. EKLJP, kao i članom 54. Ustava, neprihvatljivi na osnovu člana 48. Zakona u vezi sa tačkom (d) stava (1) pravila 39. Poslovnika.

Na kraju, Sud je u skladu sa pravilom 32. Poslovnika i na osnovu spisa predmeta, te uzimajući u obzir osetljivost slučaja, ocenio da se u cilju zaštite identiteta žrtve i maloletnog lica, neobjavljivanje identiteta podnosioca zahteva smatra neophodnim.

REŠENJE O NEPRIHVATLJIVOSTI

u

slučaju br. KI122/19

Podnosilac

F.M.

Ocena ustavnosti presude Vrhovnog suda Kosova PML. br. 49/2019 od 7. marta 2019. godine, a u vezi sa presudom Apelacionog suda Kosova PA1. br. 358/2018 od 19. novembra 2018. godine i presudom Osnovnog suda u Prištini P. br. 927/14 od 15. januara 2018. godine

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 podnet od strane F.M (u daljem tekstu: podnosilac zahteva), kojeg zastupa Flutra Hoxha, advokat u Prištini.

Osporena odluka

2. Podnosilac zahteva osporava ustavnost presude Vrhovnog Suda Kosova PML. br. 49/2019 od 7. marta 2019. godine (u daljem tekstu: Vrhovni Sud), u vezi sa presudom Apelacionog suda Kosova PA1. br. 358/2018, od 19. novembra 2018. godine (u daljem tekstu: Apelacioni Sud) i presudom Osnovnog suda u Prištini P. br. 927/14 od 15. januara 2018. godine (u daljem tekstu: Osnovni sud).

3. Podnosilac zahteva je presudu Vrhovnog suda PML. br. 49/2019 od 7. marta 2019. godine primio 30. marta 2019. godine.

Predmetna stvar

4. Predmetna stvar je ocena ustavnosti osporenih odluka, kojima su, po navodima podnosiocu zahteva povređena njegova prava i osnovne slobode koje su zagarantovane članom 24. [Jednakost pred zakonom] Ustava Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ustav), a u vezi sa članom 14. (Zabrana diskriminacije) Evropske konvencije o ljudskim pravima (u daljem tekstu: EKLjP) i članom 7 Univerzalne deklaracije o ljudskim pravima (u daljem tekstu: UDLjP), članom 29. [Pravo na slobodu i sigurnost] Ustava, u vezi sa članom 5 (E Pravo na slobodu i sigurnost) EKLjP-a, članom 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava, u vezi sa članom 6 (Pravo na pravično suđenje) EKLjP-a, kao i članovima 53. [Tumačenje odredbi ljudskih prava] i 54. [Sudska zaštita prava] Ustava.

Pravni osnov

5. Zahtev je zasnovan na stavu 7, člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava, članovima 22. [Procesuiranje podnesaka] i 47. [Individualni zahtevi] Zakona o Ustavnom sudu Republike Kosovo br. 03/L-121 (u daljem tekstu: Zakon) i pravilu 32. [Podnošenje podnesaka i odgovora] Poslovnika o radu Ustavnog suda Republike Kosovo (u daljem tekstu: Poslovnik).

Postupak pred Ustavnim Sudom

6. Dana 24. jula 2019. godine, podnosilac zahteva je podneo zahtev pred Ustavnim Sudom Republike Kosovo (u daljem tekstu: Sud).

7. Dana 31. jula 2019. godine, predsednica Suda je imenovala sudiju Selvete Gërxhaliu-Krasniqi za sudiju izvestioca i Veće za razmatranje, sastavljeno od sudija: Radomir Laban (predsedavajući), Remzije Istrefi-Peci i Nexhmi Rexhepi (članovi).

8. Dana 19. avgusta 2019. godine, Sud je obavestio podnosioca zahteva o registraciji zahteva i zatražio je od njega da podnese povratnicu koja potvrđuje vreme kada je on primio osporenu odluku Vrhovnog Suda. Istog tog dana, jednu kopiju zahteva je Sud prosledio i Vrhovnom sudu Kosova.

9. Dana 30. avgusta 2019. godine, podnosilac zahteva je podneo Sudu povratnicu, koja potvrđuje da je on osporenu odluku primio 30. marta 2019. godine.

10. Dana 24. januara 2020. godine, Sud je zatražio podnosiocu zahteva da podnese i dodatna dokumenta, odnosno kopiju presude Apelacionog Suda, kopiju žalbe, koja je podneta pred Apelacionim sudom, kao i kopiju zahteva za zaštitu zakonitosti.

11. Dana 3. februara 2020. godine, podnosilac zahteva je pred Sudom podneo zatražene dokumente.

12. Dana 12. februara 2020. godine, Sud je zatražio od podnosioca zahteva informacije u vezi sa statusom njegovog zahteva o ponovnom razmatranju krivičnog postupka.

13. Dana 26. februara 2020. godine, podnosilac zahteva je podneo Sudu zatraženu informaciju i odgovarajuće dokumente u vezi sa njegovim zahtevom o ponovnom razmatranju krivičnog postupka.

14. Dana 9. jula 2020. godine, Veće za razmatranje je razmotrilo izveštaj sudije izvestioca i jednoglasno preporučilo Sudu neprihvatljivost zahteva. Istog dana, Sud je u punom sastavu razmotrio i odlučio o neobjavljivanju identiteta podnosioca zahteva.

Pregled činjenica

15. Dana 13. februara 2012. godine, bivše Okružno javno tužilaštvo je optužnicom PP. br. 510/05/2011 optužilo podnosioca zahteva za izvršenje dva krivična dela, odnosno (i) "*Nedozvoljeni prekid trudnoće u pokušaju*" iz člana 152 stav 2, a u vezi sa članom 20 Privremenog Krivičnog zakonika Kosova (u daljem tekstu: KZK); i (ii) "*Lakša telesna povreda"* iz člana 153 stav 1 a u vezi sa tačkom 1 KZK-a. Na osnovu spisa predmeta, u ovom slučaju, podnosilac zahteva je optužen da je ovo krivično delo izvršio nad osobom X, sa kojom je jedno određeno vreme bio u vezi.

16. Na glavnoj raspravi pred Osnovnim sudom, podnosilac zahteva se branio ćutanjem. Međutim, branilac podnosioca zahteva je tokom sednice za glavnu raspravu zatražio da se donese oslobađajuća presuda sa obrazloženjem da je za krivično delo "*Lakša telesna povreda*" došlo do apsolutne zastarelosti dok u vezi sa drugim krivičnim delom *"Nedozvoljeni prekid trudnoće u pokušaju"* na osnovu dodatnog objašnjenja sudsko-medicinske ekspertize nije utvrđeno da je podnosilac zahteva počinio ovo krivično delo. Na osnovu spisa

predmeta, branilac podnosioca zahteva je uložio prigovor u vezi sa svedočenjem lica X, koja je u postupku bila u svojstvu oštećene strane kao i u vezi sa drugim razmotrenim dokazima od strane ovog Suda.

17. Dana 15. januara 2018. godine, Osnovni sud je u presudi P. br. 927/14:

> (i) podnosioca zahteva proglasio krivim zbog izvršenja krivičnog dela *"Nedozvoljeni prekid trudnoće u pokušaju"* iz člana 152 stav 2, a u vezi sa članom 20 ZKZ-a, gde je osudio istog kaznom zatvora u trajanju od jedne (1) godine; (ii) odbacio optužnicu u vezi sa krivičnim delom *"Lakša telesna povreda"* iz člana 153 stav 1 a u vezi sa tačkom 1 KZK-a zbog apsolutnog zastarevanja krivičnog gonjenja: i (iii) lice X, u svojstvu oštećene strane je uputio na građansku parnicu.

18. Osnovni sud je utvrdio da je podnosilac zahteva *„u cilju prekida trudnoće, fizički zlostavljao oštećenu [osobu X] s kojom je bio u ljubavnoj vezi, tako što joj je ruke stavio u lisice, noge vezao kaišem, a usta joj je zatvorio maramom, a zatim je udarao pesnicama po različitim delovima tela, uključujući i donji deo leđa kako bi prekinuo trudnoću koja je bila nepoželjna za njega, i bez saglasnosti oštećene, kojoj je prvo preko telefona pretio da bi oštećena abortirala dete, međutim, taj prekid je ostao u pokušaju"*. U zaključku Osnovni sud je utvrdio da je podnosilac zahteva u cilju prekida trudnoće i kao posledica fizičkog nasilja koje je vršio nad oštećenom X izvršio krivično delo prekid trudnoće, koje je ostalo u pokušaju.

19. Osnovni sud je, tokom razmatranja i procene slučaja pregledao sledeće dokaze: (i) svedočenje oštećene (lice X); (ii) izveštaj Emergentnog Centra sa br. 20158, od 6. jula 2011. godine; (iii) Izveštaj i UKBC, Klinika Ginekologije od 6. jula 2011. godine (iv) izveštaj o fizičkom pregledu od 6. jula 2011. godine pripremljen od strane sudsko medicinskog veštaka A.G; (v) izveštaj sa br. PP-510/5/2011 od 23. decembra 2011. godine pripremljen od strane sudsko medicinskog veštaka A.G; (vi) foto-dokumentaciju; (vii) poverljivu foto-dokumentaciju, urađenu tokom sudsko medicinskog pregleda od 6. jula 2011. godine; i (viii) sms-a iz izveštaja Pošte i Telekomunikacija Kosova (u daljem tekstu: PTK) od 8. avgusta 2011. godine.

20. Jednog neodređenog dana, podnosilac zahteva je pred Apelacionim sudom uložio žalbu protiv presude Osnovnog suda P. br. 927/14 od 15. januara 2018. godine, navodeći ozbiljne povrede odredbi krivičnog postupka, pogrešno i nepotpuno utvrđeno činjenično stanje, kao i povredu krivičnog zakona.

21. Podnosilac zahteva je u svojoj žalbi, a u vezi sa (i) tvrdnjama o ozbiljnim povredama odredbi krivičnog postupka naglasio da je izreka presude Osnovnog suda nerazumljiva i protivrečna sa obrazloženjem koje je dato od strane ovog Suda. Podnosilac zahteva je posebno naveo da je presuda Osnovnog suda zasnovana samo na svedočenju oštećene X, a što je u suprotnosti sa odbranom podnosioca zahteva, kao i sa materijalnim dokazima medicinskih i sudsko medicinskih institucija, uključujući i izveštaj sms-a PTK-a. Sa druge strane, u vezi sa (ii) navodima o nepotpunom i pogrešno utvrđenom činjeničnom stanju kao i povredama krivičnog zakona, podnosilac zahteva je naglasio da on nije počinio krivično delo za koje je proglašen krivim. Podnosilac zahteva je u nastavku insistirao da je Osnovni sud razmotrio dokaze na pristrasan i subjektivan način i samim tim, ovaj Sud je povredio i krivični zakon.

22. Dana 19. novembra 2018. godine, Apelacioni sud je u presudi PA1. br. 358/2018 odbio kao neosnovanu žalbu podnosioca zahteva i potvrdio presudu Osnovnog suda P. br. 927/14, od 15. januara 2018. godine.

23. Prvenstveno, Apelacioni sud je potvrdio da osporena presuda ne sadrži ozbiljne povrede krivičnih odredaba, uz obrazloženje da je presuda jasna, sadrži ubedljivo obrazloženje u vezi sa odlučujućim činjenicama, a posebno u vezi sa utvrđivanjem postojanja krivičnog dela. Apelacioni sud je dalje utvrdio da osporena presuda svoje obrazloženje i procenu zasniva na svedočenju oštećene strane, veštačenju sudske medicine, kao i na drugim dokazima i svedočenjima, koji su razmotreni od strane Osnovnog suda, a koje je i ovaj sud naveo u svojoj presudi.

24. Drugo, u vezi sa navodima podnosioca zahteva o pogrešno utvrđenom činjeničnom stanju i povredi krivičnog zakona, Apelacioni sud je utvrdio da su njegove tvrdnje neosnovane. U vezi sa utvrđivanjem činjeničnog stanja, Apelacioni sud je obrazložio da: *"iz svih ovih dokaza koji su predstavljeni i pravilno procenjeni od strane prvostepenog suda ali i iz samog svedočenja svedoka, nema nikakve sumnje da li je izvršeno krivično delo od strane [podnosioca zahteva], zato što je [podnosilac zahteva] te kritične noći koristio silu ali i zastrašivanje nad oštećenom sa ciljem prekida trudnoće, stoga žalbeni navodi branioca da činjenično stanje u ovom krivičnom predmetu nije pravilno utvrđeno, ne stoje."*

25. Treće, u vezi sa navodima o povredi krivičnog zakona, Apelacioni sud je, potvrđujući činjenicu da je podnosilac zahteva proglašen krivim za krivično delo *"Nedozvoljeni prekid trudnoće"* u pokušaju, ocenio da je Osnovni sud pravilno primenio krivični zakon. Štaviše, u vezi sa specifičnim navodom podnosioca da ovo krivično delo mogu da urade

samo ovlašćena lica, odnosno doktori specijalisti ili babice, Apelacioni sud je utvrdio da *"[...] na osnovu zakonskih odredbi koje su na snazi izuzev zdravstvenih radnika počinilac krivičnog dela može da bude bilo koje drugo lice koje pokuša da prekine trudnoću bez saglasnosti žene."*

26. Na kraju, u vezi sa odlukom o kazni, Apelacioni sud je utvrdio da će se izrečenom kaznom protiv podnosioca zahteva od strane Osnovnog suda za počinjeno krivično delo, za koje se na osnovu odredbi KZK-a predviđa kazna od jedne (1) do osam (8) godina zatvora, postići svrha kažnjavanja koja je predviđena u članu 41. KZK-a.

27. Jednog neodređenog dana, podnosilac zahteva je podneo zahtev za zaštitu zakonitosti protiv presude Osnovnog suda P. br. 927/14 i presude Apelacionog suda PA1. br. 358/2018, gde je tvrdio ozbiljne povrede odredbi krivičnog postupka kao i povredu krivičnog zakona sa predlogom da se osporene presude ponište a predmet vrati na ponovno suđenje.

28. Podnosilac zahteva je u vezi sa tvrdnjama o povredama odredbi krivičnog postupka naglasio da se osporene presude zasnivaju na svedočenju oštećene strane, a to svedočenje je u suprotnosti sa materijalnim dokazima. U nastavku, podnosilac zahteva precizira da u presudi Osnovnog suda uopšte nije navedena odbrana podnosioca zahteva, koja je predstavljena u tužilaštvu dana 7. septembra 2011. godine, i takođe nije navedena činjenica da se podnosilac zahteva, na sednici za glavnu raspravu pred Osnovnim sudom, branio ćutanjem. Podnosilac zahteva je takođe tvrdio da Apelacioni sud nije dao nikakvu važnost odbrani podnosioca zahteva kao ni izveštaju sudsko medicinskog veštaka.

29. Sa druge strane, u vezi sa navodima o povredama krivičnog zakona, podnosilac zahteva je naglasio da ga je Osnovni sud proglasio krivim za delo *"Nedozvoljeni prekid trudnoće u pokušaju"* iz člana 152, stav 2 a u vezi sa članom 20 KZK-a, iako se ovom odredbom, po njegovim navodima, kažnjavaju radnje lica koja su ovlašćena za prekid trudnoće, odnosno doktori ili za babice.

30. Dana 15. februara 2019. godine, Državni tužilac je u podnesku KLMP.II. br. 36/2019, predložilo Vrhovnom sudu da se zahtev za zaštitu zakonitosti, podnet od strane podnosioca zahteva, odbije kao neosnovan.

31. Dana 7. marta 2019. godine, Vrhovni sud je u presudi PML. br. 49/2019 odbio zahtev za zaštitu zakonitosti, podnet od strane podnosioca zahteva, kao neosnovan.

32. Vrhovni Sud je u vezi sa navodima podnosioca zahteva o povredama odredbi krivičnog postupka obrazložio da *"[...] Presuda prvostepenog suda nije bila zasnovana samo na izjavi oštećene [X], već i na drugim dokazima koji su bili na glavnoj raspravi [...]. U obrazloženju su ocenjeni svi dokazi koji su predstavljeni i ne stoji činjenica da su obe presude bile zasnovane na samo jednom svedočenju-izjavi oštećene"*. Po navodima Vrhovnog suda, Osnovni sud je uzeo za osnov i druge dokaze, odnosno izveštaje odgovarajućih medicinsko specijalizovanih institucija kao i sudsko medicinsko veštačenje, uključujući i materijalne dokaze elektronske komunikacije, gde je potvrđeno da trudnoća oštećene nije bila željena. U nastavku, Vrhovni sud je takođe obrazložio da Osnovni sud nije uzeo u obzir njegovu odbranu u Tužilaštvu zbog toga što je Osnovni sud u skladu sa članom 346, stav 1 Zakona o krivičnom postupku Kosova (u daljem tekstu: ZKPK) poštovao pravo odbrane podnosioca zahteva ćutanjem tokom sudskog razmatranja pred ovim sudom.

33. Sa druge strane, u vezi sa navodima podnosioca zahteva koji se tiču povrede krivičnog zakona, odnosno člana 152 [Nedozvoljeni prekid trudnoće], stav 2 a u vezi sa članom 20 [Pokušaj] KZK-a, Vrhovni Sud je obrazložio da: *"[...] nisu samo lekari i babice lica koja mogu da izvrše ovo krivično delo, kako se to tvrdi u zahtevu, već ovo krivično delo može da izvrši bilo ko, a u ovom konkretnom slučaju [podnosilac zahteva], je pokušao da prekine trudnoću koju on nije želeo, i bez saglasnosti oštećene [...]. Ovo se potvrđuje i na osnovu prouzrokovanih povreda [...] koje su prouzrokovane od jakih udaraca sa čvrstim [zaštitnim] predmetom [...]"*.

34. Na osnovu spisa predmeta proizilazi da je podnosilac zahteva, u momentu kada je podneo zahtev, bio na izvršavanju kazne zatvora, koja je izrečena presudom Osnovnog suda, u jednom korektivnom centru u Republici Kosovo.

35. Štaviše, na osnovu podnesaka koji su podneti od strane podnosioca zahteva, proizilazi da je 9. avgusta 2019. godine, ovaj poslednji podneo zahtev za ponovno razmatranje krivičnog postupka pred Osnovnim sudom u Prištini. Putem obaveštenja podnosioca od 26. februara 2020. godine, i podnošenja kopije rešenja KP. br. 1472/2019 od 20. septembra 2019. godine, Osnovni sud u Prištini je zahtev podnosioca o ponovnom razmatranju krivičnog postupka odbio kao neosnovan.

Navodi podnosioca zahteva

36. Podnosilac zahteva tvrdi da su presudom Vrhovnog suda, u vezi sa presudom Apelacionog suda PA1. br. 358/2018, od 19. novembra 2018. godine i presudom Osnovnog suda u Prištini P. br. 927/14, od 15. januara 2018. godine povređena njegova prava i osnovne slobode koje su zagarantovane članom 24. [Jednakost pred zakonom] Ustava, a u vezi sa članom 14. (Zabrana diskriminacije) EKLjP-a i članom 7. UDLjP-a, članom 29. [Pravo na slobodu i sigurnost] Ustava, u vezi sa članom 5 (E Pravo na slobodu i sigurnost) EKLjP-a, članom 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava, u vezi sa članom 6. (Pravo na pravično suđenje) EKLjP-a, kao i članovima 53. [Tumačenje odredbi Ljudskih prava] i 54. [Sudska zaštita prava] Ustava.

37. Sud podseća da podnosilac zahteva, izuzev poslednje presude Vrhovnog suda, na specifičan način osporava i presude kako Osnovnog tako i Apelacionog suda.

38. Podnosilac zahteva u suštini tvrdi da nije dobro sprovedeno razmatranje krivičnih dokaza u slučaju podnosioca zahteva. Drugo, podnosilac zahteva naglašava da se u postupku pred Osnovnim sudom, podnosilac zahteva branio ćutanjem.

39. U vezi sa tvrdnjama o predstavljanju dokaza, podnosilac zahteva naglašava da pitanje *"uzimanja dokaza na zakonit način predstavlja jedan veoma važan aspekt poštovanja prava na pravičan zakonski postupak, predviđen kao od Ustava tako i od člana 6 EKLjP-a."* S tim u vezi, podnosilac zahteva se poziva na sudsku praksu Evropskog suda za ljudska prava (u daljem tekstu: ESLjP), odnosno na slučajeve *Bykov protiv Rusije,* predstavka br. 4378/02, presuda od 10. marta 2009. godine], *i Van Mechelen i drugi protiv Holandije, pretstavke br. 21363/93, 21364/93, 21427/93, i 22056/93, presuda od 23. aprila 1997. godine).*

40. U vezi sa ovim navodom, podnosilac zahteva *"[...] traži od Suda da oceni zakonitost proceduralnih radnji uzimajući u obzir da proceduralna pravila u vezi sa krivičnim dokazima, njihovim uzimanjem, izvođenjem, proverom i njihovom ocenom, sredstva traganja za dokazima i uopšte dokazni postupak, su propisani i u odredbama Krivičnog zakonika Kosova, koje proizilaze i koje su u potpunom skladu sa Ustavom, Evropskom konvencijom za ljudska prava i ostalim međunarodnim aktima".*

41. U vezi sa navodom o tome da se brani ćutanjem, podnosilac zahteva *"[...] ocena suda u ćutanju okrivljenog tokom odbrane (iako je*

advokat negirao izvršenje krivičnog dela konstantno) treba da bude na istom nivou poverenja i bez ikakvih predrasuda, već treba biti zasnovano na elementima koji proizilaze iz dokaza koji su dostupni".

42. Podnosilac zahteva tvrdi da Apelacioni sud nije uzeo u obzir oslobađajuće dokaze koje su podneti od strane podnosioca zahteva. Podnosilac zahteva naglašava da *"Apelacioni Sud, tokom odlučivanja u vezi sa žalbom branioca okrivljenog, nije našao za shodno da detaljnije uđe u vezi sa utvrđivanjem činjeničnog stanja, Sud nije uzeo kao veoma važnu činjenicu oslobađajuće dokaze okrivljenog tokom sprovođenja krivičnog postupka. [...]".*

43. Podnosilac zahteva je prvenstveno naglasio da: *"Počev od postupka pred prvostepenim Sudom pa sve do presude na trećem stepenu – Vrhovnog suda [podnosiocu zahteva] su bila povređena prava na pravičan sudski postupak [...]".* U vezi sa tim, podnosilac zahteva tvrdi da *"načelo pravičnog suđenja podrazumeva takođe i pravo da se svakoj strani pruži odgovarajuća mogućnost da predstavi svoj slučaj, pod uslovima gde se ista ne postavlja u nepovoljniji položaj prema drugoj strani".*

44. U nastavku, podnosilac zahteva naglašava da: *"Vrhovni sud, delujući kao trećestepeni sud nije dao jasne zakonsko ustavne razloge u vezi sa relevantnim činjenicama za donošenje jedne zakonite odluke, već je veoma kratko procenio kao neosnovane žalbene odluke podnosioca ovog zahteva".*

45. Podnosilac zahteva takođe tvrdi da je: *"Vrhovni sud odlučio isto kao i Apelacioni sud, ne uzimajući u obzir navedene povrede krivičnog postupka i nije uzeo u obzir povrede koje su uticale na zakonitost sudske odluke. Oslanjajući se na cilj zahteva za zaštitu zakonitosti, kao pravno sredstvo predočeno od branioca podnosioca zahteva, Vrhovni sud je bio obavezan da otkloni zakonske povrede u pravosnažnoj odluci o kazni za podnosioca zahteva. Pošto je utvrdio proceduralne povrede u sprovedenom sudskom postupku, Vrhovni sud je mogao da poništi odluku o kazni i da naloži održavanje nove sudske rasprave (član 439. Zakonika o krivičnom postupku Kosova)."*

46. Na kraju, podnosilac zahteva ponovo naglašava da je tokom krivičnog postupka pred redovnim sudovima *"Sud više branio oštećenu [lice x] i ova pažnja da se ona zaštiti u javnom životu je bila primećena i sa institucionalne tačke gledišta, odnosno u kazni [podnosiocu zahteva] i polne diskriminacije koju je njemu još od početka naneo sud i tužilaštvo tokom celokupnog postupka."*

47. Podnosilac zahteva navodi da *"[...] pravo na pravično i nepristrasno suđenje, kao što je zagarantovano Ustavom Republike Kosova – član 31, i nakon toga i EKLjP-om – član 5 i član 6, i član 14"*.

48. Po navodima podnosioca zahteva, u njegovom slučaju, Sud je povredio princip jednakosti oružja u postupku, jer je dao veću važnost argumentima jedne strane. S tim u vezi, podnosilac zahteva podvlači da se njegova glavna tvrdnja tiče *"dokaza za utvrđivanje krivice"* a pogotovo u prethodnom postupku kao i *"odugovlačenjem postupka koje traje 7 godina – za jedno takvo delo"*.

49. Podnosilac zahteva, naglašavajući povredu gore navedenih članova Ustava i EKLjP-a, objašnjava da su "*Povređeni navedeni članovi zbog donošenja nepravične presude od mesnih sudova, ugrožavanje prava podnošenja relevantnih dokaza, poštenja u postupku, da intervencije ovakve prirode nisu proporcionalne i dovoljne da bi se obezbedile podnosiocu zahteva proceduralne garancije koje su neophodne u jednom demokratskom društvu i poštovanja i zaštite ljudskih prava i sloboda garantovanih Ustavom i međunarodnim aktima."*

50. Na kraju, podnosilac zahteva traži od Suda da se njegov slučaj razmotri hitno i traži da se: (i) njegov zahtev proglasi prihvatljivim; (ii) da se utvrde povrede prava podnosioca zahteva koja su zagarantovana članovima 24, 29, 31, 53 i 54 Ustava; članovima 5, 6, 14 EKLjP-a; i članom 7 UDLjP-a.

Relevantne ustavne i zakonske odredbe

Ustav Republike Kosovo

Član 31 [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje]

1. Svakom se garantuje jednaka zaštita prava pred sudom, ostalim državnim organima i nosiocima javnih.
2. Svako ima pravo na javno, nepristrasno i pravično razmatranje odluka o pravima i obavezama ili za bilo koje krivično gonjenje koje je pokrenuto protiv njega/nje, u razumnom roku, od strane nezavisnog i nepristrasnog, zakonom ustanovljenog, suda.
3. Suđenje je javno, osim u slučajevima kada sud, iz posebnih razloga, smatra da je isključivanje štampe ili javnosti, u korist pravde, ako bi njihovo prisustvo moglo naškoditi javnom redu ili nacionalnoj sigurnosti, interesima maloletnika, ili zaštiti privatnog života stranaka u postupku, na zakonom propisan način.

4. Svako ko je optužen za krivično delo ima pravo da ispituje prisutne svedoke i da zahteva obavezno pojavljivanje svedoka, veštaka i ostalih lica, koja mogu razjasniti činjenice.
5. Svako ko je optužen za krivično deo će se smatrati nevinim, sve dok se ne dokaže njegova/njena krivica, u saglasnosti sa zakonom.

Evropska konvencija o ljudskim pravima

Član 6 (Pravo na pravično suđenje)

1. Prilikom utvrđivanja građanskih prava i obaveza ili osnovanosti bilo kakve krivične optužbe protiv njega, svako ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristranim, zakonom ustanovljenim sudom. Presuda se izriče javno, ali se novinari i javnost mogu isključiti s čitavog ili jednog dela suđenja u interesu morala, javnog reda ili nacionalne sigurnosti u demokratskom društvu, kada to nalažu interesi maloletnika ili zaštite privatnog života strana u sporu, ili kada to sud smatra izričito neophodnim zato što bi u posebnim okolnostima publicitet mogao naneti štetu interesima pravde.

2. Svako ko je optužen za krivično delo smatra se nevinim dok se njegova krivica po zakonu ne dokaže.

3. Svako ko je optužen za krivično djelo ima sljedeća minimalna prava:

a. da odmah, na jeziku koji razume, bude temeljno obavešten o prirodi i razlogu optužbe protiv njega;
b. da mu se osiguraju vreme i uslovi neophodni za pripremanje obrane;
c. da se brani sam ili uz pomoć branitelja koga sam izabere ili, ukoliko ne raspolaže sredstvima da plati branitelja, da ga dobije besplatno, kada to nalažu interesi pravde;
d. da sam ispituje ili zahteva ispitivanje svedoka optužbe i da se prisustvo i saslušanje svedoka obrane odobri pod uslovima koji važe i za svedoka optužbe;
e. da koristi besplatnu pomoć tumača ukoliko ne razume ili ne govori jezik koji se koristi na sudu.

Član 14 (Zabrana diskriminacije)

Uživanje prava i sloboda predviđenih ovom konvencijom osigurava se bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi, kao što su

pol, rasa, boja kože, jezik, veroispovest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno poreklo, veza sa nekom nacionalnom manjinom, imovinsko stanje, rođenje ili drugi status.

Univerzalna deklaracija o ljudskim pravima

Član 7

Svi su pred zakonom jednaki i imaju pravo bez ikakve razlike na podjednaku zaštitu zakona. Svi imaju pravo na jednaku zaštitu protiv bilo kakve diskriminacije kojom se krši ova Deklaracija i protiv svakog podsticanja na ovakvu diskriminaciju.

Privremeni krivični zakonik Kosova
(UNMIK/RREG/2003/25)

Član 20
POKUŠAJ

(1) Ko svesno preduzme radnje za izvršenje krivičnog dela, ali delo ne bude dovršeno ili ne budu ispunjeni svi elementi krivičnog dela, smatraće se da je on ili ona pokušao da izvrši krivično delo.

Član 152
NEDOZVOLJENI PREKID TRUDNOĆE

(1) Ko protivno zakonskim odredbama o prekidu trudnoće i uz saglasnost trudnice, prekine trudnoću, započne sa prekidom trudnoće ili pomaže da se trudnoća prekine, kazniće se kaznom zatvora u trajanju od tri meseca do tri godine.
(2) Ko prekine ili započne sa prekidom trudnoće bez pristanka trudnice, kazniće se kaznom zatvora u trajanju od jedne do osam godina.
(3) Kad krivično delo iz stava 1. ili 2. ovog člana prouzrokuje tešku telesnu povredu, teško narušavanje zdravlja ili smrt trudnice, izvršilac će se kazniti kaznom zatvora od šest meseci do pet godina za krivično delo iz stava 1 ili najmanje tri godine zatvora za krivično delo iz stava 2.

Zakon br. 04/L-123 o krivičnom postupku, objavljen u službenom listu dana 28. decembra 2012. godine

Član 9
Ravnopravnost strana u postupku

Okrivljeno lice i državni tužilac u krivičnom postupku imaju status ravnopravnih strana, osim ako u ovom zakoniku nije drugačije određeno. 2. Okrivljeno lice ima pravo i može da daje izjave o svim činjenicama i dokazima koji ga okrivljuju i da iznese sve činjenice i dokaze koji mu idu u prilog. Lice ima pravo da zatraži od državnog tužioca da pozove svedoke u njegovo ime i ima pravo da ispita svedoke optužbe ili da traži da oni budu ispitani,
kao i pravo na prisustvo i ispitivanje svedoka odbrane, pod istim uslovima koji važe za svedoke optužbe.

Član 346
Saslušanje optuženog lica

1. Optuženo lice ima pravo da ne svedoči. Ukoliko optuženo lice odluči da ne svedoči njegovo saslušanje se vrši u skladu sa stavom 2-4. ovog člana.

2. Glavni branilac sasluša okrivljeno lice u skladu sa članom 333. ovog zakonika.

3. Državni tužilac sasluša okrivljeno lice u skladu sa članom 334. ovog zakonika.

4. Saoptužena lica, ukoliko ih ima, mogu da saslušaju okrivljeno lice u skladu sa članom 334. Ovog zakonika.

Prihvatljivost zahteva

51. Sud razmatra da li je podnosilac zahteva ispunio uslove prihvatljivosti, utvrđene Ustavom, precizirane Zakonom i propisane Poslovnikom.

52. U tom smislu, Sud se poziva na stavove 1 i 7, člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava, koji predviđaju:

1. "Ustavni sud odlučuje samo u slučajevima koje su ovlašćene strane podnele sudu na zakonit način.

[...]

7. *Pojedinci mogu da pokrenu postupak ako su njihova prava i slobode koje im garantuje ovaj Ustav prekršena od strane javnih organa, ali samo kada su iscrpeli sva ostala pravna sredstva, regulisanim zakonom".*

53. Sud takođe ocenjuje da li je podnosilac zahteva ispunio uslove prihvatljivosti koji su dalje precizirani Zakonom. S tim u vezi, Sud se poziva na član 47. [Individualni zahtevi], član 48. [Tačnost podneska] i 49. [Rokovi] Zakona, koji propisuju:

Član 47.
[Individualni zahtevi]

"1. Svaka osoba ima pravo da od Ustavnog suda zatraži pravnu zaštitu ukoliko smatra da njena Ustavom zagarantovana prava i slobode krši neki javni organ.
2. Osoba može da podnese pomenuti podnesak samo nakon što su iscrpljena sva ostala zakonom određena pravna sredstva".

Član 48
[Tačnost podneska]

"Podnosilac podneska je dužan da jasno naglasi to koja prava i slobode su mu povređena i koji je konkretan akt javnog organa koji podnosilac želi da ospori".

Član 49
[Rokovi]

"Podnesak se podnosi u roku od četiri (4) meseci. Rok počinje od dana kada je podnosilac primio sudsku odluku...".

54. Što se tiče ispunjenja ovih uslova, Sud utvrđuje da je podnosilac zahteva ovlašćena strana i osporava neki akt javnog organa, odnosno presudu Vrhovnog suda Pml. br. 49/2019 od 7. marta 2019. godine nakon što je iscrpeo sva dostupna pravna sredstva, u vezi sa presudom Apelacionog suda PA1. br. 358/2018 od 19. novembra 2018. godine i presudom Osnovnog suda P. br. 927/14 od 15. januara 2018. godine. Sud primećuje da je podnosilac zahteva nakon donošenja osporene presude Vrhovnog suda podneo i zahtev za ponovno razmatranje krivičnog postupka pred Osnovnim sudom u Prištini, a taj zahtev je rešenjem KP. br. 1472/2019 od 20. septembra 2019. godine bio odbijen kao neosnovan. Samim tim, Sud utvrđuje da je poslednja odluka ujedno i

odluka koja je osporena u slučaju podnosioca zahteva presuda Vrhovnog suda Pml. br. 49/2019 od 7. marta 2019. godine.

55. U nastavku, Sud takođe primećuje da je podnosilac zahteva podneo svoj zahtev unutar vremenskog roka od 4 (četiri) meseca, kao što je to predviđeno u članu 49. Zakona.

56. U ovom slučaju, Sud će takođe razmotriti da li je podnosilac zahteva ispunio druge uslove prihvatljivosti utvrđene u pravilu 39 Poslovnika, koje propisuje:

> *"(2) Sud može smatrati zahtev neprihvatljivim, ako je zahtev očigledno neosnovan, jer podnosilac nije dovoljno dokazao i potkrepio tvrdnju."*

57. Sud pre svega podseća da podnosilac zahteva tvrdi da je osporenom presudom Vrhovnog suda, u vezi sa presudom Apelacionog suda PA1. br. 358/2018 od 19. novembra 2018. godine i presudom Osnovnog suda P. br. 927/14 od 15. januara 2018. godine povređena njegova prava i osnovne slobode koje su zagarantovane članom 24. [Jednakost pred zakonom] Ustava, a u vezi sa članom 14. (Zabrana diskriminacije) EKLjP-a i članom 7. UDLjP-a, članom 29. [Pravo na slobodu i sigurnost] Ustava, u vezi sa članom 5. (E Pravo na slobodu i sigurnost) EKLjP-a, članom 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava, u vezi sa članom 6. (Pravo na pravično suđenje) EKLjP-a, kao i članovima 53. [Tumačenje odredbi Ljudskih prava] i 54. [Sudska zaštita prava] Ustava.

58. Sud, međutim primećuje da se suštinske tvrdnje podnosioca zahteva, navedene u njegovom zahtevu, tiču prava na pravično i nepristrasno suđenje, koje je zagarantovano članom 31. Ustava, a u vezi sa članom 6. EKLjP-a, kao i jednakosti pred zakonom i zabrane diskriminacije zagarantovano članom 24. Ustava, u vezi sa članom 14. EKLjP-a odnosno sa članom 7. UDLjP-a.

59. U razmatranju navoda podnosioca zahteva koji se tiču njegove tvrdnje u vezi sa pravom na pravično i nepristrasno suđenje, kao i sa drugom tvrdnjom da je bio diskriminisan tokom krivičnog postupka, Sud će primeniti sudsku praksu ESLjP-a u skladu sa kojom je Sud, na osnovu člana 53. [Tumačenje odredbi ljudskih prava] Ustava, obavezan da tumači prava i osnovne slobode koje su zagarantovane Ustavom.

I. Što se tiče navoda o povredama člana 31. Ustava, a u vezi sa članom 6 EKLjP-a

60. U vezi sa navodom podnosioca zahteva o povredi njegovog prava na pravično i nepristrasno suđenje, Sud primećuje da se navodi podnosioca zahteva tiču: (i) razmatranja dokaza od strane suda i načela jednakosti oružja; (ii) branjenje ćutanjem; i (iii) obrazloženja sudske odluke od strane Vrhovnog suda.

(i) Što se tiče načela jednakosti oružja i razmatranja dokaza od strane redovnih sudova i jednakosti oružja

61. S tim u vezi, Sud podseća da podnosilac zahteva tvrdi da pred Osnovnim sudom nije sprovedeno na pravilan način razmatranje krivičnih dokaza u slučaju podnosioca zahteva. Štaviše, podnosilac zahteva tvrdi da i Apelacioni sud nije uzeo u obzir oslobađajuće dokaze koji su bili podneti od strane podnosioca zahteva.

62. S tim u vezi, podnosilac zahteva *"[...] traži od Suda da proceni zakonitost proceduralnih radnji u vezi sa krivičnim dokazima, uzimanje, razmatranje, potvrđivanje i vrednovanje istih, sredstva traženja dokaza kao i u celini sam dokazni postupak, su propisani u odredbama Krivičnog Zakonika Kosova, a koje proizlaze kao i u celini sam dokazni postupak, su propisani u odredbama Krivičnog Zakonika Kosova, a koje proizlaze i u potpunom su skladu sa Ustavom Evropskom Konvencijom o Ljudskim pravima kao i drugim međunarodnim aktima."*

63. Sud u nastavku podseća da je u kontekstu njegovog navoda u vezi sa razmatranjem dokaza, podnosilac zahteva takođe naglasio da su redovni sudovi povredili princip jednakosti oružja zbog toga što su, po njegovim navodima, redovni sudovi konstantno "*davali veću težinu argumentima jedne strane*", podvlačeći da se njegova glavna tvrdnja tiče "dokaza za utvrđivanje krivice"a pogotovo u prethodnom postupku kao i "odugovlačenja postupka od 7 godina – a jedno takvo delo". S tim u vezi, odnosno u vezi sa odugovlačenjem, podnosilac zahteva izuzev toga što je pomenuo ovu tvrdnju u zahtevu, i u kontekstu povrede principa jednakosti oružja, on ovo nije dalje obrazložio u zahtevu. Štaviše, Sud primećuje da ova tvrdnja nije navedena ili pomenuta na specifičan način ni u njegovim podnescima pred nižestepenim sudovima.

64. Međutim, Sud primećuje da podnosilac zahteva samo precizira da je u postupcima koji su se sproveli pred redovnim sudovima njemu povređeno pravo na pravičan sudski postupak, za koji, po njemu *"načelo pravilnog postupka takođe uključuje i pravo da se svakoj strani da razumna mogućnost da predstavi svoj slučaj, pod uslovima*

da istu ne stavljaju u jedan nepovoljniji položaj nasuprot drugoj strani."

65. U sudskoj praksi ESLjP-a kao i u sudskoj praksi Suda, naglašeno je da načelo *"jednakosti oružja",* traži "*pravičan balans strana",* gde se svakoj strani treba dati razumna mogućnost da predstavi svoj slučaj pod uslovima da istu ne stavlja u suštinsko nepovoljniji položaj nasuprot suprotne strane. (Vidi slučajeve ESLjP-a *Yvon protiv Francuske,* predstavka br. 44962/98, presuda od 24. jula 2003. godine, stav 31 i *Dombo Beheer B.V. protiv Holandije,* predstavka br. 14448/88*,* Presuda od 27. oktobra 1993. godine, stav 33 i vidi druge reference u ovoj presudi, *Öcalan protiv Turske* [VV], stav 140, vidi slučajeve Suda, KI52/12, podnosilac *Adije Iliri*, presuda od 5. jula 2013. godine, KI103/10, podnosilac *Shaban Mustafa*, presuda od 20. marta 2012. godine, stav 40*).*

66. Sa druge strane, u nastavku i u vezi sa specifičnim navodima koji se tiču razmatranja dokaza od strane sudova, Sud se pre svega poziva na sudsku praksu ESLjP-a, koja je u principu navela da*"Iako član 6 garantuje pravo na pravično suđenje, isti ipak ne određuje pravila za prihvatljivost dokaza kao takvih, jednoj oblasti koje se tiču, a ovo pre svega zbog razloga unutrašnjih prava i nacionalnim jurisdikcija"*. (Vidi slučaj ESLjP-a *Schenk protiv Švajcarske*, predstavka br. 10862/84 , presuda, 12. juli 1988. godine, stavovi 45-46).

67. Međutim, ESLjP je podvukao da aspekt koji se treba razmotriti u ovim slučajevima je da li je postupak, uključujući i način na koji su prikupljeni dokazi, bio regularan u svojoj celosti. (Vidi slučajeve ESLjP-a *Khan protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, predstavka br. 35394/97, presuda od 12. maja 2000. godine, stav 34; *P.G. i J.H. protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, predstavka br. 44787/98, presuda od 25. septembra 2001. godine, stav 76; i *Allan protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, predstavka br. 48539/99, presuda od 5. novembra 2002. godine, stav 42).

68. Samim tim, ukoliko je postupak bio pravičan u celosti, treba se uzeti u obzir da li su ispoštovana prava odbrane. S tim u vezi, Sud će proceniti da li je podnosilac zahteva imao mogućnosti da ospori zakonitost dokaza kao i da se protivi korišćenju istih. (Vidi, presudu ESLjP-a, *Szilagyi protiv Rumunije*, predstavka br. 30164/04 od 17. decembra 2013. godine; vidi takođe slučaj Suda KI34/18, podnosilac *Albert Berisha*, rešenje o neprihvatljivosti od 23. maja 2018. godine, stav 63).

69. Tačnije, ESLjP je podvukao da kada je dokaz dosta stabilan i kada se ne dovodi u pitanje, potreba za drugim dokazima kao podršku ovog dokaza

postaje manja. (Vidi slučajeve *Bykov protiv Rusije* [VV], predstavka br. 4378/02, presuda od 10. marta 2009. godine, stav 89, i reference koje su tu spomenute; *Jalloh protiv Nemačke,* predstavka br. 54810/00 [VV], presuda od 11. jula 2006. godine, stav96). Samim tim, ESLjP je naglasio da se takođe treba dati važnost i tački da li je navedeni dokaz bio ili ne odlučujući za rezultat u krivičnom postupku. (Vidi slučaj *Gäfgen protiv Nemačke* [VV], predstavka br. 22978/05, presuda od 1. juna 2010. godine, stav 164).

70. Na osnovu onoga što je navedeno iznad i pozivajući se na postupke koji su sprovedeni pred redovnim sudovima, a posebno u vezi sa razmatranjem dokaza od strane ovih sudova, Sud se prvenstveno poziva na presudu Osnovnog suda, koji je svoju odluku o proglašavanju krivim podnosioca zahteva zasnovao na izjavi lica X u svojstvu oštećene u krivičnom postupku, medicinskim izveštajima, izdatim od strane različitih zdravstvenih institucija, sudsko medicinskim izveštajima, foto dokumentaciji, realizovanim tokom pregleda od strane medicinskih i sudsko medicinskih veštaka, kao i komunikaciji putem sms-a iz izveštaja PTK-a.

71. Sud je, na osnovu podneska koji su podneti od strane podnosioca zahteva, primetio da je njemu pred Osnovnim Sudom, a putem njegovog zakonskog zastupnika data mogućnost da ospori dokaze. S tim u vezi, u svojoj presudi je Osnovni sud u vezi sa osporavanjem razmatranja gore navedenih dokaza od strane podnosioca zahteva, naglasio da "*Sud nije moga da prihvati stav branioca optuženog [...] da optuženi nije izvršio krivično delo Nedozvoljeni prekid trudnoće u pokušaju iz člana 152. stav 2 u vezi sa članom 20. KZK-a, pošto nema dokaza koje potvrđuju ovo, ali je procenio ovu odbranu kao neosnovanu i u pravcu izbegavanja krivične odgovornosti, pošto, ova odbrana je bila u suprotnosti sa svedočenjem svedoka – oštećene [lice X] i ostali materijalni dokazi kao: izveštaj Hitnog centra br. 20158 od 06.07.2011. godine, izveštaj iz izveštaja UKCK-a Ginekološka klinika od 06.07.2011. godine, izveštaj o fizičkom pregledu od 06.07.2011. godine, sastavljen od stručnjaka medicinske medicine Dr. A. G. , foto dokumentacija i poverljiva foto dokumentacija urađena tokom kontrole sudske medicine od 06.07.2011. godine, kao i sms-a i izveštaj PTK-a od 08.09.2011. godine, koje su u skladu jedne sa drugim.*"

72. Kao zaključak, nakon razmatranja svakog osporavanja podnosioca zahteva protiv dokaza koji su razmotreni od strane Osnovnog suda, ovaj poslednji je utvrdio da sud, po svojoj proceni ima vlast da može da prihvati i uzme u obzir svaki dokaz, kao i da proceni važnost svakog dokaza koji se može uzeti u obzir a tokom sprovođenja krivičnog postupka. Osnovni sud je u nastavku naglasio da sud tokom

razmatranja dokaza *"Na poseban način procenjuje tačnost dokaza, razlog odobrenja tih kao i razloge na kojima je to zasnovano prilikom rešenja ovog krivično pravnog pitanja u slučaju utvrđenja krivičnog dela i krivične odgovornosti optuženih."*

73. Kao zaključak, Osnovni sud je u vezi sa materijalnim dokazima koji su razmotreni tokom sprovođenja postupka zaključio da *"Izjavu gore pomenute oštećene – svedoka i materijalne dokaze, sud ih je procenio kao ubedljive, realne i objektivne, tako da im je poklonio veru oslanjajući presudu na tim istima u ovom krivičnom pitanju, dok materijalno – pravna i formalno pravna odbrana je u konkretnom slučaju imala je za cilj da opravdava inkriminirajuće radnje optuženog kako bi isti izbegao krivičnu odgovornost."*

74. U nastavku, Sud se takođe poziva i na presudu Apelacionog suda, putem koje je utvrđeno da je osporena presuda Osnovnog suda svoju procenu i svoje obrazloženje zasnovala na svedočenju oštećene strane, sudsko medicinskom veštačenju kao i na drugim dokazima i svedočenjima, koja su razmotrena od strane Osnovnog suda a koja su navedena u presudi tog suda. Apelacioni sud je zaključio da je Osnovni sud razmotrio odbranu podnosioca zahteva, davajući odgovarajuće obrazloženje zašto sud nije poklonio veru odbrani podnosioca zahteva u ovom slučaju.

75. Na kraju, Vrhovni sud je, pozivajući se na specifičnu tvrdnju u vezi sa pregledom dokaza od strane Osnovnog i Apelacionog suda, koju je podnosilac zahteva naveo i u svom zahtevu za zaštitu zakonitosti, utvrdio da: *"[...] Presuda prvostepenog suda nije zasnovana samo na izjavi oštećene [X], već i na drugim dokazima koji su bili na sudskoj raspravi [...]. U obrazloženju su ocenjeni svi dokazi koji su razmotreni i ne stoji činjenica da su obe presude zasnovane samo na jednom svedočenju – izjavi oštećene."*

76. U ovom konkretnom slučaju, Vrhovni sud je utvrdio da je Osnovni sud uzeo za osnov i druge dokaze, odnosno izveštaje odgovarajućih specijalizovanih medicinskih i sudsko medicinskih institucija, uključujući i materijalne dokaze elektronske komunikacije, na osnovu kojih je podržao pravni stav nižestepenih sudova.

77. U svetlu opštih principa ESLjP-a koji su predstavljeni iznad kao i obrazloženja datog od strane redovnih sudova, Sud prvenstveno primećuje da su u slučaju podnosioca zahteva redovni sudovi doneli svoje odluke u skladu sa standardima koji su zatraženi u vezi sa pravičnim i nepristrasnim suđenje i njihovo donošenje odluka nisu

zasnovali samo na jednom dokazu, već na određenom broju dokaza, koje je Osnovni sud naveo u potpunosti u svojoj presudi.

78. Drugo, Sud takođe primećuje da je krivični postupak protiv podnosioca zahteva bio pravilan u svojoj celosti, zato što su sudovi poštovali pravo na odbranu. S tim u vezi, Sud primećuje da je podnosiocu zahteva u postupku pred redovnim sudovima putem njegovog zakonskog zastupnika, data mogućnost da ospori dokaze, odnosno da ospori svedočenje oštećene kao i materijalne dokaze, koji su bili predstavljeni tokom trajanja krivičnog postupka.

79. Treće, Sud takođe primećuje da su redovni sudovi, odnosno da su i Osnovni Sud i Apelacioni sud na konkretan i dovoljan način obrazložili zašto isti nisu poklonili veru odbrani podnosioca zahteva.

80. I na kraju, Sud takođe primećuje da je Osnovni sud u svojoj presudi dao konkretno obrazloženje, gde je u istoj zaključio da su svi dokazi koji su razmotreni od strane ovog suda, i koji su navedeni u presudi istog bili odlučujući da se podnosilac zahteva proglasi krivim za izvršenje krivičnog dela, a za koje je i samim tim osuđen.

81. Dakle, na osnovu gore navedenog obrazloženja, Sud primećuje da podnosilac zahteva nije uspeo da dokaže da u njegovom slučaju redovni sudovi nisu razmotrili dokaze u skladu sa principima koji su postavljeni od strane prakse ESLjP-a, a koji su uvršteni i u odgovarajućim odredbama krivičnog postupka.

82. U nastavku, Sud smatra da podnosilac zahteva, izuzev toga što je pomenuo tvrdnju u vezi sa povredom principa jednakosti oružja u postupku, koju je naveo u kontekstu administracije dokaza, nije pružio dodatne argumente niti je potvrdio osnovanost ove tvrdnje u svom zahtevu.

83. Sud, sa tim u vezi naglašava da nezadovoljstvo podnosioca zahteva zbog ishoda postupka od strane redovnih sudova samo po sebi ne može pokrenuti argumetovanu tvrdnju o povredi prava i osnovnih sloboda koje su zagarantovane Ustavom. (vidi slučaj ESLjP-a, *Mezotur - Tiszazugi Tarsulat protiv Mađarske*, presuda od 26. jula 2005. godine, stav 21).

84. Samim tim, Sud smatra da podnosilac zahteva nije potkrepio svoju tvrdnju u vezi sa povredom prava na pravično i nepristrasno suđenje, kao rezultat nepravilnog razmatranja dokaza od strane redovnih sudova i takođe nije pružio obrazloženje i argumente u vezi sa osnovanošću njegove tvrdnje u vezi sa povredom principa jednakosti

oružja u postupku, i samim tim, njegove tvrdnje su neosnovane po ustavnim osnovama.

(ii) Što se tiče prava na odbranu ćutanjem

85. Sud podseća da podnosilac zahteva u svom zahtevu naglašava da se u postupku koji je sproveden pred redovnim sudovima, odnosno pred Osnovnim sudom, on branio ćutanjem.

86. S tim u vezi, podnosilac zahteva naglašava da *"[...] procena suda u vezi sa ćutanjem okrivljenog tokom obrane (iako je advokat negirao izvršenje krivičnog dela konstantno) treba da bude na istom nivou poverenja i bez ikakvih predrasuda, već treba biti zasnovana na elementima koji proizilaze iz dokaza koji su dostupan."* U kontekstu sa ovom tvrdnjom, Sud primećuje da podnosilac zahteva pitanje odbrane ćutanjem pokušava da u nekoj meri poveže i sa principom pretpostavke nevinosti, koji međutim ne nastavlja da razlaže i da precizira dalje u svom zahtevu.

87. Pre svega, a što se tiče navoda podnosioca zahteva u vezi sa njegovim pravom da se brani ćutanjem i u kontekstu sprovođenja krivičnog postupka pred sudovima, Sud se poziva na član 346 PZKZ-a, koji propisuje da: "*1. Optuženo lice ima pravo da ne svedoči. Ukoliko optuženo lice odluči da ne svedoči njegovo saslušanje se vrši u skladu sa stavom 2-4. ovog člana".*

88. Sud u nastavku, takođe podseća da pravo na pravično suđenje, garantovano članom 31. Ustava i članom 6. EKLJP, propisuje određeni minimum garancija za svaku osobu koja je optužena za krivično delo, koje uključuje pravo da se brani ćutanjem kao i pravo da se oslobodi od samookrivljenja u skladu sa sudskom praksom ESLJP-a (vidi: slučajeve ESLJP-a, *Saunders protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, predstavka br. 19187/91, stav 68 i 69, od 17. decembra 1996. godine i slučaj ESLJP-a, *John Murray protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, predstavka 19731/91, stav 45, od 8. februara 1996. godine, vidi takođe gore navedeni slučaj Suda, KI34/18, podnosilac zahteva: *Albert Berisha*, stav 59).

89. U slučaju podnosioca zahteva, a u vezi sa njegovim odbranom ćutanjem u postupku pred redovnim sudovima, Sud je, na osnovu podneska koji su podneti u zahtevu primećuje da je Osnovni sud poštovao pravo podnosioca zahteva da se brani ćutanjem.

90. S tim u vezi, i takođe na osnovu osporene presude Vrhovnog suda, ovaj poslednji je takođe potvrdio da je Osnovni sud u skladu sa članom 346

PKZK-a poštovao pravo na odbranu podnosioca da se brani ćutanjem tokom glavnih rasprava pred ovim sudom.

91. Štaviše, tokom sprovođenja krivičnog postupka pred redovnim sudovima, podnosilac zahteva je tokom svog vremena imao mogućnost svog zastupanja putem advokata. U tom aspektu, Sud, a na osnovu presude Osnovnog suda, ponovo naglašava da je branilac podnosioca zahteva prilikom razmatranja pred ovim Sudom imao mogućnost da ospori svedočenje lica X i materijalnih dokaza, koji su predstavljeni pred sudom.

92. Sud primećuje da na osnovu postupaka koji su sprovedeni pred redovnim sudovima i obrazloženja koja su data od poslednjih, ne može se zaključiti da su tokom njegove odbrane ćutanjem redovni sudovi imali predrasuda u vezi sa krivicom ili da su tretirali podnosioca zahteva kao da je kriv pred nego što isti nisu odlučili u vezi sa njegovom krivicom.

93. Samim tim, Sud smatra da su tvrdnje koje su navedene od strane podnosioca zahteva u vezi sa njegovim pravom da se brani ćutanjem neosnovane po ustavnim osnovama.

(iii) Što se tiče prava na obrazloženu sudsku odluku

94. Sud podseća da podnosilac zahteva tvrdi da je Vrhovni Sud u svojoj presudi samo ukratko procenio njegove navode iz zahteva za zaštitu zakonitosti, i nije pružio detaljno obrazloženje u vezi sa relevantnim činjenicama.

95. Podnosilac zahteva, na specifičan način, tvrdi da *"Vrhovni sud je odlučio isto kao i Apelacioni sud, i nije uzeo u obzir navodne povrede krivičnog postupka i takođe nije uzeo u obzir povrede koje su imale uticaja na zakonitost sudske odluke. U skladu sa namenom zahteva za zaštitu zakonitosti, kao pravnog sredstva uloženog od strane odbrane podnosioca zahteva, Vrhovni sud je bio obavezan da otkloni zakonske povrede iz pravosnažne odluke u vezi sa kaznom podnosioca. [...]"*.

96. U svetlu ove tvrdnje podnosioca zahteva, Sud pre svega podseća da je Apelacioni Sud odbio njegovu žalbu koja je bila podneta protiv presude Osnovnog Suda i nakon toga je Vrhovni sud odbio i njegov zahtev za zaštitu zakonitosti, koji je bio podnet protiv presuda Osnovnog suda i Apelacionog Suda. S tim u vezi, Sud primećuje da su i Vrhovni sud i Apelacioni sud tokom donošenja odluka ispunili svoje kako ustavne tako i zakonske obaveze da pruže jedno dovoljno zakonsko

obrazloženje, kako je to i zatraženo u članu 31. Ustava i članu 6. EKLjP-a.

97. U tom aspektu, Vrhovni Sud je u svojoj presudi zaključio da *"[...] nakon što je razmotrio navode iz zahteva kao i na osnovu spisa predmeta nalazi da nijedan on navoda nije osnovan. Ovo zbog činjenice da presuda prvostepenog suda nije bila zasnovana samo na izjavi oštećene [...], već i na ostalim dokazima koji su razmatrani na glavnom pretresu a za koje je dato dovoljno zakonskih razloga u presudi. Sud takođe nalazi da su izreke presuda jasne i da se u njima nalaze svi sva zakonska obrazloženja u vezi sa odlučujućim činjenicama na osnovu kojih je i doneta meritorna odluka, a te razloge prihvata kao zakonske i pravične i ovaj Sud."*

98. Samim tim, Vrhovni sud je došao do ovog zaključka nakon što je razmotrio obrazloženje koje je dato od strane Osnovnog suda, kada je podnosilac zahteva bio proglašen krivim za počinjeno krivično delo, njegovu žalbu podnetu pred Apelacionim sudom i njegov zahtev za zaštitu zakonitosti, koji je bio uložen pred Vrhovnim sudom.

99. U tom pravcu, Sud podseća da prilikom odbijanja jedne žalbe, ili kako je to slučaj u ovom konkretnom predmetu, odbijanja jednog zahteva za zaštitu zakonitosti, Vrhovni sud, u principu, može samo da usvoji razloge za donošenje odluke nižestepenog suda, u ovom slučaju je to Apelacioni sud i Osnovni sud. (vidi slučajeve ESLjP-a, *Garcia Ruiz protiv Španije*, citirano iznad, stav 26; *Helle protiv Finske*, predstavka br. 20772/92, presuda od 19. decembra 1997. godine, stavovi 59-60).

100. S tim u vezi, Sud takođe podseća da u slučajevima kada trećestepeni sud, kao u slučaju podnosioca zahteva, Vrhovni Sud, koji potvrdi odluke koje su donete od strane nižestepenih sudova - obaveza istog da obrazloži donošenje odluka se razlikuje od slučajeva kada jedan sud promeni odluke koje su donete od strane nižestepenih sudova. U ovom konkretnom slučaju, Vrhovni sud nije izmenio niti odluku Apelacionog suda ni odluku Osnovnog suda– kojima je podnosilac zahteva proglašen krivim, već je samo potvrdio zakonitost istih, imajući u obzir da, po navodima Vrhovnog Suda, nije bilo ozbiljnih povreda krivičnog postupka i krivičnog zakona (vidi slučaj Suda KI194/18, podnosilac zahteva *Kadri Muriqi i Zenun Muriqi*, rešenje o neprihvatljivosti od 5. februara 2020. godine, stav 106).

101. U tom pogledu, Sud smatra da je Vrhovni sud, iako možda nije odgovorio na svaku tačku koju je naveo podnosilac u svom zahtevu za zaštitu zakonitosti, isti je razmotrio sustinske argumente podnosilaca zahteva u vezi primenom materijalnog i proceduralnog prava (vidi

mutatis mutandis slučajeve ESLjP-a: *Van de Hurk protiv Holandije*, stav 61, *Buzescu protiv Rumunije*, citirano iznad, stav 63; i *Pronina protiv Ukrajine*, predstavka br. 63S66/00, presuda od 18. jula 2006. godine, stav 25, vidi slučaj Suda KI194/18, podnosilac zahteva *Kadri Muriqi i Zenun Muriqi*, rešenje o neprihvatljivosti od 5. februara 2020. godine, stav 107). Delujući na ovakav način, Sud ponovo naglašava da je Vrhovni sud ispunio svoje ustavne obaveze da pruži jednu obrazloženu sudsku odluku po zahtevima iz člana 31. Ustava a u vezi sa članom 6. EKLjP-a i sudske prakse ESLjP-a i samog ovog Suda.

102. Stoga, na osnovu gore navedenog, Sud utvrđuje da podnosilac nije dokazao niti je dovoljno potkrepio svoje navode u vezi sa neobrazloženim sudskim odlukama, i samim tim, isti su očigledno neosnovani po ustavnim osnovama.

103. Na kraju, imajući u obzir sve njegove gore navedene tvrdnje, a koje su predstavljene u njegovom zahtevu i koje se tiču njegovog prava na pravično i nepristrasno suđenje, zagarantovano članom 31. Ustava a u vezi sa članom 5 EKLjP-a i činjenicama koje je isti predstavio, Sud, oslanjajući se na gore navedeno obrazloženje i principe koji su postavljeni od strane ovog Suda i u sudskoj praksi ESLjP-a u sličnim slučajevima, utvrđuje da je njegov zahtev u vezi sa tvrdnjom očigledno neosnovan po ustavnim osnovama.

II. Što se tiče navoda u povredi člana 24. Ustava, a u vezi sa članom 14. EKLjP-a i članom 7. UDLJP-a, kao i članom 29. Ustava

104. Podnosilac zahteva tvrdi da je tokom krivičnog postupka pred redovnim sudovima *"Sud više branio oštećenu [lice x] i ova pažnja da se ona zaštiti u javnom životu je bila primećena i sa institucionalne tačke gledišta, odnosno u kazni [podnosiocu zahteva] i polne diskriminacije koju je njemu još od početka naneo sud i tužilaštvo tokom celokupnog postupka."*

105. S tim u vezi, Sud takođe primećuje da podnosilac zahteva ovu tvrdnju povezuje i sa pitanjem razmatranja dokaza od strane redovnih sudova kao i sa jednakošću oružja u postupku. U vezi sa pitanjem razmatranja dokaza, podnosilac zahteva je konstantno tvrdio da su redovni sudovi svoje presude oslanjali uglavnom na svedočenju lica X. Međutim, i u vezi sa tim, Sud je prilikom razmatranja njegove tvrdnje kao i obrazloženja redovnih sudova, primenjujući i principe ESLjP-a utvrdio da je tvrdnja podnosioca zahteva bila očigledno neosnovana, po ustavnim osnovama. Sa druge strane, u vezi sa tvrdnjama o povredi principa jednakosti oružja, Sud podseća da ova tvrdnja podnosioca zahteva nije bila podržana obrazloženjima i odgovarajućim dokazima.

106. Što se tiče navoda podnosilaca zahteva o povredi jednakosti pred zakonom, Sud se poziva na svoju sudsku praksu i sudsku praksu ESLjP-a koja ukazuje na to da samo razlike u tretiranju, na osnovu prepoznatljive karakteristike *ili statusa* mogu predstavljati nejednako tretiranje u smislu člana 24. Ustava. Pored toga, da bi se neko pitanje moglo pokrenuti na osnovu člana 24, mora da postoji razlika u tretiranju lica u analognim ili sličnim situacijama (vidi, *mutatis mutandis*, slučaj Ustavnog suda KI157/18, podnosilac *Vrhovni sud Kosova*, presuda od 13. marta 2019. godine, stav 33; vidi, takođe, i predmete ESLJP-a *Kjeldsen, Busk Madsen i Pedersen protiv Danske*, predstavke br. 5095/71, 5920/72 i 5926/72, 7. decembar 1976. godine, stav 56; i *Carson i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, predstavka br. 42184/05, presuda od 16. marta 2010. godine, stav 61). Štaviše, neće svaka razlika u tretiranju biti diskriminantna ukoliko joj nedostaje objektivno i razložno obrazloženje; govoreći drugim rečima, ukoliko ne prati neku legitimnu svrhu ili ukoliko joj nedostaje razumni odnos između korišćenih sredstava i cilja koji se teži postići. (Vidi slučaj ESLjP-a *Guberina protiv Hrvatske*, presuda od 22. marta i druge reference koje su tu bile pomenute).

107. Dakle, Sud primećuje da podnosilac zahteva nije podržao svoju tvrdnju da je bio diskriminisan na osnovu pola imajući u obzir da podnosilac zahteva i lice X u krivičnom postupku pred redovnim sudovima nisu bili u istim činjeničnim situacijama, zbog toga što je u sprovedenom krivičnom postupku jedan od njih bio u svojstvu osumnjičenog a druga je bila u svojstvu svedoka i oštećene.

108. Samim tim, tvrdnja podnosioca zahteva koja se tiče povreda člana 24. Ustava, a u vezi sa članom 14. EKLjP-a i članom 7. UDLJP-a je očigledno neosnovana po ustavnim osnovama.

109. Na kraju, što se tiče tvrdnji podnosioca zahteva o povredama člana 29. [Pravo na slobodu i sigurnost] Ustava, u vezi sa članom 5. (Pravo na slobodu i sigurnost) EKLjP-a, i člana 54. [Sudska zaštita prava] Ustava, Sud primećuje da podnosilac zahteva nije predstavio niti jedan argumenat kako su ove ustavne odredbe, u vezi sa odgovarajućim odredbama EKLjP-a bile povređene od strane redovnih sudova tokom donošenja njihovih presuda u krivičnom postupku. Podnosilac zahteva je naveo ove članove Ustava i EKLjP-a a nije pružio nikakvo odgovarajuće obrazloženje radi potkrepljivanja njegovih tvrdnji.

110. S tim u vezi, Sud, podsećajući na svoju sudsku praksu, naglašava da samo citiranje članova Ustava ili članova EKLjP-a se ne može smatrati ispunjenjem obaveza koje proizilaze iz člana 48. Zakona a u vezi sa

tačkom (d) stava (1) pravila 39. Poslovnika gde se od podnosilaca zahteva traži da preciziraju "*tačno i na adekvatan način [...] navode da su prava ili odredbe ustava povređene.*"

111. U kontekstu njegovog navoda o povredama člana 29. Ustava, a u vezi sa članom 5. EKLjP-a, podnosilac zahteva nije precizirao niti je objasnio kako bi se primena ovog člana mogla iskoristiti u njegovom slučaju, odnosno u sprovedenom krivičnom postupku pred redovnim sudovima, a čije je presude on osporio u njegovom zahtevu koji je bio podnet pred Sudom.

112. S tim u vezi, a u skladu sa sudskom praksom ovog Suda, ovaj potonji, tvrdnju podnosioca zahteva koja se tiče povreda člana 29. Ustava, a u vezi sa članom 5. EKLjP-a, kao i člana 54, neće dalje tretirati imajući u obzir da podnosilac zahteva nije tačno objasnio niti je pružio nekakvo obrazloženje u vezi sa osnovanošću njegovih tvrdnji o povredama ovih odredbi. (Vidi, s tim u vezi predmet KI02/18, podnosilac zahteva *Vlada Republike Kosova [Ministarstvo Sredine i Prostornog Planiranja]*, rešenje o neprihvatljivosti od 20. juna 2019. godine, stavovi 40-41; i KI91/18, podnosilac zahteva *Njazi Gashi, Lirije Sadikaj, Nazife Hajdini-Ahmetaj i Adriana Rexhepi,* rešenje o neprihvatljivosti od 10. septembra 2019. godine, stavovi 52-54).

113. Samim tim, i na osnovu onoga što je navedeno iznad, Sud zaključuje da je zahtev podnosioca zahteva u delu koji se tiče tvrdnji o povredama člana 29. Ustava, a u vezi sa članom 5. EKLjP-a, kao i članom 54. Ustava neprihvatljiv na osnovu člana 48. Zakona u vezi sa tačkom (d) stava (1) pravila 39 Poslovnika.

Zaključak

114. Zbog gore navedenih razloga, Sud zaključuje da je na osnovu pravila 39 (2) Poslovnika, zahtev podnosioca zahteva koji se tiče tvrdnji o povredama člana 31. Ustava, a u vezi sa članom 6. EKLjP-a, kao i članom 24. Ustava, u vezi sa članom 14. EKLjP-a i članom 7. UDLjP-a, očigledno neosnovan po ustavnim osnovama.

115. Sa druge strane, zahtev podnosioca zahteva koji se tiče njegovih tvrdnji o povredama člana 29. Ustava, a u vezi sa članom 5 EKLjP-a, kao i člana 54. Ustava, je neprihvatljiv na osnovu člana 48. Zakona u vezi sa tačkom (d) stava (1) pravila 39 Poslovnika.

Neobjavljivanje identiteta

116. Na kraju, Sud prvo ističe da podnosilac zahteva nije podneo zahtev za neobjavljivanje identiteta. Međutim, u okolnostima ovog slučaja, Sud se poziva na pravilo 32 [Podnošenje podnesaka i odgovora] Poslovnika, koje propisuje: *„[...] Sud većinom glasova odobrava ne objavljivanje identiteta ili ga odobrava bez zahteva strane. Kada Sud odobri ne objavljivanje identiteta, strana treba da se identifikuje samo putem inicijalna, skraćenica ili jednim slovom „.*

117. U tom smislu, na osnovu spisa predmeta i uzimajući u obzir osetljivost slučaja, Sud ocenjuje da u cilju zaštite identiteta žrtve i maloletnog deteta, neobjavljivanje identiteta podnosioca zahteva smatra obaveznim. Shodno tome, Sud je podnosioca zahteva u ovom rešenju obeležio sa inicijalima.

IZ TIH RAZLOGA

Ustavni sud, u skladu da članom 113.7 Ustava, članovima 20, 47 i 48. Zakona kao i u skladu sa pravilima 32 (6), 39 (1) (d) i (2) i (39) (1) (b) Poslovnika, 9. jula 2020. godine, jednoglasno:

ODLUČUJE

I. DA PROGLASI zahtev neprihvatljivim;

II. DA NE OBJAVI identitet podnosioca zahteva;

III. DA DOSTAVI ovo rešenje stranama;

IV. DA OBJAVI ovo rešenje u Službenom listu, u skladu sa članom 20.4 Zakona;

V. Ovo rešenje stupa na snagu odmah.

Sudija izvestilac	**Predsednica Ustavnog suda**
Selvete Gërxhaliu-Krasniqi	Arta Rama-Hajrizi

KI243/19, Podnosilac zahteva: Muhamet Idrizi, Ocena ustavnosti presude Vrhovnog suda Kosovo PML. br. 290/2019 od 21. oktobra 2019. godine

KI243/19, rešenje o neprihvatljivosti, usvojeno 16. septembra 2020. godine, objavljeno 06.octobra 2020.godine

Ključne reči: *individualni zahtev, krivični postupak, zahtev očigledno neosnovan, neprihvatljiv zahtev*

Zahtev je podneo Muhamet Idrizi, sa prebivalištem u opštini Vitina.
Podnosilac zahteva osporava, shodno tome, gore navedenu presudu, navodeći bitnu povredu prava na pravično i nepristrasno suđenje. Podnosilac zahteva u suštini traži od Suda da proglasi njegov zahtev prihvatljivim; da poništi sve odluke redovnih sudova i, da vrati stvar na ponovno odlučivanje prvostepenom sudu, a žali se i da nije zastupljen na potreban način od strane njegovog advokata.
Pri ocenjivanju navoda podnosioca zahteva, Sud ističe njegov opšti stav da nije njegov zadatak da se bavi greškama u činjenicama i zakonu za koje se navodi da su izvršili redovni sudovi (zakonitost), osim i u meri u kojoj su takve greške mogle da povrede osnovna prava i slobode zaštićene Ustavom (ustavnost). U suprotnom, Sud bi postupao kao sud „*četvrtog stepena*“, što bi rezultiralo prekoračenju njegovih granica postavljenim u njegovoj jurisdikciji. U skladu sa njegovom sada već konsolidovanom praksom, Sud podseća da je uloga redovnih sudova da tumače i primenjuju relevantna pravila procesnog i materijalnog prava i da Ustavni sud ne može da oceni zašto je neki redovni sud odlučio na jedan, a ne na neki drugi određeni način (vidi: slučaj Ustavnog suda KI70/11, podnosilac zahteva: *Faik Hima, Magbule Hima i Bestar Hima,* rešenje o neprihvatljivosti od 16. decembra 2011. godine).
Na osnovu spisa podmeta, Sud primećuje da je obrazloženje dato u presudi Vrhovnog suda jasno i nakon razmatranja svih postupaka, Sud je takođe utvrdio da postupci pred redovnim sudovima nisu bili nepravični ili proizvoljni.
Što se tiče navoda koji se odnosi na njegovog branioca, koji je prema podnosiocu zahteva postupio u suprotnosti sa Zakonom o advokaturi i tako oštetio njegove interese, što u stvari ne predstavlja validan argument za razmatranje pred Ustavnim sudom, čak štaviše, kada je sam podnosilac zahteva imao mogućnost da u svim fazama postupka opozove svog branioca, što se utvrđuje da do danas nije to uradio. Sud ističe da je ponašanje pred sudovima advokata ili zastupnika ovlašćenog od strane samog podnosioca zahteva odgovornost podnosioca zahteva. Bilo koji postupak ili proceduralni propust zastupnika se pripisuje podnosiocu zahteva.

Shodno tome, uzimajući u obzir navode koje je pokrenuo podnosilac zahteva i činjenice koje je izneo, Sud, zasnivajući se i na standardima postavljenim u njegovoj sudskoj praksi u sličnim slučajevima i u sudskoj praksi ESLJP-a, utvrđuje da podnosilac zahteva nije dokazao i dovoljno potkrepio njegov navod o povredi njegovih osnovnih prava i sloboda koja su zagarantovana u Ustavu i u EKLJP-u. Shodno tome, zahtev je na ustavnim osnovama, u skladu sa članom 113.7 Ustava, članovima 20. i 47. Zakona i pravilom 39 (2) Poslovnika o radu, očigledno neosnovan i treba da se proglasi neprihvatljivim.

REŠENJE O NEPRIHVATLJIVOSTI

u

slučaju br. KI243/19

Podnosilac

Muhamet Idrizi

Ocena ustavnosti
presude Vrhovnog suda Kosova PML. br. 290/2019
od 21. oktobra 2019. godine

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 podneo Muhamet Idrizi, sa prebivalištem u opštini Vitina (u daljem tekstu: podnosilac zahteva).

Osporena odluka

2. Osporena odluka je presuda [PML. br. 290/2019] od 21. oktobra 2019. godine Vrhovnog suda Republike Kosovo (u daljem tekstu: Vrhovni sud).

Predmetna stvar

3. Predmetna stvar je ocena ustavnosti osporene presude, kojom su mu, prema navodima podnosioca zahteva, povređena prava i osnovne slobode zagarantovana članom 30. [Prava optuženog] i 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava Republike Kosovo (u daljem

tekstu: Ustav) u vezi sa članom 6. (Pravo na pravično suđenje) Evropske konvencije o ljudskim pravima (u daljem tekstu: EKLJP).

Pravni osnov

4. Zahtev je zasnovan na stavu 1 i 7 člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava, članovima 22. [Procesuiranje podnesaka] i 47. [Individualni zahtevi] Zakona o Ustavnom sudu Republike Kosovo br. 03/L-121 (u daljem tekstu: Zakon) i pravilu 32 [Podnošenje podnesaka i odgovora] Poslovnika o radu Ustavnog suda Republike Kosovo (u daljem tekstu: Poslovnik).

Postupak pred Sudom

5. Dana 30. decembra 2019. godine, podnosilac je podneo zahtev Ustavnom sudu Republike Kosovo (u daljem tekstu: Sud).

6. Dana 9. januara 2020. godine, predsednica Suda je imenovala sudiju Bajrama Ljatifia za sudiju izvestioca i Veće za razmatranje, sastavljeno od sudija: Bekim Sejdiu (predsedavajući), Selvete Gërxhaliu Krasniqi i Gresa Caka Nimani.

7. Dana 9. januara 2020. godine, advokat Shemsedin Pira je podneo Sudu zahtev u ime podnosioca zahteva.

8. Dana 30. januara 2020. godine, Sud je obavestio podnosioca o registraciji zahteva i tražio pojašnjenje o tome da li ga zastupa advokat Shemsedin Pira ili ne.

9. Dana 5. februara 2020. godine, podnosilac zahteva je obavestio Sud da njega ne zastupa nijedan advokat, uključujući i advokata Shemsedina Pira i to je dokazao, prilažući opoziv overenog ovlašćenja.

10. Sud je obavestio i dostavio kopiju zahteva Vrhovnom sudu, a obavestio je i advokata Shemsedina Pira o njegovom opozivu od strane podnosioca zahteva.

11. Dana 15. jula 2020. godine, podnosilac zahteva je podneo Sudu jedan podnesak.

12. Dana 16. septembra 2020. godine, Veće za razmatranje je razmotrilo izveštaj sudije izvestioca i jednoglasno preporučilo Sudu neprihvatljivost zahteva.

Pregled činjenica

13. Dana 29. decembra 2008. godine, Okružno tužilaštvo u Gnjilanu je (u daljem tekstu: Okružno tužilaštvo), podiglo optužnicu [PP. br. 168/08] protiv podnosioca zahteva, pod osnovanom sumnjom da je on u saizvršilaštvu sa Sh.I. i uz pomoć E.I., izvršio krivično delo propisano u članu 147. (Teško ubistvo) u vezi sa članovima 20. (Pokušaj) i 23. (Zajedničko izvršenje) i članom 328. (Neovlašćeno vlasništvo, kontrola, posedovanje ili upotreba oružja) Privremenog krivičnog zakona Kosova (u daljem tekstu: PKZK), nakon što je 2. septembra 2008. godine pokušao da liši života R.E. i Sh.E.

14. Dana 8. juna 2009. godine, Okružni sud u Gnjilanu je (u daljem tekstu: Okružni sud) presudom [P. br. 25/2009] oslobodio podnosioca zahteva od gore navedenih optužbi, dok je osobu za koju se navodi da mu je pomogla u izvršenju krivičnog dela, odnosno E.I. oslobodio od optužbe za izvršenje krivičnog dela propisanog u članu 147. PKZK-a, a proglasio ga je krivim za izvršenje krivičnog dela iz člana 328. PZKPK-a.

15. Okružno tužilaštvo je uložilo žalbu na gore navedenu presudu Okružnog suda pred Vrhovnim sudom zbog bitnih povreda odredaba krivičnog postupka i nepotpunog i pogrešnog utvrđivanja činjeničnog stanja, sa predlogom da se stvar ponovo vrati na presuđivanje. Podnosilac zahteva i E.I. su podneli odgovor na žalbu Okružnog tužilaštva, tražeći da se ona odbije, kao neosnovana.

16. Dana 7. marta 2012. godine, Vrhovni sud je rešenjem [AP. br. 393/2012] usvojio žalbu Okružnog tužilaštva, kao osnovanu, i poništio presudu [P. br. 25/2009] Okružnog suda u vezi sa podnosiocem zahteva i vratio stvar na presuđivanje.

17. Dana 22. novembra 2017. godine, Osnovni sud je, presudom [PKR. br. 107/2012], proglasio krivim podnosioca zahteva za izvršenje krivičnog dela iz člana 147. (Teško ubistvo) u vezi sa članom 20. (Pokušaj) i 23. (Zajedničko izvršenje) PKZK-a i osudio ga na 3 (tri) godine zatvora. Što se tiče optužbe o izvršenju krivičnog dela iz člana 328. (Neovlašćeno vlasništvo, kontrola, posedovanje ili upotreba oružja) PKZK-a, ona je odbijena. Istom presudom, optuženi E.I. je oslobođen od optužbe.

18. Na gore navedenu presudu, žalbu su podneli podnosilac zahteva i Osnovno tužilaštvo u Gnjilanu (u daljem tekstu: Osnovno tužilaštvo). Prvi, odnosno podnosilac zahteva, zbog bitnih povreda odredba krivičnog postupka, nepotpunog i pogrešnog utvrđenog činjeničnog

stanja, povrede krivičnog zakona i odluke o krivičnoj sankciji; dok je drugi, odnosno Osnovno tužilaštvo, za oslobađajući deo presude za optuženog E.I., i zbog bitnih povreda odredaba krivičnog postupka, kao i u vezi sa krivičnom sankcijom za krivično delo za koje je podnosilac zahteva proglašen krivim.

19. Dana 19. aprila 2018. godine, Apelacioni sud je, presudom [PAKR. br. 108/2018], odbio žalbe Osnovnog tužilaštva i podnosioca zahteva i potvrdio gore navedenu presudu Osnovnog suda, odnosno presudu [PKR. br. 107/2012] od 22. novembra 2017. godine.

20. Podnosilac zahteva i njegov branilac, su odvojeno podneli zahteve za zaštitu zakonitosti Vrhovnom sudu na presudu [PAKR. br. 108/2018] Apelacionog suda u vezi sa presudom [PKR. br. 107/2012] Osnovnog suda zbog bitnih povreda odredaba krivičnog postupka i povrede krivičnog zakona. Oni su u svojim zahtevima, između ostalog, naveli da je Osnovni sud, menjajući opisa krivičnog dela i utvrđujući da je podnosilac zahteva krivično delo *"izvršio sa za sada nepoznatim osobama",* prevazišao optužbu u suprotnosti sa odredbama Zakonika o krivičnom postupku Republike Kosovo (u daljem tekstu: ZKPRK). Državni tužilac je, podneskom [KMLP. br. 155/2018], podneo odgovor na zahteve za zaštitu zakonitosti i predložio da se oni odbiju, kao neosnovani.

21. Dana 18. oktobra 2018. godine, Vrhovni sud je, postupajući po zahtevu za zaštitu zakonitosti, koji je podneo branilac podnosioca zahteva, presudom [PML. br. 226/2018], odbio, kao neosnovan, ovaj zahtev za zaštitu zakonitosti protiv presude [PAKR. br. 108/2018] Apelacionog suda u vezi sa presudom [PKR. br. 107/2012] Osnovnog suda.

22. Dana 3. decembra 2018. godine, Vrhovni sud, postupajući po zahtevu za zaštitu zakonitosti, koji je podneo osuđeni, odnosno podnosilac zahteva, presudom [PML. br. 293/2018], takođe odbio, kao neosnovan, ovaj zahtev za zaštitu zakonitosti protiv presude [PAKR. br. 108/2018] Apelacionog suda u vezi sa presudom [PKR. br. 107/2012] Osnovnog suda.

23. Dana 30. novembra 2018. godine, odnosno 14. januara 2019. godine, podnosilac zahteva i njegov branilac su podneli Sudu svoje zahteve, koji su registrovani kao KI187/18 i KI11/19.

24. Dana 29. jula 2019. godine, Sud je odlučio da zahtev KI187/18 proglasi neprihvatljivim, a da zahtev KI11/19 proglasi prihvatljivim za razmatranje u meritumu i utvrdio da je u presudi PML. br. 293/2018 od 3. decembra 2018. godine Vrhovnog suda došlo do povrede člana

31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava u vezi sa stavom 1, člana 6. [Pravo na pravično suđenje] EKLJP-a.

25. Dana 21. oktobra 2019. godine, Vrhovni sud je, presudom [PML. br. 290/19], odbio, kao neosnovan, zahtev za zaštitu zakonitosti podnosioca zahteva.

Navodi podnosioca

26. Podnosilac u zahtevu navodi da je Vrhovni sud presudom [PML. br. 290/2019] od 21. oktobra 2019. godine povredio njegova prava i osnovne slobode zagarantovane članovima 30. [Prava optuženog] i 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava u vezi sa članom 6. (Pravo na pravično suđenje) EKLJP-a.

27. Podnosilac zahteva posebno navodi da su mu prava zagarantovana članovima 30. i 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP-a, povređena, jer ga njegov zastupnik nije branio na pravilan način tokom sudskog procesa i prema podnosiocu zahteva, branio ga je u suprotnosti sa stavom 7 člana 11. Zakona br. 03/L-117 o advokaturi od 25. marta 2009. godine (u daljem tekstu: Zakon o advokaturi), jer je imao sukob interesa, činjenica o kojoj podnosilac zahteva nije bio obavešten. Prema podnosiocu zahteva, advokat stvari Sh.P., je bio i branilac osobe R.E. u jednoj drugoj krivičnoj stvari, a koji je takođe bio i glavni svedok u krivičnom procesu protiv podnosioca zahteva. Pored toga, prema navodima podnosioca zahteva, navedeni advokat je odražavao očiglednu i konstantu nepažnju tokom njegove odbrane.

28. Podnosilac zahteva, dalje, ističe da (i) njegov advokat nije dovoljno angažovan i nije pripremio uverljiv pravni argument, zbog čega on navodi da su povređena prava zagarantovana Ustavom i EKLJP-om koja se odnose na efikasnu zaštitu tokom sudskog procesa, i (ii) da je angažovanje njegovog advokata bilo minimalno i da je tokom brojnih sudskih sednica slao nekog drugog advokata da ga zameni i uopšte nije predstavljao tokom glavnih rasprava.

29. Podnosilac zahteva takođe navodi da su presude redovnih sudova zahvaćene bitnim povredama krivičnih odredba iz člana 384 stav 1 pod stav 1.10 i 1.12 u vezi sa članom 370. ZKPRK-a.

30. Na kraju, podnosilac zahteva traži od Suda da proglasi njegov zahtev prihvatljivim; da poništi sve odluke redovnih sudova i da vrati stvar na ponovno odlučivanje prvostepenom sudu.

Prihvatljivost zahteva

31. Sud prvo razmatra da li su ispunjeni uslovi prihvatljivosti propisani u Ustavu, i dalje navedeni u Zakonu i Poslovniku.

32. U tom smislu, Sud se poziva na stavove 1 i 7 člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava, koji propisuju:

> *"1. Ustavni sud odlučuje samo u slučajevima koje su ovlašćene strane podnele sudu na zakonit način..*
>
> *[...]*
>
> *7. Pojedinci mogu da pokrenu postupak ako su njihova prava i slobode koje im garantuje ovaj Ustav prekršena od strane javnih organa, ali samo kada su iscrpeli sva ostala pravna sredstva, regulisanim zakonom".*

33. Sud u nastavku takođe razmatra da li je podnosilac zahteva ispunio uslove prihvatljivosti, koji su propisanu u Zakonu. S tim u vezi, Sud se prvo poziva na članove 47. [Individualni zahtevi], 48. [Tačnost podneska] i 49. [Rokovi] Zakona, koji propisuju:

Član 47
[Individualni zahtevi]

> *"1. Svaka osoba ima pravo da od Ustavnog suda zatraži pravnu zaštitu ukoliko smatra da njena Ustavom zagarantovana prava i slobode krši neki javni organ.*
>
> *2. Osoba može da podnese pomenuti podnesak samo nakon što su iscrpljena sva ostala zakonom određena pravna sredstva".*

Član 48
[Tačnost podneska]

> *"Podnosilac podneska je dužan da jasno naglasi to koja prava i slobode su mu povređena i koji je konkretan akt javnog organa koji podnosilac želi da ospori".*

Član 49
[Rokovi]

> *"Podnesak se podnosi u roku od 4 meseci. Rok počinje od dana kada je podnosilac primio sudsku odluku [...]".*

34. Što se tiče ispunjenja ovih uslova, Sud utvrđuje da je podnosilac zahteva ovlašćena strana, koja osporava akt javnog organa, odnosno presudu [PML. br. 290/2019] od 21. oktobra 2019. godine Vrhovnog suda, nakon što je iscrpeo sva pravna sredstva propisana zakonom. U tom smislu, zahtev podnosioca je u skladu sa uslovima koji su propisani u stavovima 1 i 7 člana 113. Ustava i članovima 47 i 48. Zakona. Podnosilac zahteva je takođe podneo zahtev u skladu sa rokom koji je propisan u članu 49. Zakona.

35. Pored toga, Sud razmatra da li je podnosilac zahteva ispunio uslove prihvatljivosti propisane u pravilu 39 [Kriterijum o prihvatljivosti] Poslovnika. Pravilo 39 (2) Poslovnika propisuje uslove na osnovu kojih Sud može da razmotri zahtev, uključujući i uslov da zahtev ne bude očigledno neosnovan. Konkretnije, pravilo 39 (2) propisuje:

> *"(2) Sud može smatrati zahtev neprihvatljivim, ako je zahtev očigledno neosnovan, jer podnosilac nije dovoljno dokazao i potkrepio tvrdnju".*

36. Sud podseća da podnosilac zahteva navodi da, i pored ponovnog pregleda njegovog slučaja od strane Vrhovnog suda, osporenom odlukom mu je povređeno pravo na pravično i nepristrasno suđenje koje je zagarantovano članom 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP-a. Podnosilac zahteva takođe navodi da su mu povređena prava zagarantovana članom 30. [Prava optuženog] Ustava, jer ga njegov advokat nije dobro branio.

37. Sud u početku podseća da je svojom presudom u slučaju KI187/18 i KI11/19 utvrdio povredu prava na pravično suđenje nakon što je presuda Vrhovnog suda PML. br. 293/2018 od 3 decembra 2018. godine doneta u suprotnosti sa članom 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP-a, jer je (i) doneta iz sastava jednog veća, u kome je u suprotnosti sa relevantnim odredbama krivičnog postupka i sudskom praksom ESLJP-a i Suda, prisustvovao sudija koji je takođe bio deo odlučivanja u ranijim fazama istog krivičnog slučaja, odnosno učestvovao je kao član sudskog veća u Okružnom sudu kada se odlučivalo o krivičnoj optužbi podnosioca zahteva, a bio je i član veća kada se odlučivalo o njegovom zahtevu za zaštitu zakonitosti u Vrhovnom sudu; i u takvim okolnostima, (ii) legitimne sumnje o nedostatku nepristrasnosti suda su objektivno opravdane.

38. Sud ističe da je presudom u slučaju KI187/18 i KI11/19, proglasio nevažećom samo jednu presudu Vrhovnog suda, odnosno presudu [PML. br. 293/2018] od 3. decembra 2018. godine, koja je doneta kao

rezultat zahteva za zaštitu zakonitosti okrivljenog, odnosno podnosioca zahteva protiv presude [PAKR. br. 108/2018] od 19. aprila 2018. godine Apelacionog suda. Međutim, nije razmotrio navode u vezi sa presudom [PML. br. 226/2018] od 18. oktobra 2018. godine Vrhovnog suda, jer je zahtev u vezi sa ocenom ustavnosti istog proglasio neprihvatljivim. Ovaj rezultat razmatranja ustavnosti dveju presuda Vrhovnog suda koje razmatraju zahtev za zaštitu zakonitosti protiv iste presude Apelacionog suda, proizilazi iz činjenice da je Vrhovni sud u okolnostima ovog slučaja odvojeno razmatrao zahteve za zaštitu zakonitosti koje je podneo okrivljeni i njegov branilac, odlučujući preko dveju presuda.

39. U tom smislu, Sud ocenjuje da je bila dužnost Vrhovnog suda da ponovo razmatra svoju odluku u skladu sa nalazima odluke Ustavnog suda i obavesti Sud u vezi sa primenom njegove odluke.

40. Sud primećuje da je Vrhovni sud u skladu sa presudom Suda, ponovo razmotrio zahtev za zaštitu zakonitosti podnosioca na osnovu nalaza presude Suda u slučaju KI187/18 i KI11/19, odnosno u vezi sa navodima o sastavu sudskog veća. Vrhovni sud, nakon što je uklonio povredu utvrđenu presudom Suda, razmotrio je navode podnosioca zahteva i odlučio da ih proglasi neosnovanim.

41. Shodno tome, Sud ocenjuje da je Vrhovni sud uklonio povredu prema nalazima presude KI187/18 i KI11/19 Suda i time je ispunio svoju dužnost u vezi sa primenom presude Ustavnog suda.

42. Sud podseća da podnosilac zahteva takođe pokreće i druge navode u vezi sa presudom [PML. br. 290/2019] od 21. oktobra 2019. godine Vrhovnog suda. Podnosilac zahteva se poziva na povredu člana 30. [Prava optuženog] Ustava, dok što se tiče člana 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP-a, kao što je napred naglašeno, navodi da je (i) njegov branilac postupao u suprotnosti sa Zakonom o advokaturi, tako što je shodno tome oštetio njegove interese; i (ii) da je osporena presuda doneta u suprotnosti sa određenim odredbama krivičnog postupka.

43. Što se tiče navoda o povredi člana 30. Ustava, Sud ističe da samo pominjanje članova Ustava nije dovoljno da se izgradi navod o ustavnoj povredi. Kada se navode takve povrede Ustava, podnosioci zahteva treba da osiguraju obrazložene navode i uverljive argumente. (Vidi, u tom smislu, slučaj Suda: KI136/14, *Abdullah Bajqinca*, rešenje o neprihvatljivosti od 10. februara 2015. godine, stav 33).

44. Što se tiče navoda da je (i) osporena presuda doneta u suprotnosti sa određenim odredbama krivičnog postupka; (ii) njegov branilac postupao u suprotnosti sa Zakonom o advokaturi i time oštetio njegove interese, Sud smatra da je podnosilac zahteva izgradio svoj slučaj na osnovu zakonitosti, odnosno na pogrešnom utvrđivanju činjenica u vezi sa zastupanjem njegovo branioca, kao i na pogrešnom tumačenju zakona od strane redovnih sudova.

45. Sud podseća da se ovi navodi odnose na način na koji su redovni sudovi utvrdili činjenice slučaja i izvršili relevantna pravna tumačenja. Kao takvi, ti navodi spadaju u oblast zakonitosti i, u principu, ne spadaju u domet Ustavnog suda (vidi, slučaj: KI56/17, podnositeljka zahteva: *Lumturije Murtezaj*, rešenje o neprihvatljivosti od 18. decembra 2017. godine, stav 35).

46. U tom smislu, Sud ističe svoj opšti stav da nije njegova dužnost da se bavi činjeničnim i pravnim greškama koje su navodno počinili redovni sudovi (zakonitost), osim i u meri u kojoj su takve greške mogle povrediti prava i osnovne slobode zaštićene Ustavom (ustavnost). U suprotnom, Sud bi se ponašao kao sud „*četvrtog stepena*“, što bi rezultiralo prekoračenjem granica utvrđenih u njegovoj nadležnosti. U skladu sa svojom već konsolidovanom praksom, Sud ponavlja da je uloga redovnih sudova da tumače i primenjuju relevantna pravila procesnog i materijalnog prava i da Ustavni sud ne može da oceni zašto je redovni sud odlučio na jedan, a ne na neki drugi način (vidi slučaj: KI70/11, podnosioci zahteva: *Faik Hima, Magbule Hima i Bestar Hima*, rešenje o neprihvatljivosti od 16. decembra 2011. godine).

47. Ustavni sud može samo da razmatra da li su u jednom sudskom procesu dokazi iznet na pravičan način i da li su postupci uopšte, gledani u celosti, vođeni na takav način da je podnosilac zahteva imao pravično suđenje.

48. Na osnovu spisa predmeta, Sud primećuje da je obrazloženje iz presude Vrhovnog suda jasno i nakon razmatranja svih postupaka, Sud je takođe utvrdio da postupci pred redovnim sudovima nisu bili nepravični ili proizvoljni.

49. Sud primećuje da je Vrhovni sud nakon što je uklonio povredu utvrđenu presudom KI187/18 i KI11/19 Ustavnog suda, odbacio zahtev za zaštitu zakonitosti podnosioca, kao neosnovan, podnet na presudu Osnovnog suda u Gnjilanu i presudu Apelacionog suda. Sud primećuje da u presudi [Pml. br. 290/2019] od 21. oktobra 2019. godine Vrhovnog suda, sudija R.R nije bio deo Veća za razmatranje, znači nije bio deo odlučivanja. Deo Veća za razmatranje u gore navedenoj

presudi Vrhovnog suda su bili sudije: E.P predsednik, A.M i M.M članovi. Dakle, time je Vrhovni sud uklonio povredu koju je utvrdio Sud presudom KI187/18 i KI11/19.

50. Dakle, Vrhovni sud je, nakon što je razmotrio navode podnosioca zahteva u presudi [Pml. br. 290/2019] od 21. oktobra 2019. godine, istakao sledeće:

“

“ Vrhovni sud Kosova, nakon što je uklonio povredu utvrđenu presudom Ustavnog suda Republike Kosovo, ponovo je razmotrio navode iznete u zahtevu.

Vrhovni sud Kosova je na sednici veća razmotrio spise predmeta u smislu člana 435 stav l u vezi sa članom 436 stav l ZKPK-a i nakon ocene navoda u zahtevu utvrdio: da zahtev nije osnovan.
Prema oceni Vrhovnog suda Kosova, navod osuđenog je neosnovan, jer presude protiv kojih je podneo zahtev, nisu zahvaćene povredama koje navodi.

U izreci presude prvostepenog suda je opis da je osuđeni delovao sa drugim trenutno neidentifikovanim licima, međutim, to ne čini izreku nerazumljivom, jer je očigledno da je ovom presudom proglašen krivim samo osuđeni Muhamet Idrizi koji je i kažnjen, jer je koristio automatsku pušku, što je u skladu sa balističkom ekspertizom, kojom se potvrdilo da je na licu mesta pronađeno 26 patrona kalibra 7,26 x 39 mm koji su ispaljeni iz istog oružja, i to je upravo i razlog zašto je prvostepeni sud oslobodio drugog optuženog Envera Idrizija za krivično delo pokušaj teškog ubistva. U ovom slučaju rezultira da je nije sporna činjenica da je samo osuđeni Muhamet Idrizi pucao iz dugačkog oružja što takođe potvrđuju oštećeni, svedoci Reshat i Shaip Emerllahu, i kao što je i prvostepeni sud naveo u svojoj presudi na [stranici 5-7 da ovo obrazloženje u potpunosti usvaja i Vrhovni sud Kosova. Presuda prvostepenog suda, odnosno odredbe, je jasna i konkretna i uključuje sve podatke o vremenu, mestu i načinu izvršenja krivičnog dela, dok su u njenom obrazloženju navedeni jasni razlozi odlučujućih činjenica koje je takođe potvrdio i drugostepeni sud.
Navodi istaknuti u zahtevu koji se odnose na alibi osuđenog Muhameta Idrizija, odnosno okolnost da je u vreme kada je krivično delo izvršeno bio na drugom mestu, nisu osnovani. Prema oceni Vrhovnog suda Kosova, navodi u vezi sa povredom krivičnog zakona, pošto u ovom slučaju nije utvrđeno da je krivično delo počinjeno iz motiva beskrupulozne osvete, takođe

nisu bili osnovani. Na osnovu načina i okolnosti izvršenja ovog krivičnog dela, odnosno presretanje i čekanje oštećenih, nesumnjivo je aspekt lukavstva koji je takođe povezan sa motivom osvete kao rezultat ubistva koje je prethodno član porodice oštećenih, odnosno njihov ujakov sin, uradio porodici sada osuđenog Muhameta Idrizija. Da se radi o motivima osvete potvrđuje se i nastavkom lanca nasilja između ovih porodica, odnosno ubistvom koje je izvršio član porodice osuđenog Muhameta Idrizija nad članom porodice oštećenih, što jasno pokazuje motiv osvete u ovom slučaju. Stoga, na osnovu zaključaka nižih sudova o razvoju događaja, motivu i pravnoj kvalifikaciji rezultat su pravične ocene izvedenih dokaza i, shodno tome, krivični zakon je pravilno primenjen".

51. S tim u vezi, Sud dalje smatra da podnosilac zahteva nije dokazao da su postupci pred Vrhovnim sudom bili nepravični ili proizvoljni ili da su mu prava i osnovne slobode zaštićene Ustavom povređene kao posledica pogrešnog tumačenja procesnog prava. Sud ponavlja da je tumačenje zakona dužnost redovnih sudova i da je stvar zakonitosti (Vidi, *mutatis mutandis*, slučajeve: KI63/16, podnosilac zahteva: *Astrit Pira*, rešenje o neprihvatljivosti od 8. avgusta 2016. godine, stav 44; KI150/15 KI161/15; KI162/15; KI14/16; KI19/16; KI60/16 i KI64/16, podnosioci zahteva: *Arben Gjukaj, Hysni Hoxha, Driton Pruthi, Milazim Lushtaku, Esat Tahiri, Azem Duraku i Sami Lushtaku*, rešenje o neprihvatljivosti od 15. novembra 2016. godine, stav 62).

52. Što se tiče navoda koji se odnose na njegovog branioca, gde je, prema podnosiocu zahteva, njegov branilac postupao kršeći Zakon o advokaturi, i tako oštetio njegove interese, što u stvari ne predstavlja valjan argument za razmatranje pred Ustavnim sudom, čak šta više, kada je sam podnosilac zahteva imao priliku u svim fazama postupka da opozove svog branioca, što dokazuje da to do danas nije učinio.

53. Sud ističe da je ponašanje advokata ili zastupnika pred sudovima, koje je sam podnosilac ovlastio, odgovornost podnosioca zahteva. Svaka proceduralna radnja ili propust zastupnika pripisuje se podnosiocu zahteva (vidi: *Bekauri protiv Gruzije*, br. 14102/02 ESLJP, presuda od 10. aprila 2012. godine, stavovi 22-25; i, *mutatis mutandis*, i *Migliore i drugi protiv Italije*, br. 58511/13 ESLJP, rešenje od 27. januara 2014. godine, vidi slučajeve Suda: slučaj br. KI02/10, podnosilac zahteva: *Roland Bartezko*, rešenje o neprihvatljivosti, stavovi 25-28, 21. mart 2011. godine; KI61/15, podnosilac zahteva: *Islam Krasniqi*, rešenje o neprihvatljivosti od 10. septembra 2015. godine, stav 33).

54. Shodno tome, uzimajući u obzir navode koje je pokrenuo podnosilac zahteva i činjenice koje je izneo, Sud, na osnovu standarda postavljenim u svojoj sudskoj praksi u sličnim slučajevima i sudske prakse ESLJP-a, utvrđuje da podnosilac zahteva nije dovoljno dokazao i potkrepio svoje navode o povredi prava i osnovnih sloboda koja su zagarantovana Ustavom i EKLJP-om.

55. Shodno tome, zahtev je, na ustavnim osnovama, u skladu sa članom 113 (7) Ustava, članovima 20. i 47. Zakona i pravilom 39 (2) Poslovnika, očigledno neosnovan i treba da se proglasi neprihvatljivim.

IZ TIH RAZLOGA

Ustavni sud Republike Kosovo, u skladu sa članom 113.1 i 113.7 Ustava, članovima 20. i 47. Zakona i pravilima 39 (2) i 59 (2) Poslovnika, dana 16. septembra 2020. godine, jednoglasno

ODLUČUJE

I. DA PROGLASI zahtev neprihvatljivim;

II. DA DOSTAVI ovu odluku stranama;

III. DA OBJAVI ovu odluku u Službenom listu, u skladu sa članom 20.4 Zakona, i

IV. Ova odluka stupa na snagu odmah.

Sudija izvestilac	**Predsednica Ustavnog suda**
Bajram Ljatifi	Arta Rama-Hajrizi

KI71/20, Podnosilac zahteva: Etem Arifi, Ocena ustavnosti presude Vrhovnog suda Kosova Pml. br. 380/2019 od 30. januara 2020. godine

KI71/20, rešenje o nprihvatljivosti od 23. septembra 2020. godine, objavljeno 28. oktobar 2020. godine

Ključne reči: *individualni zahtev, pravo na pravično i nepristrasno suđenje, pravna sigurnost, očigledno neosnovan*

Osnovni sud u Prištini je presudom PKR. 740/16 oglasio podnosioca zahteva krivim za izvršenje u saizvršilaštvu krivičnog dela "Prevara u vezi subvencije" iz člana 336 stav 3 Krivičnog zakona Republike Kosovo (u daljem tekstu: KZRK), u vezi sa članom 31. KZRK-a, i osudio ga na kaznu zatvoru u vremenskom trajanju od2 (dve) godine, pod uslovom da u roku od 3 (tri) godine ne izvrši neko drugo krivično delo. Osnovni sud u Prištini je takođe obavezao podnosioca zahteva i drugog osuđenog [B.G.] da solidarno nadoknade prouzrokovanu štetu od: (i) 22.900 evra– Ministarstvu rada i socijalne zaštite; i (ii) 2.749 evra–Kancelariji premijera. Naložena naknada treba da se plati u ratama u roku od 6 (šest) meseci. Što se tiče optužbe za izvršeno krivično delo "*trgovina uticajem*", iz člana 431 stav 1 i KZRK-a, Osnovni sud po ovom pitanju je oslobodio podnosioca zahteva od te optužbe. Nakon žalbe podnosioca zahteva i Specijalnog tužilaštva Republike Kosovo, Apelacioni sud je preinačio presudu Osnovnog suda u Prištini u osuđujućem delu u vezi sa odlukom o kazni i obavezi o pravnoj kvalifikaciji krivičnog dela, tako da je Apelacioni sud utvrdio da se u postupcima optuženih formiraju elementi krivičnog dela prevara u vezi subvencije iz člana 336,stav 3 u vezi sa stavom 2 i 1, člana 31. KZRK-a i za ovo krivično delo osudio podnosioca zahteva sa 1 (jednom) godinomi 3 (tri) meseca zatvora, dok je što se tiče oslobađajućeg dela u vezi sa podnosiocem zahteva poništio odluku i stvar vratio istom sudu na presuđivanje. Nakon zahteva za zaštitu zakonitosti koju je podneo podnosilac zahteva, Vrhovni sud je usvojio zahtev za zaštitu zakonitosti, poništavajući presudu Apelacionog suda i vratio stvar na presuđivanje zbog učešća sudije koja je trebala da bude isključena. Osnovni razlog zbog kojeg je Vrhovni sud odlučio da usvoji zahtev za zaštitu zakonitosti kao osnovan bio je upravo učešće sudije koji je u postupku potvrđivanja optužnice u Apelacionom sudu trebao biti isključen.

Apelacioni sud je, postupajući u presuđivanju, isto odlučio kao u svojoj prvoj presudi, osim u tački II kojom je odlučio da se podnosilac zahteva i [B.G], obavezuju da nadoknade Ministarstvu rada i socijalne zaštite u ime nastale štete iznos od 22.900 evra, a Kancelariji premijera Republike Kosovo-Kancelariji za zajednice iznos od 2.749 evra, sve u roku od 3 meseca. Nakon drugog zahteva za zaštitu zakonitosti, koji je podneo podnosilac zahteva, Vrhovni sud je odbio, kao neosnovan, zahtev za zaštitu zakonitosti.

Podnosilac zahteva u Sudu navodi da je osporena odluka doneta uz povredu njegovih osnovnih prava i sloboda zagarantovana članom 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava u vezi sa članom 6. (Pravo na pravično suđenje) Evropske konvencije o ljudskim pravima.

Podnosilac zahteva, u suštini, pred Sudom tvrdi da se povreda njegovog prava na pravično i nepristrasno suđenje desila zbog: (i) povrede načela pravne sigurnosti; (ii) odsustva obrazloženja sudskih odluka, (iii) neprisustva podnosioca zahteva na sednici razmatranja u Apelacionom sudu.

Podnosilac zahteva je pred Sudom tražio i uvođenje privremene mere.

Kao prvo, u vezi sa prvim navodom podnosioca zahteva o povredi načela pravne sigurnosti, a koji se odnosi na njegov navod o povredi načela *Reformato in Peius* od strane Apelacionog suda, koji je presudom PAKR. br. 328/19 od 20. avgusta 2019. godine, rok za naknadu prouzrokovane štete smanjio sa 6 na 3 meseca, Sud je utvrdio da je podnosilac zahteva ovaj navod po prvi put pokrenuo pred Sudom. Takođe u vezi sa navodom koji je podnosilac zahteva pokrenuo u zahtevu za zaštitu zakonitosti u Vrhovnom sudu protiv odluka sudova nižeg stepena, sa navodom da je počinjena povreda krivičnog zakona kada je reč o vremenu izvršenja krivičnog dela, kao bitnog elementa slike krivičnog dela i zloupotrebe zakona, Sud je ocenio da je Vrhovni sud tačno razjasnio ovaj navod podnosioca zahteva u obrazloženju presude PML. br. 380/2019 od 30. januara 2020. godine.

U pogledu navoda da odluka nije obrazložena, Sud je na osnovu svoje prakse i prakse Evropskog suda za ljudska prava ocenio da podnosilac zahteva nije dokazao i nije dovoljno potkrepio svoje navode da su postupci pred redovnim sudovima na bilo koji način bili nepravični ili proizvoljni i da je osporenom presudom povređeno pravo na pravično i nepristrasno suđenje, zagarantovano članom 31. Ustava u vezi sa članom 6. Evropske konvencije o ljudskim pravima.

Kao treće, u vezi sa navodom podnosioca zahteva o njegovom odsustvu na saslušanju u Apelacionom sudu, Sud je utvrdio da je navod podnosioca zahteva neosnovan.

Shodno tome, Sud je shodno članu 113.7 Ustava, članu 20. Zakona i na osnovu pravila 39 (2) i 57 (5) Poslovnika odlučio da zahtev proglasi neprihvatljivim kao očigledno neosnovan na ustavnim osnovama i da odbije zahtev za privremenu meru.

REŠENJE O NEPRIHVATLJIVOSTI

u

slučaju br. KI71/20

Podnosilac

Etem Arifi

Ocena ustavnosti presude Vrhovnog suda Kosova Pml. br. 380/2019 od 30. januara 2020. godine

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 podneo Etem Arifi (u daljem tekstu: podnosilac zahteva), koga zastupa Kujtim Kërveshi, advokat iz Prištine).

Osporena odluka

2. Podnosilac zahteva osporava presudu Vrhovnog suda Kosova (u daljem tekstu: Vrhovni sud) Pml. br. 380/19 od 30. januara 2020. godine. Osporenom presudom je odbijen, kao neosnovan, zahtev za zaštitu zakonitosti podnosioca zahteva, podnesen protiv presude Osnovnog suda u Prištini PKR. br. 740/2016 od 20. aprila 2018. godine i presude Apelacionog suda Kosova PAKR. br. 328/19 od 20. avgusta 2019. godine *[Objašnjenje: U presudi Vrhovnog suda kojom je odbijen, kao neosnovan, zahtev za zaštitu zakonitosti, broj presude Apelacionog suda PAKR. br. 328/19 od 20. avgusta 2019. godine je kako se ispostavlja pogrešno naznačen, pozivajući se na prvu*

presudu Apelacionog suda PAKR. br. 328/2018 od 28. marta 2019. godine. Ovo se uočava iz sadržaja presude Vrhovnog suda Pml. br. 380/2019 od 30. januara 2020. godine kao i iz zahteva za zaštitu zakonitosti koji je podnosilac zahteva podneo Vrhovnom sudu].

Predmetna stvar

3. Predmetna stvar zahteva je razmatranje ustavnosti osporene presude Vrhovnog suda, kojom su navodno povređena prava podnosioca zahteva, zagarantovana članom 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ustav) u vezi sa članom 6. (Pravo na pravično suđenje) Evropske konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu: EKLJP).

4. Istovremeno, podnosilac zahteva traži pred Sudom i uvođenje privremene mere, navodeći da *„smo blizu datuma koji je određen da se podnosilac javi u Korektivnu ustanovu za izdržavanje kazne, a što je dana 04.05.2020. godine, uvođenje privremene mere od strane Ustavnog suda je neophodno i od životne važnosti za podnosioca zahteva“.*

Pravni osnov

5. Zahtev je zasnovan na stavu 7. člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava, članovima 22. [Procesuiranje podnesaka], 27. [Privremene mere] i 47. [Individualni zahtevi] Zakona o Ustavnom sudu Republike Kosovo br. 03/L-121 (u daljem tekstu: Zakon) i pravilima 32. [Podnošenje podnesaka i odgovora] i 56. [Zahtev za uvođenje privremenih mera] Poslovnika o radu Ustavnog suda Republike Kosovo (u daljem tekstu: Poslovnik).

Postupak pred Ustavnim sudom

6. Dana 27. aprila 2020. godine, podnosilac je podneo zahtev Ustavnom sudu Republike Kosovo (u daljem tekstu: Sud).

7. Dana 19. maja 2020. godine, predsednica Suda je imenovala sudiju Safeta Hoxhu za sudiju izvestioca i Veće za razmatranje, sastavljeno od sudija: Selvete Gërxhaliu-Krasniqi (predsedavajuća), Bajram Ljatifi i Radomir Laban (članovi).

8. Dana 29. maja 2020. godine, Sud je obavestio zastupnika podnosioca o registraciji zahteva. Istog dana, Sud je obavestio i Vrhovni sud o registraciji zahteva.

9. Dana 3. juna 2020. godine, Sud je obavestio i Osnovni sud u Prištini o registraciji slučaja i tražio od njih da u roku od 7 (sedam) dana dostave Sudu kompletan spis predmeta.

10. Dana 5. juna 2020. godine, Osnovni sud u Prištini je dostavio Sudu kompletan spis predmeta.

11. Dana 1. jula 2020. godine, podnosilac zahteva je podneo pred Sudom *„Zahtev za urgentno tretiranje zahteva za privremenu meru"*.

12. Dana 23. septembra 2020. godine, Veće za razmatranje je razmotrilo izveštaj sudije izvestioca i većinom iznelo preporuku Sudu o neprihvatljivosti zahteva.

13. Istog dana, Sud je glasao većinom o neprihvatljivosti zahteva.

Pregled činjenica

14. Dana 9. decembra 2016. godine, Specijalno tužilaštvo Republike Kosovo je podiglo optužnicu PPS. br. 158/2014 protiv podnosioca zahteva pod sumnjom da je izvršio krivično delo *„prevara u vezi subvencije"*, u saizvršilaštvu, iz člana 336. stav 3. u vezi sa članom 31. Krivičnog zakonika Republike Kosovo (u daljem tekstu: KZRK) i krivično delo *„trgovina uticajem"* iz člana 431. stav 1. KZRK-a. Istom optužnicom je za krivično delo *„prevara u vezi subvencije"*, u saizvršilaštvu, iz člana 336. stav 3. u vezi sa članom 31. KZRK-a, optuženo i lice B.G.

15. Neodređenog datuma, podnosilac zahteva je podneo Osnovnom sudu u Prištini, Odeljenje za teška krivična dela (u daljem tekstu: Osnovni sud) zahtev za odbacivanje optužnice i prigovor na dokaze, navodeći da ne postoji dovoljno dokaza koji potkrepljuju osnovanu sumnju da je podnosilac zahteva izvršio krivično delo za koje je optužen.

16. Dana 28. juna 2017. godine, Osnovni sud je, rešenjem PKR. br. 740/16, odbio podnosiočev zahtev za odbacivanje optužnice i prigovor na dokaze.

17. Dana 18. septembra 2017. godine, podnosilac zahteva je izjavio žalbu Apelacionom sudu protiv rešenja Osnovnog suda PKR. br. 740/16, navodeći bitne povrede odredaba krivičnog postupka i povredu krivičnog zakona. Podnosilac zahteva je, *inter alia*, u žalbi istakao da je „[Osnovni] *sud zanemario važnu činjenicu iznetu u predmetnoj*

optužnici. Navodi Specijalnog tužilaštva opisani u optužnici obuhvataju period od decembra 2012. do jula 2013. godine u okviru kojeg je pravni sistem na Kosovu prošao radikalnu reformu. [...] Veoma je važno tačno odrediti vreme i mesto izvršenja krivičnog dela, jer oni utvrđuju delo, krivičnu sankciju i pre svega primenu zakona".

18. Dana 5. oktobra 2017. godine, Apelacioni sud je, rešenjem PN. br. 779/2017, odbio žalbu podnosioca zahteva, kao neosnovanu, ceneći da navodi nisu bili osnovani. Što se tiče gore navedenog posebnog navoda podnosioca zahteva, Apelacioni sud je rešenjem PN. br. 779/2017 obrazložio sledeće: *„neosnovani su žalbeni zahtevi. Ostaje činjenica da su vreme izvršenja krivičnog dela i mesto izvršenja odlike krivičnog dela, ali navodi u vezi s tim su neosnovani, jer se u izreci optužnice navodi vreme i mesto izvršenja krivičnih dela za koja se navodi da su počinjena. Takođe je evidentno da se prema optužnici navodi da je okrivljeni od decembra 2012. do jula 2013. godine zloupotrebljavao primljene subvencije, ali iz ovoga se ne može zaključiti da je krivični zakon pogrešno primenjen, jer su preduzete najnovije radnje tokom 2013. godine (inkrimisane radnje su preduzete od 20.12.2012. godine do 30.07.2013. godine) i krivično delo je klasifikovano prema Krivičnom zakoniku koji je stupio na snagu iste godine (2013. godine), dok koji je zakon povoljniji stvar je koju će sud proceniti [...]".*

19. Dana 20. aprila 2018. godine, Osnovni sud je doneo presudu PKR. 740/16, kojom je oglasio podnosioca zahteva krivim za izvršenje u saizvršilaštvu krivično delo *„prevara u vezi subvencije",* iz člana 336. KZRK-a u vezi sa članom 31. KZRK-a. Tom prilikom, Osnovni sud je osudio podnosioca zahteva na kaznu zatvora u trajanju od 2 (dve) godine uslovno ukoliko u roku od 3 (tri) godine ne izvrši neko drugo krivično delo. Osnovni sud je takođe obavezao podnosioca zahteva i drugog osuđenog da na solidarni način nadoknade pričinjenu štetu u iznosu od: 22.900 evra - Ministarstvu rada i socijalne zaštite (u daljem tekstu: MRSZ); i 2.749 evra - Kancelariji premijera. Naložena naknada treba da se isplati u ratama u roku od 6 (šest) meseci.

20. Što se tiče optužbe za izvršenje krivičnog dela *„trgovina uticajem"* iz člana 431. stav 1. KZRK-a, Osnovni sud je oslobodio podnosioca zahteva od optužbe sa obrazloženjem da *„nije dokazano da je optuženi izvršio krivično delo koje mu se stavlja na teret*".

21. Osnovni sud je gore navedenom osuđujućom presudom [PKR. br. 740/16], između ostalog, istakao: *„Nakon prethodnog sporazuma i u*

saizvršilaštvu su, od meseca decembra 2012. godine i sve do jula 2013. godine, koristili u suprotnosti sa zakonom subvencije primljene od Ministarstva Rada i socijalne zaštite za tri projekta za obrazovanje i integraciju zajednice Roma, Aškalja i Egipćana u ukupnom iznosu od 22.900,00 evra, kao i subvenciju iz Kancelarije Premijera za integracije u iznosu od 2.749,00 evra [...] okrivljeni Etem Arifi [podnosilac zahteva] *je vršio uticaj kod zvaničnika Ministarstva Rada i socijalne zaštite za davanje subvencija, iako je znao da je ova NVO fiktivna organizacija [...]. Tako da zasnivajući se na dokaze obezbeđene primenom tajnih mera snimanja ulaza i izlaza i sadržaja SMS-a za telefonske brojeve optuženih* [B.G.] *i Etem Arifi, je utvrđeno da su Etem Arifi i* [B.G.] *sarađivali za dobijanje donacija iz MRSZ kao i utvrđeno je da je optuženi Etem Arifi neposredno uticao porukama kod zvaničnika MRSZ da bi se dodelile donacije za NVO [...]".*

22. Dana 19. juna 2018. godine, Specijalno tužilaštvo Republike Kosovo je izjavilo žalbu Apelacionom sudu protiv gore navedene presude Osnovnog suda, navodeći da je, u odnosu na osuđujući deo gore navedene presude, u vezi sa krivičnom sankcijom, *„prvostepena presuda neodrživa u pogledu na izrečene krivične sankcije"* dok je u vezi sa oslobađajućim delom gore navedene presude, Specijalno tužilaštvo Republike Kosovo, navodio bitnu povredu odredaba krivičnog postupka.

23. Dana 26. juna 2018. godine, protiv gore navedene presude Osnovnog suda [PKR. 740/16], podnosilac zahteva je izjavio žalbu Apelacionom sudu, zbog bitnih povreda odredaba krivičnog postupka, povrede krivičnog zakona, pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja i odluke o krivičnoj sankciji. Podnosilac zahteva je u svojoj žalbi, između ostalog, argumentovao da *„G. Arifi nije bila odgovorna osoba u vezi sa uspostavljanjem i upravljanjem budžeta NVO Glas Aškalija „Zëri i Ashkalinjëve" (GA) i sud je na selektivan način izvršio procenu poklonio poverenje svedocima (prema svom izboru) i koje naizgled ostavlja utisak da bez obzira na dokaze, svedočenja i zakona, podržao je tvrdnju Tužilaštva da G. Arifi neophodno se MORA kazniti u ovom sudskom postupku, iako Tužilaštvo nije pružio dokaze kako bi utvrdio dobro osnovanu sumnju jer optuženi nije imao ulogu osnivača, upravljača, ovlašćenog lica, štaviše, nikada nije bio ovlašćen za bankovni račun otvoren na ime GA-a i stoga nije ni mogao da povuče novac iz istog".*

24. Dana 28. marta 2019. godine, Apelacioni sud je presudom PAKR. br. 328/2018 odlučio da se:

”I. *preinači presuda Osnovnog suda [...] u dosuđenom delu što se tiče odluke o kažnjavanju i obavezno u vezi sa pravnim definisanjem krivičnog dela tako da ovaj* [Apelacioni] *sud nalazi da u radnjama optuženih Etem Arifi i* [B.G.] *opisanim u izreci pod I. presude formiraju se elementi krivičnog dela prevara subvencijama iz člana 336. st. 3. vezano sa st. 2. i 1. člana 31. KZRK-a i za ovo krivično delo osuđuje optuženog na jednu (1) godinu i tri (3) meseca zatvora [...]* Deo za imovinsko-pravni zahtev, Apelacioni sud navodi da on ostaje isti kao u presudi Osnovnog suda PKR. 740/16 od 20. aprila 2018. godine].
II. *Sa druge strane, gore navedena presuda u oslobađajućem delu vezano sa optuženog Etema Arifijase poništava i stvar se vraća istom sudu na ponovno suđenje,*
III. Žalbe branioca optuženih se odbijaju kao neosnovane”.

25. Apelacioni sud je u svojoj presudi obrazložio da je Osnovni sud prilikom izricanja kazne uzeo u obzir olakšavajuće okolnosti, ali se za te okolnosti ne može smatrati da su takve prirode da opravdavaju uslovnu osudu, s obzirom na težinu dela, pričinjenu štetu i činjenicu da je podnosilac zahteva poslanik Skupštine Republike Kosovo. Što se tiče oslobađajućeg dela presude PKR. 740/16, Apelacioni sud je naglasio da se ovaj deo vraća na ponovno suđenje iz razloga što Osnovni sud nije obrazložio činjenicu zašto je podnosioca zahteva oslobodio od optužbe za izvršenje krivičnog dela *„trgovina uticajem“* iz člana 431. KZRK-a.

26. Dana 14. maja 2019. godine, Osnovni sud je Kancelariji za krivične sankcije poslao predlog za izvršenje kazne zatvora za podnosioca zahteva.

27. Dana 22. maja 2019. godine, podnosilac zahteva je uložio Vrhovnom sudu zahtev za zaštitu zakonitosti protiv presude Apelacionog suda PAKR. br. 328/2018. U svom zahtevu, podnosilac je naveo da je gore navedena presuda Apelacionog suda doneta uz povredu odredaba krivičnog postupka jer je u sastavu veća sudija drugostepenog suda učestvovala sudija koja je učestvovala u sastavu veća Apelacionog suda kada je rešenjem PN. br. 779/2017 od 5. oktobra 2017. godine, odlučeno povodom žalbe u vezi sa zahtevom za odbacivanje optužnice i prigovorom na dokaze. Takođe, podnosilac je naveo pogrešno utvrđeno činjenično stanje, naglašavajući da je presuda PAKR. br. 328/2018 protivrečna, a takođe, naveo je i povredu krivičnog zakona.

28. Dana 20. juna 2019. godine, Vrhovni sud je presudom Pml. br. 168/2018 usvojio zahtev za zaštitu zakonitosti, te ukinuo presudu

Apelacionog suda PAKR. br. 328/2018 i vratio predmet na ponovno odlučivanje. Osnovni razlog zbog kojeg je Vrhovni sud odlučio da usvoji zahtev za zaštitu zakonitosti, kao osnovan, bilo je upravo učešće sudije koja je trebalo biti isključena, prema Vrhovnom sudu i prema navodu podnosioca zahteva. U tom smislu, Vrhovni sud je naveo da *„nije ocenio ostale navodne povrede, pošto sastav suda nije bio u skladu sa zakonom, odnosno u donošenju presude je učestvovao i sudija koji je trebao da se isključuje, što predstavlja suštinsku povredu odredbi krivičnog postupka iz člana 384. stav 1. pod stav 1.2. KZRK-a i kao takva uslovljava poništavanje presude drugostepenog suda".*

29. Dana 20. avgusta 2019. godine, Apelacioni sud je postupajući u ponovljenom suđenju, doneo presudu PAKR. br. 328/19. Preko navedene presude, Apelacioni sud je odlučio sledeće:

> I. *Odobravanjem žalbe Specijalnog Tužilaštva Republike Kosovo, preinačuje se presuda Osnovnog suda DTKD-a u Prištini, PKR.br. 740/16 od 20.04.2018. godine, u osuđujućem delu što se tiče odluke o kazni [...], i za ovo krivično delo [...] osuđuje optuženog Etem Arifi sa 1 godinom i 3 meseci zatvora [...].*
> II. *Optuženi Etem Arifi i [B.G.] se obavezuju da nadoknade Ministarstvu rada i socijalne zaštite, u ime prouzrokovane štete, iznos od 22.900 evra, a Kancelariji premijera Republike Kosovo - Kancelarija za zajednice, iznos od 2.749 evra, sve to u roku od 3 meseca.*
> *III. Odobrenjem žalb[e] STRK-a, prema službenoj dužnosti, presuda u oslobađajuće[m] delu u vezi sa optuženim Etem Arifi se poništava i predmet se vraća Osnovnom sudu DTKD-a u Prištini na ponovno suđenje.*
> *IV. Žalbe branioca optuženih se odbijaju kao neosnovane".*

30. Što se tiče drugih navoda podnosioca zahteva, Apelacioni sud je istakao da *„pobijena presuda ne sadrži navodne suštinske povrede odredaba krivičnog postupka u žalbi optuženog Etem Arifi [...] a ni druge povrede, za koje se ovaj sud brine po službenoj dužnosti a koje bi uslovile poništenje pobijene presude. Apelacioni sud ocenjuje da je prvostepeni sud u pobijenoj presudi dao dovoljne i jasne razloge u koje je zasnovana prilikom rešavanja ove pravne stvari, posebno prilikom utvrđivanja postojanja krivičnog dela i krivične odgovornosti optuženih za šta su proglašeni i ovaj sud prihvata kao pravične iznete razloge u vezi sa izvođenim dokazima u sudskom pretresu."*

31. Dana 1. novembra 2019. godine, Osnovni sud je Kancelariji za krivične sankcije ponovo poslao predlog za izvršenje kazne zatvora za podnosioca zahteva.

32. Dana 18. novembra 2019. godine, podnosilac je podneo svoj drugi zahtev za zaštitu zakonitosti Vrhovnom sudu. Tom prilikom, on je podneo zahtev protiv presude Osnovnog suda PKR. br. 740/16 od 20. aprila 2018. godine i presude Apelacionog suda PAKR 328/19 od 20. avgusta 2019. godine, navodeći povredu odredaba krivičnog postupka i povredu krivičnog zakona. U svom drugom zahtevu za zaštitu zakonitosti, podnosilac zahteva je konkretno naveo sledeće:

(i) presude koje osporava su nerazumljive, protivrečne, nisu obrazložene i nisu navedeni razlozi o odlučnim činjenicama;

(ii) njegove radnje ni na koji način ne čine krivično delo, zbog toga što podnosilac zahteva uopšte nije bio sastavni deo NVO „Glas Aškalija za integraciju“, niti je tražio, potpisao, ostvario korist, itd. Od novčanih sredstava koja je tražila i ostvarila NVO „Glas Aškalija za Integraciju“ za namene definisane u zahtevu podnetom MRSZ-u, već je konstatacija da je imao ulogu na osnovu materijalnih dokaza neodrživa;

(iii) odluke protiv kojih je podnet zahtev za zaštitu zakonitosti su donete uz povredu krivičnog zakona kada se radi o vremenu izvršenja krivičnog dela, kao glavni element figure krivičnog dela. U tom smislu, posebno je navedeno da je *„pitanje određivanja vremena izvršenja krivičnog dela od posebne praktične važnosti jer iz ove činjenice zavisi koji će se zakon primeniti, odnosno sprovoditi zakon koji je najpovoljniji*“. Podnosilac zahteva tvrdi da su redovni sudovi zanemarili važnu činjenicu iznetu u optužnici, koja *„prožima period od decembra 2012. godine do jula 2013. godine, u periodu kojeg je pravni sistem na Kosovu prešao radikalnu reformu“*. On dalje navodi da u osporenim presudama ne postoji nijedna referenca koja bi jasno odredila vreme izvršenja krivičnog dela i koji zakon je primenjen u konkretnom slučaju;

(iv) Podnosilac je u svom zahtevu za zaštitu zakonitosti dalje istakao: *Princip zakonitosti“ , poznat sintagmom „Nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege“ je osnovni princip Ustava Kosova, Krivičnog zakonika Kosova i prožima ceo pravni sistem zemlje. Prema tome, ovaj princip ne bi trebao da se zaobilazi od nikoga [...]”.*

33. Dana 27. decembra 2019. godine, državni tužilac je, podneskom KMLP.II. br. 263/2019, predložio da se odbije, kao neosnovan, zahtev za zaštitu zakonitosti koji je podneo podnosilac zahteva.

34. Dana 30. januara 2020. godine, Vrhovni sud je, presudom PML. br. 380/2019, odbio, kao neosnovan, zahtev za zaštitu zakonitosti, koji je podneo podnosilac zahteva.

35. Prvo, Vrhovni sud je, u vezi sa navodom podnosioca zahteva da njegove radnje ni na koji način ne predstavljaju krivično delo, obrazložio da *„je osuđeni Etem Arifi bio svestan svega ovoga, svedoči činjenica da je komunicirao telefonom i lično tokom čitavog perioda od decembra 2012. godine do jula 2013. godine, sa osuđenim [B.G.], što potvrđuju transkripti „sms-a“ i izjava svedoka [A.R.], kao i uvid u spisak bankarskih transakcija sa računa NVO-a. Prvostepeni i drugostepeni sud, u ovoj činjeničnoj situaciji, pravično utvrđenoj, pravilno su zaključili da su u postupcima osuđenog Etema Arifija formirani elementi krivičnog dela prevara u vezi subvencija iz člana 336 st. 3 u vezi sa st. 2 i 1 i člana 31. KZK-a, jer je za izvršenje ovog krivičnog dela dovoljno da se subvencije dobijene lažnim iznošenjem činjenica u vezi sa sedištem, zaposlenima i programom NVO-a, koriste u svrhe za koje nisu predviđene“*.

36. Kao drugo, što se tiče navoda podnosioca zahteva da su izvršeni uz povredu krivičnog zakona kada se radi o vremenu izvršenja krivičnog dela, kao glavni element figure krivičnog dela, Vrhovni sud je obrazložio *“Vrhovni sud je, ocenjujući navode iz zahteva kao i zasnivajući se na spise stvari nalazi da su izreke presuda jasne, nemaju protivrečnosti ni sa samim sobom a ni sa njihovim obrazloženjima. U obrazloženju prvostepene presude i u onoj dugog stepena su predstavljeni svi razumni činjenični i pravni razlozi na osnovu kojih je doneta meritorna odluka a koje prihvata i ovaj sud. U obrazloženju je dato dovoljno pravnih razloga u vezi sa svim izvedenim dokazima u sudskim razmatranjima dajući do znanja da koje činjenice i iz kojih razloga uzima kao dokazane ili nedokazane vršeći ocenjivanje protivrečnih dokaza shodno odredbi iz člana 370., stav 7. ZKPK-a. Iz spisa stvari se utvrđuje da su osuđeni Etem Arifi i [B.G.] proglašeni krivima za krivično delo prevara u vezi subvencije u saizvršilaštvu iz člana 336., stav 3., u vezi sa stavom 2. i članom 31. KZK, i da su isti od meseca decembra 2012. godine i sve do meseca jula 2013. godine, pošto su ranije bili u prijateljskim odnosima, ujedno je osuđeni Etem Arifi bio poslanik Skupštine Kosova i predsednik Partije Aškalija, odlučili da osnivaju NVO „Glas Aškalija*

za integraciju [...]. Prvostepeni sud, a i onaj drugostepeni sud, ovo činjenično stanje pravično utvrdili, pravično su zaključili da se u postupcima osuđenog Etem Arifi formiraju elementi krivičnog dela prevara u vezi subvencije iz člana 336., stav 3., u vezi sa stavovima 2. i 1. i članom 31. KZK, jer da bi se izvršilo ovo krivično delo je dovoljno da se dobijene subvencije predstavljaju lažnim činjenicama u vezi sa sedištem, radnicima i programom NVO, da se upotrebe za ciljeve za koje one nisu davane. Dakle, nije osnovan navod da je povređen krivični zakon na štetu osuđenog kada je proglašen krivim za krivično delo prevara u vezi subvencije iz člana 336., stav 3., u vezi sa stavovima 2. i 1. i članom 31. KZK. Takođe ovaj sud nalazi da je pravično primenjen Krivični zakonik Kosova koji je stupio na snagu dana 01.01.2013. god., jer je krivično delo izvršeno od meseca decembra 2012. godine i sve do meseca jula 2013. godine. Kod krivičnih dela koji se izvršavaju u nastavku, kao vreme izvršenja krivičnog dela sa smatra zadnji inkriminirajući postupak, a shodno članu 9. KZK, ovo se i uzima kao osnova za određivanje koji će se zakon primeniti. U konkretnom slučaju, pošto je zadnji postupak izvršen u mesecu julu 2013. godine, sa pravom je primenjen Krivični zakonik Kosova koji je stupio na snagu dana 01.01.2013. godine".

37. Neodređenog datuma, podnosilac zahteva je podneo Osnovnom sudu u Prištini zahtev za odlaganje izvršenja krivične sankcije/kazne zatvora zbog zdravstvenih problema.

38. Dana 4. marta 2020. godine, Osnovni sud u Prištini je rešenjem Ed. br. 2035/19, usvojio zahtev podnosioca i odlučio da se početak izvršenja kazne prema podnosiocu odloži do 4. maja 2020. godine.

Navodi podnosioca zahteva

39. Podnosilac zahteva tvrdi da je presuda PML. br. 380/2019 Vrhovnog suda od 30. januara 2020. godine doneta uz povredu njegovih osnovnih prava i sloboda zagarantovanih članom 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava u vezi sa članom 6. (Pravo na pravično suđenje) EKLJP-a.

40. Podnosilac zahteva smatra da je do povrede njegovog prava na pravično i nepristrasno suđenje došlo zbog: i) povrede načela pravne sigurnosti; ii) nepostojanja obrazloženja sudske odluke; iii) neprisustvovanja podnosioca zahteva sednici za razmatranje pred Apelacionim sudom.

i) Što se tiče povrede načela pravne sigurnosti

41. U vezi sa ovom tvrdnjom, podnosilac zahteva navodi sledeće: *„U suprotnosti sa načelom Reformatio in Peius, Apelacioni sud Kosova je Presudom PAKR. br. 328/19 od 20.08.2019. godine rok za naknadu nanete štete smanjio sa šest meseci na tri meseca. Dakle, u ovom slučaju, pravno sredstvo protiv presude (sa 6 meseci roka za plaćanje), je podneo samo g. Etem Arifi i to nakon što mu je usvojen zahtev za zaštitu zakonitosti i Apelacioni sud preinačio odluku na njegovu štetu“*. Podnosilac zahteva tvrdi da je Apelacioni sud izmenio kaznu na njegovu štetu i, po mišljenju podnosioca, ovakvim načinom postupanja od strane Apelacionog suda se narušava načelo pravne sigurnosti.

42. Kao podršku svojim tvrdnjama, a u vezi sa povredom načela pravne sigurnosti, podnosilac zahteva se poziva na sudsku praksu ESLJP-a, odnosno na slučajeve: *Beian protiv Rumunije*, presuda od 6. decembra 2007. godine, *Lupeni Rimokatolička parohija i drugi protiv Rumunije*, presuda od 29. novembra 2016. godine.

ii) Što se tiče nepostojanja obrazloženja sudske odluke

43. Što se tiče ovog navoda, pre svega, podnosilac zahteva smatra da u osporenoj odluci Vrhovnog suda *„nije razjašnjeno između meritornih nalaza i ocena u vezi sa dokazima koje je predložio državni tužilac i pravnih zaključaka suda, s druge strane*”.

44. Tačnije, podnosilac zahteva navodi da je Vrhovni sud proizvoljno *„zanemario navode koje je podneo branilac podnosioca zahteva u zahtevu za zaštitu zakonitosti od 18.11.2019. godine*“. Prema njemu, Vrhovni sud *„uopšte nije obrazložio navode odbrane u vezi sa smislom izraza „Subvencija*””.

45. Pored toga, on naglašava da Vrhovni sud nije ocenio navode podnosioca zahteva koji se odnose na ispunjenje elemenata krivičnog dela za koje je osuđen. To jer, prema podnosiocu zahteva, KZRK predviđa da se krivično delo iz člana 336. *„prevara u vezi subvencije“* može izvršiti ako su informacije koje se pružaju prilikom prijave za subvenciju netačne, ako se prikrije neka informacija ili zloupotrebi takva subvencija. Prema podnosioca zahteva, ove radnje može izvršiti samo lice koje obavlja poslovnu delatnost. Podnosilac zahteva naglašava činjenicu da Vrhovni sud ne pravi razliku između izraza subvencija i grant/transfer, a ovaj navod on tvrdi da je iznosio i pred redovnim pretpretresnim sudovima.

46. Podnosilac zahteva dalje navodi da izraz „subvencija" u KZRK-u nema za cilj da obuhvati svaku vrstu finansiranja iz javnih fondova. KZRK u članu 337., on navodi, propisuje krivično delo prevare povezano sa primanjem sredstava od Evropske zajednice, a u članu 335. propisuje krivično delo prevare. S tim u vezi, podnosilac zahteva ističe da „*u ovom slučaju, krivično delo iz člana 336. Prevara u vezi subvencije ima veoma poseban cilj, odnosno da zaštiti kategoriju subvencija od moguće zloupotrebe [...]*".

47. Podnosilac zahteva dodaje i da je Vrhovni sud u svojoj odluci argumentovao u vezi sa pitanjem subvencija, on ne bi mogao da bude izvršilac krivičnog dela prevara u vezi subvencije, jer isti nije aplicirao za dobijanje, nastavak ili izmenu uslova za dobijanje subvencije, već je to uradio direktor Nevladine organizacije "Glas Aškalija za integraciju".

48. Podnosilac zahteva dalje dodaje da on „*nema niti je imao bilo kakvu poziciju u NVO „Glas Aškalija za integraciju" kao i apliciranje je izvršio direktor ove NVO, g. [B.G.]. Takođe su i drugi elementi ovog krivičnog dela ispunjeni od g. [B.G.] pošto je on lice koje je predstavio netačne ili nepotpune podatke i onda nije otkrio podatke u vezi sa troškovima transfera /granta [...]. Dakle, u ovom slučaju, neuspeh Vrhovnog suda Kosova da obrazloži razliku elemenata krivičnog dela i činjenicu ko može da bude izvršilac tog krivičnog dela, sadrži povredu prava na pravično i nepristrasno suđenje.*"

49. U prilog svojim navodima koji se odnose na obrazloženje sudskih odluka, podnosilac zahteva se pozvao na sudsku praksu Ustavnog suda, odnosno na slučajeve KI146/17, KI147/17, KI148/17, KI149/17 i KI150/17, podnosioci *Isni Thaqi, Zeqir Demaku, Fadil Demaku, Nexhat Demaku i Jahir Demaku*, presuda od 30. maja 2018. godine, KI135/14, podnosilac *IKK Classic*, presuda od 10. novembra 2015. godine, KI172/12, podnosioci zahteva: *Veton Berisha i Ilfete Haziri*, presuda od 5. decembra 2012. godine. On se dalje pozvao i na sudsku praksu Evropskog suda za ljudska prava (u daljem tekstu: ESLJP), odnosno na predmet *Tatishvili protiv Rusije*, presuda od 22. februara 2007. godine; *Hiro Balani protiv Španije*, presuda od 9. decembra 1994. godine; *Higgins i drugi protiv Francuske,* presuda od 19. februara 1998. godine; *Papon protiv Francuske,* presuda od 7. juna 2001. godine.

iii) Što se tiče neprisustvovanja podnosioca zahteva sednici za razmatranje pred Apelacionim sudom

50. Što se tiče ove tvrdnje, podnosilac zahteva navodi da pravo na pravično suđenje u principu podrazumeva pravo stranaka da lično prisustvuju suđenju u svom predmetu.

51. On navodi da je *„prilikom izdavanja presude PAKR. br. 328/2018 od 28.03. 2019. godine, Apelacioni sud Kosova izvršio povredu člana 390. ZKPRK* [Zakonik o krivičnom postupku Republike Kosovo], *pošto okrivljenog Etem Arifij[a] nije uopšte pozvao na sednicu apelacionog veća. Po ovoj odluci, g-dinu Etem Arifi je uslovna kazna bila preinačena kaznom efektivnog zatvora [...]"*.

52. U prilog svojim navodima u vezi sa neprisustovanjem podnosioca zahteva na razmatranju svog predmeta pred Apelacionim sudom, podnosilac zahteva se poziva na slučaj ovog Suda: KI104/16, podnosilac zahteva: *Miodrag Pavić*, presuda od 21. oktobra 2016. godine i slučajeve ESLJP-a: *Fredin protiv Švedske,* presuda od 23. februara 1994. godine i, *Ekbatani protiv Švedske*, presuda od 26. maja 1988. godine.

Navodi u vezi sa privremenom merom

53. Kao što je gore istaknuto, osim glavnog zahteva, podnosilac zahteva je podneo i zahtev za uvođenje privremene mere od strane Suda. U vezi sa zahtevom za privremenu meru, podnosilac zahteva navodi, uzimajući u obzir *„da smo blizu datuma koji je određen da se podnosilac javi u Korektivnu ustanovu za izdržavanje kazne, a što je dana 04.05.2020. godine, uvođenje privremene mere od strane Ustavnog suda je neophodno i od životne važnosti za podnosioca zahteva"*.

54. Pored toga, on je naglasio da Sud treba *„da oceni status koji podnosilac zahteva uživa u zajednici kao poslanik Republike Kosovo po četvrti put redom"*. U tom smislu, on je istakao *da „bi izvršenje ove* [osporene] *presude* [Vrhovnog suda] *izdate sa povredama ustavnih prava i sloboda, učinio da isti izgubi mandat poslanika kao i da bi lišio podnosioca slobode mesecima a možda i godinama i kao posledica bi prouzrokovalo nepopravljivu štetu za podnosioca pošto nijedna sudska odluka ne bi mogla da mu vrati mandat poslanika. Štaviše, da su povrede prava i slobode podnosioca zahteva evidentne i one su predstavljene u obrazloženju zahteva*".

55. Što se tiče zahteva podnosioca o uvođenju privremene mere, ističe da je Osnovni sud rešenjem Ed. br. 2035/19 od 4. marta 2020. godine, uzimajući u obzir zdravstveno stanje podnosioca zahteva, usvojio

njegov zahtev za odlaganje i za još 2 meseca početak izdržavanja kazne, tačnije do 4. maja 2020. godine.

Konačni zahtev podnosioca zahteva upućen Sudu

56. Na kraju, podnosilac zahteva traži od Suda da odluči na sledeći način:

I. DA PROGLASI ZAHTEV PRIHVATLJIVIM;
II. DA UTVRDI da je došlo do povrede člana 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava Republike Kosovo u vezi sa članom 6. (Pravo na pravično suđenje) Evropske konvencije o ljudskim pravima;
III. DA PROGLASI da je presuda PML. br. 380/2019 od 30.01.2020. godine Vrhovnog suda Kosova i presuda PAKR. br. 328/19 od 20.08.2019. godine Apelacionog suda Kosova nevažeća, jer te presude nisu u skladu sa članom 31. Ustava i članom 6- EKLJP-a;
IV. DA VRATI slučaj Apelacionom sudu Kosova na razmatranje u skladu sa presudom Ustavnog suda;
V. DA NALOŽI Apelacionom sudu Kosova da obavesti Ustavni sud što je pre moguće, ali ne kasnije od 6 meseci, u vezi sa merama preduzetim za sprovođenje presude ovog Suda u skladu sa pravilom 63 Poslovnika o radu;
VI. DA OSTANE posvećen ovom pitanju do ispunjenja ovog naloga;
VII. DA DOSTAVI ovu odluku stranama;
VIII. DA OBJAVI ovu odluku u Službenom listu u skladu sa članom 24 (4) Zakona;
IX. DA PROGLASI da ova odluka stupa na snagu odmah.

Relevantne ustavne i zakonske odredbe

Ustav Republike Kosovo

Član 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje]

1. Svakom se garantuje jednaka zaštita prava pred sudom, ostalim državnim organima i nosiocima javnih.
2. Svako ima pravo na javno, nepristrasno i pravično razmatranje odluka o pravima i obavezama ili za bilo koje krivično gonjenje koje je pokrenuto protiv njega/nje, u razumnom roku, od strane nezavisnog i nepristrasnog, zakonom ustanovljenog, suda.
3. Suđenje je javno, osim u slučajevima kada sud, iz posebnih razloga, smatra da je isključivanje štampe ili javnosti, u korist

pravde, ako bi njihovo prisustvo moglo naškoditi javnom redu ili nacionalnoj sigurnosti, interesima maloletnika, ili zaštiti privatnog života stranaka u postupku, na zakonom propisan način.
4. Svako ko je optužen za krivično delo ima pravo da ispituje prisutne svedoke i da zahteva obavezno pojavljivanje svedoka, veštaka i ostalih lica, koja mogu razjasniti činjenice.
5. Svako ko je optužen za krivično deo će se smatrati nevinim, sve dok se ne dokaže njegova/njena krivica, u saglasnosti sa zakonom.

Evropska konvencija o ljudskim pravima

Član 6. (Pravo na pravično suđenje)

1. *Prilikom utvrđivanja građanskih prava i obaveza ili osnovanosti bilo kakve krivične optužbe protiv njega, svako ima pravo na pravično suđenje i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim, zakonom ustanovljenim sudom. Presuda se izriče javno, ali se novinari i javnost mogu isključiti s čitavog ili jednog dela suđenja u interesu morala, javnog reda ili nacionalne sigurnosti u demokratskom društvu, kada to nalažu interesi maloletnika ili zaštite privatnog života strana u sporu, ili kada to sud smatra izričito neophodnim zato što bi u posebnim okolnostima publicitet mogao naneti štetu interesima pravde.*
2. *Svako ko je optužen za krivično djelo smatra se nevinim dok se njegova krivica po zakonu ne dokaže.*

Privremeni krivični zakon Republike Kosova R 2003/25

Član 262

PREVARA U VEZI SA SUBVENCIJAMA

Ko god nadležnim vlastima daje netačne ili nepotpune informacije koje su presudne za dodeljivanje subvencije, prikrije takve informacije, kreći obavezu da ih otkrije nadležnim vlastima ili zloupotrebi takvu subvenciju biće kažnjen novčanom kaznom ili zatvorom do pet godina.

Krivični zakonik Republike Kosovo br. 04/L-082 (KZRK)

Član 3
Primena najpovoljnijeg zakona

1. Zakon koji je na snazi u vreme kada je krivično delo izvršeno biće primenjen na izvršioca.
[...]

Član 9
Vreme izvršenja krivičnih dela

Krivično delo je izvršeno u vreme kada je izvršilac delovao ili je trebalo da deluje, bez obzira na vreme nastupanja posledice.

Član 336
Prevara u vezi subvencije

1. *Svako lice koje, u vezi sa konkurisanjem za sredstva, nastavak ili menjanje uslova subvencionisanja, da ovlašćenom licu netačne ili nepotpune informacije koje su uslov za subvencionisanje, nastavak ili menjanje uslova subvencije, ili prikrije takvu informaciju, u suprotnosti sa obavezom otkrivanja tih informacija ovlašćenom licu, kazniće se novčano i kaznom zatvora u trajanju do pet (5) godina.*
2. Svako lice koje koristi tu subvenciju u suprotnosti sa zakonom ili svrhama u koje je namenjena od strane davaoca subvencije, kazniće se novčano ili kaznom zatvora u trajanju do pet (5) godina.
3. Ukoliko je delo iz stavova 1. ili 2. ovog člana izazvalo imovinsku korist ili imovinsku štetu od preko dvadeset i pet hiljada (25.000) Evra, izvršilac će se kazniti kaznom zatvora u trajanju od jedne (1) do osam (8) godina.
4. Subvencija u svrhe ovog člana znači korist iz javnih fondova po zakonima Kosovo koja je, makar jednim delom, data bez tržišnih uslova i za cilj ima stimulisanje ekonomije.

Član 435.
Nezakonita naplata i isplata

1. Ovlašćeno lice koje naplati od drugog lica nešto što to lice nije dužno da plati, ili naplati više nego što je to lice dužno da plati ili koje, u plaćanju ili isporuci plati ili isporuči manje nego što je predviđeno, kazniće se novčano ili kaznom zatvora u trajanju do godinu dana.
2. Ukoliko vrednost isplate ili isporuke iz stava 1. ovog člana prelazi petnaest (15.000) Evra, izvršilac će se kazniti kaznom zatvora u trajanju do tri (3) godine.
3. Pokušaj izvršenja dela iz stava 1. ovog člana kazniće se.

Član 436
Nezakonito oduzimanje imovine tokom pretresa ili izvršenja sudske odluke

Ovlašćeno lice koje, za vreme pretresa objekata ili lica ili za vreme sprovođenja sudske odluke uzme pokretnu imovinu sa ciljem sticanja imovinske koristi za sebe ili drugoga, kazniće se kaznom zatvora u trajanju od šest (6) meseci do pet (5) godina".

Prihvatljivost zahteva

57. Sud prvo razmatra da li je zahtev ispunio uslove prihvatljivosti, koji su utvrđeni Ustavom, dalje precizirani Zakonom i predviđeni Poslovnikom.

58. U tom smislu, Sud se prvo poziva na stavove 1. i 7. člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava, koji propisuju:

"1. Ustavni sud odlučuje samo u slučajevima koje su ovlašćene strane podnele sudu na zakonit način.

[...]

7. Pojedinci mogu da pokrenu postupak ako su njihova prava i slobode koje im garantuje ovaj Ustav prekršena od strane javnih organa, ali samo kada su iscrpeli sva ostala pravna sredstva, regulisanim zakonom".

59. Sud, takođe, razmatra da li je podnosilac zahteva ispunio uslove prihvatljivosti koji su propisani članovima 47. [Individualni zahtevi], 48. [Tačnost podneska] i 49. [Rokovi] Zakona, koji utvrđuju:

Član 47.
[Individualni zahtevi]

„1. Svaka osoba ima pravo da od Ustavnog suda zatraži pravnu zaštitu ukoliko smatra da njena Ustavom zagarantovana prava i slobode krši neki javni organ.

2. Osoba može da podnese pomenuti podnesak samo nakon što su iscrpljena sva ostala zakonom određena pravna sredstva".

Član 48.
[Tačnost podneska]

„Podnosilac podneska je dužan da jasno naglasi to koja prava i slobode su mu povređena i koji je konkretan akt javnog organa koji podnosilac želi da ospori“.

Član 49.
[Rokovi]

„Podnesak se podnosi u roku od 4 meseci. Rok počinje od dana kada je podnosilac primio sudsku odluku [...]“.

60. Što se tiče ispunjenja gore navedenih uslova, Sud utvrđuje da je podnosilac zahteva ovlašćena strana, koja osporava akt javnog organa, odnosno presudu Vrhovnog suda Pml. br. 380/19 od 30. januara 2020. godine, nakon što je iscrpeo sva pravna sredstva. Podnosilac zahteva je takođe razjasnio svoje navode o onim pravima i slobodama za koje tvrdi da su povređeni, u skladu sa uslovima propisanim članom 48. Zakona. On je takođe podneo svoj zahtev u skladu sa rokom određenim u članu 49. Zakona.

61. Međutim, pored toga, Sud takođe treba da razmatra da li je podnosilac zahteva ispunio druge uslove prihvatljivosti koji su propisani u pravilu 39. [Kriterijum o prihvatljivosti] Poslovnika. Pravilo 39 (2) Poslovnika posebno propisuje:

“(2) Sud može smatrati zahtev neprihvatljivim, ako je zahtev očigledno neosnovan, jer podnosilac nije dovoljno dokazao i potkrepio tvrdnju”.

62. Sud prvo podseća da podnosilac zahteva tvrdi da je osporena presuda Vrhovnog suda doneta uz povredu njegovih osnovnih prava i sloboda zagarantovanih članom 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava u vezi sa članom 6. (Pravo na pravično suđenje) EKLJP-a.

63. U suštini, podnosilac zahteva pokreće tri glavna navoda koji se odnose na pravo na pravično i nepristrasno suđenje. Kao prvo, on navodi povredu svojih prava zagarantovana članom 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje], zbog (i) povrede načela pravne sigurnosti, ii) nepostojanja obrazloženja sudske odluke, i (iii) njegovog neprisustvovanja sednici za sudsko razmatranje pred Apelacionim sudom.

64. Na osnovu navedenog, Sud će u nastavku razraditi gore navedene navode u svetlu procesnih garancija zagarantovanih članom 31. Ustava

u vezi sa članom 6. EKLJP, koje su već detaljno protumačene sudskom praksom ESLJP-a, u skladu sa kojom je Sud, na osnovu člana 53. [Tumačenje odredbi ljudskih prava] Ustava, dužan da tumači osnovna prava zagarantovana Ustavom.

Što se tiče navoda o povredi načela pravne sigurnosti

65. S tim u vezi, podnosilac zahteva navodi da je *„u suprotnosti sa načelom Reformatio in Peius, Apelacioni sud Kosova presudom PAKR. br. 328/19 od 20.08.2019. godine, rok za naknadu nanete štete smanjio sa šest meseci na tri meseca“*. Podnosilac zahteva navodi da je Apelacioni sud izmenio kaznu na njegovu štetu i, po mišljenju podnosioca, ovakvim načinom postupanja od strane Apelacionog suda narušava se načelo pravne sigurnosti.

66. Sud je, nakon analize svih spisa predmeta i kompletnog dosijea slučaja, primetio da podnosilac zahteva po prvi put pokreće ovaj navod pred Ustavnim sudom.

67. Sud primećuje da su u zahtevu podnosioca za zaštitu zakonitosti, koji je podnet Vrhovnom sudu, navedene povrede odredbi krivičnog postupka i povrede krivičnog zakona. Međutim, nijedna od navedenih navoda ne pokreće kako formalno tako i u suštini pitanja koja se tiču tvrdnji u vezi sa povredama principa *Reformatio in Peius*.

68. Što se tiče ovog posebnog navoda podnosioca zahteva, Sud primećuje da je u zahtevu za zaštitu zakonitosti, u vezi sa ovom tvrdnjom on naglasio da *„Dalje potvrđuje drugi deo stava pod i presude Osnovnog suda u Prištini PKR. br. 740/16 od 20.04.2018. god, (prvi stepen) u vezi sa obavezom za kompenzaciju na solidaran način u roku od tri (3) meseca”*.

69. U tom pravcu, Sud ponovo naglašava da, u skladu sa principom subsidijarnosti, redovnim sudovima se treba dati mogućnost da odluče u vezi sa pitanjima koje oni razmatraju. Ovo znači da se za jednu navodnu ustavnu povredu, u suštini, ne treba dozvoliti da dođe do Ustavnog Suda, bez prethodnog razmatranja iste od strane redovnih sudova.

70. Sud naglašava da iscrpljivanje pravnih sredstva sadrži u sebi dva elementa: (i) iscrpljivanje u formalno-proceduralnom smislu, što podrazumeva mogućnost korišćenja pravnog sredstva protiv akta javnog organa na višoj instanci sa punom nadležnošću, i (ii) iscrpljivanje sredstva u suštinskom smislu, što podrazumeva

prijavljivanje ustavnih povreda u "*suštini*" pred redovnim sudovima, kako bi oni imali mogućnost da spreče ili isprave povrede ljudskih prava zaštićenih Ustavom i EKLJP-om. Sud smatra pravna sredstva iscrpljenim samo onda kada su ih podnosioci zahteva, u skladu sa važećim zakonima, iskoristili u oba gore navedena smisla (vidi slučaj Suda KI71/18, podnosilac zahteva: *Kamer Borovci, Mustafë Borovci i Avdulla Bajra,* rešenje o neprihvatljivosti od 21. novembra 2018. godine, stav 57, slučaj KI119/17, podnosilac *Gentian Rexhepi,* rešenje o neprihvatljivosti od 3. maja 2019. godine, stav 73; i slučaj KI154/17 i 05/18, citirano iznad, stav 94).

71. Imajući u vidu okolnosti u kojima na osnovu spisa predmeta proizilazi da su ove konkretne tvrdnje podnosioca zahteva iznete po prvi put pred Sudom, Sud zaključuje da podnosilac zahteva nije pružio mogućnost redovnim sudovima, uključujući i Vrhovni sud, da razmotre ove tvrdnje i samim tim spreče navodne povrede koje podnosilac zahteva iznosi direktno pred ovim Sudom, pre nego što je iscrpeo pravna sredstva u njihovom suštinskom smislu. (vidi, *mutatis mutandis*, slučaj Suda KI118/15, podnosilac zahteva: *Dragiša Stojković*, rešenje o neprihvatljivosti od 12. aprila 2016. godine, stavovi 30-39).

72. Sud takođe u vezi sa navodom podnosioca zahteva koji je pokrenuo u zahtevu za zaštitu zakonitosti pred Vrhovnim sudom protiv odluka nižestepenih sudova, navodeći da je povređen krivični zakon kada se radi o vremenu izvršenja krivičnog dela, kao glavni element figure krivičnog dela i pogrešnog korišćenja zakona, Sud podseća na član 9. KZRK-a, koji propisuje sledeće:

> *Član 9*
> *Vreme izvršenja krivičnih dela*
>
> *Krivično delo je izvršeno u vreme kada je izvršilac delovao ili je trebalo da deluje, bez obzira na vreme nastupanja posledice.*

73. S tim u vezi, Sud ocenjuje da je Vrhovni sud tačno pojasnio u obrazloženju presude PML. br. 380/2019 od 30.01.2020. godine, gde između ostalog, ovaj Sud nalazi i dokazuje, da je pravilno primenjen Krivični zakon Kosova, koji je stupio na snagu 01.01.2013. godine, jer je krivično delo izvršeno u decembru 2012. godine do jula 2013. godine, i shodno tome, kod krivičnih dela koje se izvršavaju u nastavku, kao vreme izvršenja krivično dela smatra se poslednja inkriminisana radnja u skladu sa članom 9. KZK-a, i ova radnja se uzima kao vreme izvršenja krivičnog dela.

74. Stoga, u smislu onoga što je gore navedeno, u vezi sa tim navodom, Sud smatra da podnosilac zahteva nije potkrepio ovaj njegov navod.

75. Sud ističe da je obaveza podnosioca zahteva da potkrepi svoje navode i predoči dokaze *prima facie* za povredu prava zagarantovana Ustavom i EKLJP-om (vidi: slučaj Ustavnog suda br. KI19/14 i KI21/14podnosioca zahteva: *Tafil Qorri i Mehdi Syla*, od 5. decembra 2013. godine).

Što se tiče navoda o neobrazloženosti sudske odluke

76. Sud prvo podseća na sadržaj relevantnih delova člana Ustava i EKLJP-a koji garantuju pravo svakom podnosiocu zahteva na obrazloženu sudsku odluku:

77. Član 31. Ustava, propisuju:

> *1. Svakom se garantuje jednaka zaštita prava pred sudom, ostalim državnim organima i nosiocima javnih.*
> *2. Svako ima pravo na javno, nepristrasno i pravično razmatranje odluka o pravima i obavezama ili za bilo koje krivično gonjenje koje je pokrenuto protiv njega/nje, u razumnom roku, od strane nezavisnog i nepristrasnog, zakonom ustanovljenog, sud [...]".*

78. Član 6. stav 1. EKLJP-a predviđa:

> "1. *Svako, tokom odlučivanja o njegovim građanskim pravima i obavezama ili o krivičnoj optužbi protiv njega, ima pravo na pravičnu i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim sudom, obrazovanim na osnovu zakona. Presuda se mora izreći javno, ali se štampa i javnost mogu isključiti s celog ili s dela suđenja u interesu morala, javnog reda ili nacionalne bezbednosti u demokratskom društvu, kada to zahtevaju interesi maloletnika ili zaštita privatnog života stranaka, ili u meri koja je, po mišljenju suda, neophodno potrebna u posebnim okolnostima kada bi javnost mogla da naškodi interesima pravde [...]".*

79. Sud podseća da podnosilac zahteva tvrdi da se Vrhovni sud nije bavio njegovim navodima predočenim u zahtevu za zaštitu zakonitosti koji se odnose na ispunjenje elemenata krivičnog dela za koje je osuđen. To iz razloga što, prema mišljenju podnosioca, KZRK predviđa da se

krivično delo iz člana 336.*„prevara u vezi subvencije“* može izvršiti ako su informacije koje se pružaju prilikom prijave za subvenciju netačne, ako se prikrije neka informacija ili zloupotrebi takva subvencija, te da isto može izvršiti samo lice koje obavlja poslovnu delatnost. Podnosilac zahteva tvrdi da Vrhovni sud nije uzeo u obzir činjenicu da podnosilac zahteva ne može biti izvršilac krivičnog dela prevare u vezi subvencije jer se isti nije prijavio za dobijanje, produženje, izmenu uslova za dobijanje subvencije, već je to uradio direktor Nevladine organizacije „Glas Aškalija za integraciju“. U tom kontekstu, podnosilac zahteva podvlači da pravo na pravično i nepristrasno suđenje sadrži i pravo na obrazloženu odluku.

80. U vezi sa ovim navodom, Sud se poziva na praksu ESLJP-a, koji je ocenio da iako vlasti uživaju značajnu slobodu u izboru odgovarajućih sredstava kako bi se osiguralo da njihovi pravosudni sistemi postupaju u skladu sa zahtevima iz člana 6 (1) EKLJP, njihovi sudovi bi trebalo da *„pokažu sa dovoljno jasnoće razloge na kojima su zasnovali svoje odluke“* (vidi: *Hadjianastassiou protiv Grčke,* predstavka br. 12945/87, presuda ESLJP-a od 16. decembra 1992. godine, stav 33; vidi, takođe, slučaj Suda KI97/16, podnosilac zahteva: *„IKK Classic“,* presuda od 9. januara 2018. godine, stav 45, i vidi slučaj KI143/16, podnosilac zahteva: *Muharrem Blaku i drugi*, rešenje o neprihvatljivosti od 17. maja 2018. godine, stav 54).

81. U skladu sa praksom ESLJP-a, i ovaj Sud je u velikom broju slučajeva naglasio da iako sudovi nisu obavezni da se bave svim navodima iznetim od strane podnosilaca zahteva, Sud je obavezan da razmatra suštinske navode za slučajeve koji su im podneti (vidi, *mutatis mutandis,* gore navedeni slučaj Suda KI97/16, podnosilac zahteva: *IKK Classic*, presuda od 9. februara 2016. godine, stav 53). U tom smislu, pravo na dobijanje sudske odluke u skladu sa zakonom, uključuje i obavezu da sudovi daju razloge za svoje odluke, kako na proceduralnom, tako i na materijalnom nivou (vidi, *mutatis mutandis,* gore navedeni slučaj Suda KI97/16, podnosilac zahteva: *IKK Classic*, presuda od 9. februara 2016. godine, stav 54).

82. U slučaju podnosioca zahteva, Sud prvo primećuje da je Vrhovni sud odbio, kao neosnovan, njegov zahtev za zaštitu zakonitosti. Razlozi za odbijanje zahteva podnosioca za zaštitu zakonitosti, Vrhovni sud je zasnovao na relevantnim odredbama KZRK-a koje je smatrao kao relevantnim u vezi sa okolnostima ovog slučaja i u vezi sa suštinskim navodima koje je pokrenuo podnosilac zahteva.

83. Prvo, što se tiče konkretnih navoda podnosioca zahteva da Vrhovni sud nije ispitao njegove navode iznete u zahtevu za zaštitu zakonitosti koji se odnose na ispunjenje elemenata krivičnog dela za koje je osuđen, Sud se poziva na relevantni deo presude Vrhovnog suda, koji obrazlaže:

> "*Iz spisa stvari se utvrđuje da su osuđeni Etem Arifi i* [B.G.] *proglašeni krivim za krivično delo prevara u vezi subvencije u saizvršilaštvu iz člana 336., stav 3., u vezi sa stavom 2. i članom 31. KZK, i da su isti od meseca decembra 2012. godine i sve do meseca jula 2013. godine, pošto su ranije bili u prijateljskim odnosima, ujedno je osuđeni Etem Arifi bio poslanik Skupštine Kosova i predsednik Partije Aškalija, odlučili da osnivaju NVO „Glas Aškalija za integraciju". […]*
> *U trenutku kada je Kancelarija Premijera tražila izveštaj oko troškova primljenih subvencija, počela je istraga o zloupotrebi ovih fondova. Iz spisa stvari se utvrđuje da su osuđeni Etem Arifi i […] govorili o otvaranju ove NVO i da je NVO bila fiktivna, pošto nikada nije funkcionisala shodno njenom statutu, a štaviše, nije imala ni sedište, nije imala radnike koji rade, iako su svedokinja [A.R.] i ćerka osuđenog [A.A] bile plaćene kao radnice ove NVO.*
>
> *Da je osuđeni Etem Arifi bio upoznat za sve ovo, govori činjenica da je isti komunicirao telefonom i lično, tokom celog razdoblja od meseca decembra 2012. godine i sve do jula 2013. godine sa osuđenim [B.G.], a što se utvrđuje iz transkripta „SMS-a" i iz same izjave svedokinje [A.R.], kao i iz uvida u spisak bankarskih transakcija iz računa NVO-a.*
>
> *Prvostepeni sud, a i onaj drugostepeni su ovo činjenično stanje pravično utvrdili, pravično su zaključili da se u postupcima osuđenog Etem Arifi formiraju elementi krivičnog dela prevara u vezi subvencije iz člana 336., stav 3., u vezi sa stavovima 2. i 1. i članom 31. KZK, jer da bi se izvršilo ovo krivično delo je dovoljno da se dobijene subvencije predstavljaju lažnim činjenicama u vezi sa sedištem, radnicima i programom NVO, da se upotrebe za ciljeve za koje one nisu davane".*

84. Osim toga, Sud se takođe poziva i na presudu PAKR. br. 328/19 Apelacionog suda, kojom je utvrđeno da osporena presuda Osnovnog suda nije zahvaćena bitnim povredama odredaba krivičnog postupka, a ni drugim povredama o kojima se Apelacioni sud brine po službenoj dužnosti. Takođe, u svom obrazloženju, Apelacioni sud je utvrdio da je Osnovni sud pružio dovoljno jasnih razloga na kojima je zasnovao

rešenje slučaja i nakon izvođenja dokaza na sudskom razmatranju, pravilno je utvrdio činjenično stanje. Posebno u vezi sa pitanjem utvrđivanja postojanja krivičnog dela i krivične odgovornosti, Apelacioni sud je u obrazloženju presude, između ostalog, istakao da: *„posle analiziranja i procenjivanja svih dokaza i u vezi sa jedan drugim, u potpunosti podržava pravedan i logički zaključak prvostepenog suda o pravičnom i potpunom utvrđivanju činjeničnog stanja, pronalazeći optužene krivično odgovornim za svoje radnje u izvršenju krivičnog dela za koju su proglašeni krivi i razloge datim u ovom pogledu, ali obavezno utvrđuje da je pogrešno sprovođen krivični zakon kada su optuženi pobijenom presudom proglašeni krivim za krivično delo prevara subvencijama iz lana 336. stav 3. vezano sa članom 31 KZRK-a. Ovo iz činjenice jer kako rezultuje u spise predmeta i izreke pobijene presude, optuženi Etem Arifi i [B.G.], date subvencije u ime NVO „GAI“ nisu se koristile u svrhu za koju su im date, s toga u njihovim radnjama se ispunjavaju suštinski elementi krivičnog dela iz člana 336. stav 3. vezano sa stavom 2. i 1. vezano sa članom 31. KZRK-a, i ne samo krivičnog dela iz člana 336 stav 3. za šta je trebalo da se preinačuje i pravna kvalifikacija u skladu sa krivičnim zakonom. Što se tiče odluke o kazni, Tužilaštvo tvrdi da prvostepeni sud, prilikom određivanja vrste i visine kazne, procenio otežavajuće okolnosti i olakšavajuće okolnosti i ovom prilikom, za optužene je smatrao kao olakšavajuće okolnosti činjenicu da optuženi nisu bili kažnjeni pre, porodične okolnosti, njihov korektni stav u sudnici. Međutim sud nijednom jedinom reči nije opravdao izricanje kazne ispod zakonom predviđene granice, odnosno izricanje uslovne kazne, pošto krivično delo Prevara subvencijama je kažnjiva zatvorom od 1 do 8 godina što pokazuje za intenzitet opasnosti dela za koje su optuženi proglašeni krivim, u konkretnom slučaju, opasnost izvršenog dela se manifestuje iz svojstva izvršioca krivičnog dela u društvo, motiv i način izvršenja krivičnog dela”.*

85. U svetlu svega napred navedenog, Sud zaključuje da je presuda Vrhovnog suda Pml. br. 380/19 od 30. januara 2020. godine, jasna i da rešava bitne navode koje je podnosilac zahteva izneo u svom zahtevu za zaštitu zakonitosti. Nema nijednog bitnog argumenta koji je Vrhovni sud ostavio sa strane, a da nije obrazložio, kako to navodi podnosilac zahteva.

86. Shodno tome, Vrhovni sud je došao do ovog zaključka nakon što je razmotrio obrazloženje dato od strane Osnovnog suda, kada je podnosioca zahteva proglasio krivim za krivično delo; njegovu žalbu uloženu Apelacionom sudu; žalbu Specijalnog tužilaštva; obrazloženje

dato od strane Apelacionog suda, kao i zahtev podnosioca za zaštitu zakonitosti podnet Vrhovnom sudu.

87. Stoga, Sud smatra da su zaključci Vrhovnog suda doneti nakon detaljnog razmatranja svih argumenata koje je izneo podnosilac zahteva. Kao rezultat toga, Sud ocenjuje da obrazloženje koje je dao Vrhovni sud ispunjava sve neophodne standarde ESLJP-a i Suda za obrazloženu sudsku odluku.

88. U tom smislu, Sud podseća da u odbijanju jedne žalbe, ili kao što je to ovde slučaj, u odbijanju jednog zahteva za zaštitu zakonitosti, Vrhovni sud, u principu, jednostavno može da usvoji razloge za donošenje odluke nižestepenih sudova, u ovom slučaju Apelacionog suda i Osnovnog suda (vidi: slučajeve ESLJP-a, *García Ruiz protiv Španije,* gore citiran, stav 26; *Helle protiv Finske*, zahtev br. 20772/92, presuda od 19. decembra 1997. godine, stavovi 59-60).

89. U tom kontekstu, Sud takođe podseća da se u slučajevima kada sud trećeg stepena, kao što je u slučaju podnosioca zahteva Vrhovni sud, potvrđuje odluke donete od nižih sudova - njegova obaveza da obrazloži odluke se razlikuje od slučajeva kada sud menja odluke nižih sudova. U ovom slučaju, Vrhovni sud nije promenio ni odluku Apelacionog suda ni Osnovnog suda - kojom je podnosilac zahteva proglašen krivim, već je samo utvrdio njihovu zakonitost, jer, prema Vrhovnom sudu, nije bilo bitnih povreda krivičnog postupka i krivičnog zakona (vidi slučaj Suda KI194/18, podnosioci zahteva *Kadri Muriqi i Zenun Muriqi*, rešenje o neprihvatljivosti od 5. februara 2020. godine, stav 106).

90. S tim u vezi, Sud smatra da je, iako Vrhovni sud možda nije odgovorio na svaku moguću tačku koju je podnosilac izneo u svom zahtevu za zaštitu zakonitosti, on obradio suštinske argumente podnosioca zahteva u vezi sa primenom materijalnog i procesnog prava (vidi, *mutatis mutandis,* slučajeve ESLJP-a: *Van de Hurk protiv Holandije*, stav 61; *Buzescu protiv Rumunije*, gore citiran, stav 63; i *Pronina protiv Ukrajine*, zahtev br. 63566/00 presuda od 18. jula 2006. godine, stav 25, vidi slučaj Suda KI194/18, podnosioci zahteva: *Kadri Muriqi i Zenun Muriqi,* rešenje o neprihvatljivosti od 5. februara 2020. godine, stav 107). Pri tome, Sud ponavlja da je Vrhovni sud ispunio svoju ustavnu obavezu da pruži obrazloženu sudsku odluku, u skladu sa zahtevima člana 31. Ustava, u vezi sa članom 6. EKLJP-a i sudskom praksom ESLJP-a i sudskom praksom ovog Suda.

91. U slučaju podnosioca zahteva, Sud primećuje da on u svojim navodima iznetim pred Sudom pokreće uglavnom pitanja zakonitosti.

92. U tom smislu, Sud naglašava da nije njegov zadatak da se bavi greškama u zakonu koje su navodno počinili redovni sudovi (zakonitost), osim i u meri u kojoj su takve greške mogle povrediti osnovna prava i slobode zaštićene Ustavom (ustavnost). On sam ne može oceniti zakon koji je doveo dotle da redovni sud donese jednu umesto neke druge odluke. U suprotnom, Sud bi postupao kao sud "četvrtog stepena", što bi imalo za rezultat prekoračenje granica postavljenih u njegovoj nadležnosti. U stvari, uloga je redovnih sudova da tumače i primenjuju relevantna pravila procesnog i materijalnog prava (vidi, predmet *García Ruiz protiv Španije,* ESLJP, br. 30544/96, presuda od 21. januara 1999. godine, stav 28, i vidi, takođe, slučaj KI70/11, podnosioci zahteva *Faik Hima, Magbule Hima* i*Bestar Hima*, rešenje o neprihvatljivosti od 16. decembra 2011. godine).

93. Što se tiče navoda podnosioca zahteva o povredi prava na pravično i nepristrasno suđenje, Sud naglašava da nezadovoljstvo podnosioca zahteva ishodom postupka od strane redovnih sudova ne može samo po sebi pokrenuti argumentovanu tvrdnju o povredi prava na pravično i nepristrasno suđenje (vidi, *mutatis mutandis*, predmet *Mezotur-Tiszazugi Tarsulat protiv Mađarske*, ESLJP, presuda od 26. jula 2005. godine, stav 21; i vidi, takođe, slučaj KI56/17, podnositeljka zahteva: *Lumturije Murtezaj*, rešenje o neprihvatljivosti od 18. decembra 2017. godine, stav 42).

94. Stoga, na osnovu napred navedenog i navoda koje je izneo podnosilac zahteva i činjenica koje je predočio, Sud, oslanjajući se i na standarde ustanovljene u svojoj sudskoj praksi u sličnim slučajevima i sudskoj praksi ESLJP-a, utvrđuje da podnosilac zahteva nije dokazao i nije dovoljno potkrepio svoje tvrdnje da su postupci pred redovnim sudovima na bilo koji način bili nepravični ili proizvoljni i da mu je osporenom presudom povređeno pravo na pravično i nepristrasno suđenje, zagarantovano članom 31. Ustava u vezi sa članom 6 EKLJP-a.

Što se tiče navoda o neprisustvovanju podnosioca zahteva na sednici za razmatranje pred Apelacionim sudom

95. Kada je u pitanju ova tvrdnja, Sud podseća na navod podnosioca zahteva da *„prilikom izdavanja presude PAKR. br. 328/2018 od 28.03.2019. godine, Apelacioni sud je izvršio povredu člana 390. ZKPRK pošto okrivljenog Etem Arifi nije uopšte pozvao na sednicu*

apelacionog veća. Po ovoj odluci, g-dinu Etemu Arifiju je uslovna kazna bila preinačena kaznom efektivnog zatvora".

96. Iz spisa predmeta, Sud primećuje da je protiv presude Apelacionog suda PAKR. br. 328/2018 od 28. marta 2019. godine, podnosilac zahteva podneo Vrhovnom sudu zahtev za zaštitu zakonitosti.

97. Vrhovni sud je presudom Pml. br. 1628/2018, usvojio zahtev za zaštitu zakonitosti koji je uložio podnosilac zahteva i ukinuo presudu Apelacionog suda PAKR. br. 328/2018 zbog sastava sudskog veća.

98. Shodno tome, presuda Apelacionog suda PAKR. br. 328/2018 je postala ništava.

99. Sud primećuje da je Apelacioni sud, postupajući u ponovljenom suđenju, presudom PAKR. br. 328/19 od 20. avgusta 2019. godine, utvrdio da je na održanoj sednici za razmatranje prisustvovao i podnosilac zahteva. Sud se po ovom pitanju poziva na presudu Apelacionog suda PAKR. br. 328/19 od 20. avgusta 2019. godine, u kojoj je, između ostalog, navedeno: *„Apelacioni sud je održao sednicu veća dana 20.08.2019. godine u kojoj su prisutni bili optuženi Etem Arifi sa braniocem adv. Merita Stublla-Emini".*

100. U svetlu svega napred navedenog i iz onoga što proizilazi iz spisa predmeta, Sud primećuje da je podnosilac zahteva bio pozvan i da je prisustvovao sednici za razmatranje održanoj pred Apelacionim sudom.

101. Shodno tome, Sud utvrđuje da je navod podnosioca o tome da nije prisustvovao razmatranju svog predmeta pred Apelacionim sudom, neosnovan.

102. Stoga, zahtev podnosioca je očigledno neosnovan na ustavnim osnovama i treba da se proglasi neprihvatljivim u skladu sa pravilom 39 (2) Poslovnika o radu.

Zahtev za uvođenje privremene mere

103. Sud podseća da je podnosilac takođe tražio od Suda da uvede privremenu meru, naglašavajući da smo *„blizu datuma koji je određen da se podnosilac javi u Korektivnu ustanovu za izdržavanje kazne, a što je dana 04.05.2020. godine, uvođenje privremene mere od strane Ustavnog suda je neophodno i od životne važnosti za podnosioca zahteva.*
Takođe treba da oceniti status koji podnosilac zahteva uživa u zajednici kao poslanik Republike Kosovo po četvrti puta redom, smatramo da bi izvršenje ove presude izdate sa povredama ustavnih prava i sloboda, učinio da isti izgubi mandat poslanika kao i da bi lišio podnosioca slobode mesecima a možda i godinama i kao posledica bi prouzrokovalo nepopravljivu štetu za podnosioca pošto nijedna sudska odluka ne bi mogla da mu vrati mandat poslanika“.

104. Međutim, Sud je upravo zaključio da se zahtev podnosioca mora proglasiti neprihvatljivim na ustavnim osnovama.

105. Shodno tome, u skladu sa članom 27.1 Zakona i na osnovu pravila 57 (4) (a) Poslovnika, zahtev za uvođenje privremenih mera se mora odbiti, jer isti ne može biti predmet razmatranja pošto je zahtev proglašen neprihvatljivim.

Zaključak

106. Sud utvrđuje da podnosilac zahteva nije potkrepio svoje tvrdnje da su relevantni postupci koje su sproveli redovni sudovi na bilo koji način bili nepravični ili proizvoljni. On takođe nije potkrepio svoje navode da su mu presudom Vrhovnog suda PML. br. 380/2019 povređena prava i slobode zagarantovane članom 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP-a.

107. U tom smislu, Sud utvrđuje da zahtev podnosioca ne ispunjava uslove prihvatljivosti propisane Poslovnikom, jer je zahtev očigledno neosnovan na ustavnim osnovama. To jer iznete činjenice ni na koji način ne opravdavaju tvrdnju o povredi ustavnog prava i da podnosilac zahteva nije u dovoljnoj meri dokazao svoju tvrdnju o navodnoj ustavnoj povredi.

108. Shodno tome, Sud dolazi do zaključka da je zahtev očigledno neosnovan na ustavnim osnovama i kao takav mora da se proglasi neprihvatljivim u skladu sa pravilom 39 (2) Poslovnika. U vezi s tim obrazloženjem, Sud odbija i zahtev za uvođenje privremene mere.

IZ TIH RAZLOGA

Ustavni sud, u skladu sa članom 113.7 Ustava, članom 20. Zakona i pravilom 39 (2) i 57. (1) Poslovnika, 23. septembra 2020. godine, jednoglasno

ODLUČUJE

I. DA PROGLASI zahtev neprihvatljivim;

II. DA DOSTAVI ovu odluku stranama;

III. DA OBJAVI ovu odluku u Službenom listu, u skladu sa članom 20.4 Zakona;

IV. Ova odluka stupa na snagu odmah.

Sudija izvestilac	**Predsednica Ustavnog suda**
Safet Hoxha	Arta Rama-Hajrizi

KI88/20, Podnosilac zahteva: Fudbalski klub "Liria", Ocena ustavnosti odluke Izvršnog komiteta Fudbalskog saveza Kosova 272/2 od 2. juna 2020. godine.

KI88/20, rešenje o neprihvatljivosti od 30. septembra 2020. godine, objavljeno 28. oktobar 2020. godine

Ključne reči: individualni zahtev, neiscrpljenje pravnih sredstava, načelo subsidijarnosti, neprihvatljiv zahtev

Podnosilac zahteva osporava odluku Izvršnog komiteta Fudbalskog saveza Kosova 272/2 od 2. juna 2020. godine, koja je, prema podnosiocu zahteva, doneta uz povredu osnovnih prava i sloboda propisana članom 7. [Vrednosti] i članom 32. [Pravo na pravno sredstvo] Ustava.

Sud je primetio da je podnosilac unapred podneo ustavni zahtev i nije uložio žalbu Komisiji za sportsku arbitražu (KSA) pred Olimpijskim komitetom Kosova.

Sud je primetio da su navodi podnosioca zahteva preuranjeni i Sud -u skladu sa načelom subsidijarnosti- ne može da oceni te navode a da prethodno nisu pokrenuti i ocenjeni od strane redovnih sudova.

Sud je takođe primetio da podnosilac zahteva nije učinio sve što se od njega razumno moglo očekivati u vezi sa iscrpljivanjem pravnih sredstava ili da postoje posebne okolnosti koje oslobađaju podnosilac zahteva od obaveze da iscrpi sva pravna sredstva.

Sud je zaključio da se zahtev na ustavnim osnovama zbog neiscrpljenja svih pravnih sredstava treba proglasiti neprihvatljivim, u skladu sa članom 113.7 Ustava, članovima 20. i 47. Zakona i pravilom 39 (1) (b) Poslovnika.

REŠENJE O NEPRIHVATLJIVOSTI

u

slučaju br. KI88/20

Podnosilac

Fudbalski klub "Liria"

Ocena ustavnosti odluke Izvršnog komiteta Fudbalskog saveza Kosova 272/2 od 2. juna 2020. godine

USTAVNI SUD REPUBLIKE KOSOVO

u sastavu:

Arta Rama-Hajrizi, predsednica
Bajram Ljatifi, zamenik predsednika
Bekim Sejdiu, sudija
Selvete Gerxhaliu-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 podneo fudbalski klub "Liria" (u daljem tekstu: podnosilac zahteva), koga zastupa Robert Gjeraj.

Osporena odluka

2. Podnosilac zahteva osporava odluku Izvršnog komiteta Fudbalskog saveza Kosova 272/2 od 2. juna 2020. godine.

Predmetna stvar

3. Predmetna stvar je ocena ustavnosti osporene odluke Izvršnog komiteta Fudbalskog saveza Kosova, kojom se navodi da su podnosiocu zahteva povređena prava i osnovne slobode zagarantovane članom 7. [Vrednosti] i članom 32. [Pravo na pravno sredstvo] Ustava Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ustav).

Pravni osnov

4. Zahtev je zasnovan na stavu 4, člana 21. [Opšta načela] i stavu 7, člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava, članovima 22. [Procesuiranje podnesaka] i 47. [Individualni zahtevi] Zakona o Ustavnom sudu Republike Kosovo br. 03/L-121 (u daljem tekstu: Zakon) i pravilu 32 [Podnošenje podnesaka i odgovora] Poslovnika o radu Ustavnog suda Republike Kosovo (u daljem tekstu: Poslovnik).

Postupak pred Ustavnim sudom

5. Dana 9. juna 2020. godine, podnosilac je preko pošte podneo zahtev Ustavnom sudu Republike Kosovo (u daljem tekstu: Sud).

6. Dana 12. juna 2020. godine, predsednica Suda je imenovala sudiju Bekima Sejdiua za sudiju izvestioca. Istog dana, predsednica je imenovala Veće za razmatranje, sastavljeno od sudija: Gresa Caka Nimani (predsedavajuća), Bajram Ljatifi i Safet Hoxha.

7. Dana 16. juna 2020. godine, Sud je obavestio podnosioca o registraciji zahteva. Istog dana, Sud je obavestio Fudbalski savez Kosova o registraciji zahteva i dostavio im je kopiju zahteva.

8. Dana 30. septembra 2020. godine, Veće za razmatranje je razmotrilo izveštaj sudije izvestioca i jednoglasno iznelo preporuku Sudu o neprihvatljivosti zahteva.

Pregled činjenica

9. Dana 27. maja 2020. godine, Izvršni komitete Fudbalskog saveza Kosova (u daljem tekstu: Izvršni komitet FSK-a), je odlučio da dozvoli aktivnosti za nastavljanje trenažnog procesa i održavanja fudbalskih takmičenja Super lige. Izvršni komitet FSK-a je takođe zabranio održavanje utakmica Prve lige i drugih fudbalskih liga, dozvoljavajući tako samo održavanje utakmica Super lige.

10. Dana 29. maja 2020. godine, podnosilac zahteva je uložio žalbu Izvršnom komitetu FSK-a na gore navedenu odluku, uz obrazloženje da je poslednje navedeni diskriminisao Prvu ligu u odnosu na Super ligu i time povredio statut FSK-a i pravilnik o takmičenjima. Podnosilac zahteva je tražio da se odluka od 27. maja 2020. godine Izvršnog komiteta FSK-a poništi i usvoji njihova žalba, kako bi prvenstvo Prve lige moglo ponovo da počne.

11. Dana 2. juna 2020. godine, Izvršni komitet FSK-a je, odlukom 272/2, odbio žalbu podnosioca zahteva i potvrdio preliminarnu odluku od 27. maja 2020. godine.

12. U obrazloženju svoje odluke, Izvršni komitet FSK-a je obrazložio:

> *"[...] Ministarstvo Zdravlja, dana 18.05.2020 godine, na osnovu preporuka NIJZK-a, doneo je odluku br. 495/2/V/2020 sa brojem protokola 05-2698/2, kojom je odlučila da se dozvoljavaju aktivnosti za nastavak procesa obuke ekipe Super lige Fudbalskog Saveza Kosova, i obavezao je Fudbalski Savez Kosova, da se pridržavaju Privremenih Uputstva o primeni mera za sprečavanje i suzbijanje COVID-19 u javnim i privatnim institucijama. Odlukom br. 495/2/V/2020 broj protokola 05-2698/2 od 18.05.2020 godine Ministarstvo Zdravlja je ukinula odluku br. 495/V/2020 broj protokola 05-2698 od 17.05.2020 godine. Počevši od ovog činjeničkog stanja, Izvršni Odbor je došao do zaključka da odluka napadnuta od strane žalioca je zakonita odluka, i ista nije uključena u nijedno kršenje pravnih odredbi. Nadležnost Izvršnog Odbora, da bi odlučio u vezi pitanja o takmičenjima i kalendara takmičenja u Republici Kosova, je isključiva nadležnost ovog tela u Fudbalskom Savezu Kosova, kako je predviđeno prema članu 34 tačka b) Statusa FSK-a, koja predviđa da „Izvršni Odbor odobrava sistem takmičenja i kalendar takmičenja za Kosovo, koja treba da bude u skladu sa kalendarom FIF-e i UEFA".*

13. Na kraju obrazloženja, Izvršni komitet FSK-a je savetovao podnosioca zahteva na sledeći način:

> *"Protiv ove odluke, nezadovoljna strana, u roku od 15 dana, može podneti žalbu pred Komisijom za sportsku arbitražu (KSA) pred Olimpijskim savezom na Kosovu".*

Navodi podnosioca

14. Podnosilac zahteva navodi da je odluka Izvršnog komiteta FSK-a 272/2 od 2. juna 2020. godine doneta uz povredu prava i osnovnih sloboda koja su propisana u članu 7. [Vrednosti] i članu 32. [Pravo na pravno sredstvo] Ustava.

15. S tim u vezi, podnosilac zahteva navodi da je Izvršni komitet FSK-a odlukom od 27. maja 2020. godine povredio član 7. [Vrednosti] i član 32. [Pravo na pravno sredstvo] Ustava, *"diskriminirajući nas kao fudbaleri Prve Lige od onih iz Super lige. Odluka FSK-a ne smatra*

nas jednakim, nastavljajući samo utakmice Super lige, dok utakmice Prve Lige zaustavlja bez razloga kršeći naša prava. Takođe, Fudbalski Savez Kosova je kršio i član 32 Ustava Republike Kosova. Član 32 navodi; Svako lice ima pravo da koristi pravna sredstva na sudske i administrativne odluke, koje uskraćuju njena/njegova prava ili interese, na zakonom propisan način. Ovde odluka FSK-a od datuma 27.05.2020 godine ne priznaje pravo na pravno sredstvo, znači žalbe. Odluka FSK-a ne ostavlja mesto za žalbu kršeći jedno od ljudskog prava, znači član 32 Ustava Republike Kosova".

Prihvatljivost zahteva

16. Sud prvo razmatra da li je podnosilac zahteva ispunio uslove prihvatljivosti, propisane Ustavom, navedene Zakonom i dalje određene Poslovnikom.

17. Sud se poziva na stavove 1 i 7, člana 113 Ustava, koji propisuju:

> *"(1) Ustavni sud odlučuje samo u slučajevima koje su ovlašćene strane podnele sudu na zakonit način.*
>
> *[...]*
>
> *(7) Pojedinci mogu da pokrenu postupak ako su njihova prava i slobode koje im garantuje ovaj Ustav prekršena od strane javnih organa, ali samo kada su iscrpeli sva ostala pravna sredstva, regulisanim zakonom".*

18. Sud se takođe poziva na stav 4, člana 21. [Opšta načela] Ustava, koji propisuje:

> *"4. Ustavom utvrđena prava i osnovne slobode važe i za pravna lica, onoliko koliko su izvodljiva".*

19. Sud prvo ističe da podnosilac zahteva (kao pravno lice) ima pravo da podnese ustavnu žalbu, pozivajući se na navodne povrede njegovih prava i osnovnih sloboda, koja važe za pojedince i pravna lica (vidi: slučaj Ustavnog suda br. KI41/09, podnosilac zahteva: *Univerzitet AABRIINVEST L.L.C.,* rešenje o neprihvatljivosti od 3. februara 2010. godine, stav 14).

20. Sud se takođe poziva na uslove prihvatljivosti, kao što su propisani Zakonom. S tim u vezi, Sud se prvo poziva na član 47. [Individualni zahtevi], koji propisuje:

Član 47
[Individualni zahtevi]

"1. Svaka osoba ima pravo da od Ustavnog suda zatraži pravnu zaštitu ukoliko smatra da njena Ustavom zagarantovana prava i slobode krši neki javni organ.

2. Osoba može da podnese pomenuti podnesak samo nakon što su iscrpljena sva ostala zakonom određena pravna sredstva".

21. Sud se takođe poziva na pravilo 39 (1) (b) Poslovnika, koje propisuje:

"(1) Sud može smatrati zahtev prihvatljivim:

[...]

(b) ako su iscrpljena sva delotvorna pravna sredstva, koja su na raspolaganju po zakonu, protiv pobijene presude ili odluke".

22. Sud podseća da pravilo iscrpljivanja pravnih sredstava u skladu sa članom 113.7 Ustava, članom 47. Zakona i pravilom 39 (1) (b) Poslovnika, obavezuje fizička i pravna lica koja žele da predstave svoj slučaj pred Ustavnim sudom da pre svega iskoriste delotvorna pravna sredstva koja su na raspolaganju protiv osporene presude ili odluke.

23. Na taj način, upravnim organima i redovnim sudovima se pruža prilika da spreče ili isprave eventualne ustavne povrede u redovnim upravnim i sudskim postupcima pre nego što slučaj stigne u Ustavni sud. Ovo pravilo se zasniva na pretpostavci da pravni poredak Kosova obezbedi delotvorna pravna sredstva za sprečavanje, odnosno ispravljanje povreda ustavnih prava. Ovo je važan aspekt subsidijarnog karaktera mehanizma ustavne pravde (vidi, između ostalog, slučajeve Suda: KI67/19, podnosilac zahteva: *Hajrije Rina Zhitija Ajeti*, rešenje o neprihvatljivosti od 30. septembra 2019. godine, stav 34; KI09/19, podnosilac zahteva: *Leutrim Hajdari*, rešenje o neprihvatljivosti od 16. marta 2020. godine, stav 36; KI30/17, podnosilac zahteva: *Muharrem Nuredini*, rešenje o neprihvatljivosti od 7. avgusta 2017. godine, stav 35; i KI94/14, podnosilac zahteva: *Sadat Ademi*, rešenje o neprihvatljivosti od 17. decembra 2014. godine, stav 24).

24. S tim u vezi, Sud ističe dosledan stav da mehanizam zaštite za zaštitu ustavnih prava od strane Ustavnog suda ima subsidijaran karakter u odnosu na redovni pravosudni sistem (vidi: slučaj Ustavnog suda br.

KI15/16, podnosilac zahteva: *Ramdan Muja,* rešenje o neprihvatljivosti od 16. marta 2016. godine. stav 42).

25. S obzirom na gore navedeno, Sud ističe da u skladu sa članom 113.7 Ustava, podnosilac zahteva treba da bude u mogućnosti da iskoristi pravna sredstva koja su na raspolaganju i dovoljna da isprave navodne ustavne povrede. Postojanje navedenih pravnih sredstava mora biti sasvim sigurno ne samo u teoriji već i u praksi, a ako to nije slučaj, tim će sredstvima nedostajati potrebna dostupnost i efikasnost. Ovo je takođe u skladu sa sudskom praksom ESLJP-a u pogledu obaveze podnosilaca zahteva da iscrpe pravna sredstva (vidi, *inter alia*, *Vernillo protiv Francuske*, stav 27, presude ESLJP-a od 20. februara 1991. godine i *Dalia protiv Francuske*, stav 38, presude ESLJP-a od 19. februara 1998. godine).

26. Shodno tome, Sud treba da razmotri da li su pravna sredstva iscrpljena i, ako nisu, da li je podnosilac zahteva imao na raspolaganju delotvorno pravno sredstvo u teoriji i u praksi. Dakle, Sud treba da osigura da je pravno sredstvo bilo dostupno i da je pružilo opravdanu mogućnost da ispravi eventualne ustavne povrede koje su naveli podnosioci zahteva pred Ustavnim sudom (vidi: takođe, gore navedeni slučaj Suda br. KI41/20, podnosilac zahteva: *Shaqir Krasniqi*, stav 23; i vidi: *inter alia, Civet protiv Francuske,* stavovi 42-44 presude ESLJP-a od 28. septembra 1999. godine).

27. Međutim, u slučajevima kada je pravno sredstvo propisano zakonom, na podnosiocima zahteva je da dokažu da je pravno sredstvo propisano zakonom iscrpljeno ili zbog nekog razloga nije bilo dostupno i delotvorno u konkretnim okolnostima slučaja ili da su postojale posebne okolnosti zbog kojih se podnosilac zahteva oslobađa od zahteva za iscrpljenje pravnih sredstava.

28. U ovom slučaju, Sud primećuje da protiv osporene odluke Izvršnog komiteta FSK-a 272/od 2. juna 2020. godine postoji mogućnost podnošenja žalbe, kao delotvorno pravno sredstvo. Stoga, Sud ističe da osporena odluka u pravnoj pouci objašnjava da *"Protiv ove odluke, nezadovoljna strana, u roku od 15 dana, može podneti žalbu pred Komisijom za sportsku arbitražu (KSA) pred Olimpijskim savezom u Kosovu"*.

29. Sud primećuje navod podnosioca zahteva da *"odluka FSK-a ne ostavlja mesto za žalbu, kršeći jedno od ljudskog prava, znači član 32 Ustava"*.

30. Međutim, Sud ističe da podnosilac zahteva nije argumentovao da pravno sredstvo na koji se pozvao u osporenoj odluci – odnosno, žalba pred Komisijom za sportsku arbitražu Olimpijskog komiteta Kosova – nije bilo dostupno i delotvorno u njegovom slučaju.

31. Shodno tome, Sud zaključuje da zahtev podnosioca treba da se proglasi neprihvatljivim, zato što podnosilac zahteva nije iscrpeo pravna sredstva u skladu sa članom 113.7 Ustava, članovima 20. i 47. Zakona i pravilom 39 (1) (b) Poslovnika.

IZ TIH RAZLOGA

Ustavni sud, u skladu sa članom 113. 7 Ustava, članovima 20. i 47. Zakona i pravilom 39 (1) (b) Poslovnika, 30. septembra 2020. godine, jednoglasno

ODLUČUJE

I. DA PROGLASI zahtev neprihvatljivim;

II. DA DOSTAVI ovu odluku stranama;

III. DA OBJAVI ovu odluku u Službenom listu u skladu sa članom 20.4 Zakona;

IV. Ova odluka stupa na snagu odmah.

Sudija izvestilac	**Predsednica Ustavnog suda**
Bekim Sejdiu	Arta Rama-Hajrizi

KI232/19, podnosilac zahteva: Xhemajl Bajraktari, zahtev za tumačenje člana 35, tačke 8 i 9 Kolektivnog ugovora o obrazovanju na Kosovu

KI232 / 19, Rešenje o neprihvatljivosti usvojena 11. novembra 2020. godine, objavljena 7. decembra 2020. godine

Ključne reči: *pojedinačni zahtev, apstraktno tumačenje, neovlašćena stranka, neprihvatljiv zahtev*

U okolnostima ovog slučaja, podnosilac zahteva je tražio tumačenje člana 35, tačke 8 i 9 Kolektivnog ugovora o obrazovanju na Kosovu zaključenog između Ministarstva obrazovanja i tehnologije (u daljem tekstu: MONT) i Ujedinjeni sindikat obrazovanja, nauke i kulture.

Sud je naglasio da Ustav ne predviđa mogućnost da se pojedinci apstraktno žale Ustavnom sudu zbog neustavnosti zakona. Pojedinci mogu podneti ustavni zahtev u vezi sa postupcima ili nečinjenjem javnih vlasti, samo u obimu definisanom članom 113 (1) i (7) Ustava, koji zahteva od podnosilaca zahteva da dokažu da su: (1) ovlašćene stranke, (2) na koje direktno utiče konkretan akt javnog organa ili nečinjenje javnog organa i (3) da su iscrpeli sva pravna sredstva predviđena zakonom.

Sud je utvrdio da podnosilac zahteva nije ovlašćena stranka, i shodno članu 113 (1) i (7) Ustava, članu 47.1 Zakona i pravilu 39 (1) (a) Poslovnika, zahtev je proglašen neprihvatljiv.

#

REŠENJE O NEPRIHVATLJIVOSTI

u

slučaju br. KI232/19

Podnosilac

Xhemajl Bajraktari

Zahtev za tumačenje člana 35. tačke 8 i 9 Kolektivnog ugovora o obrazovanju na Kosovu

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 podneo g. Xhemajl Bajraktari iz Uroševca (u daljem tekstu: podnosilac zahteva).

Osporena odluka

2. Podnosilac zahteva ne osporava nijednu konkretnu odluku nekog javnog organa u smislu stava 7, člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava Republike Kosovo.

Predmetna stvar

3. Predmetna stvar je zahtev podnosioca za tumačenje člana 35, tačke 8 i 9 Kolektivnog ugovora o obrazovanju na Kosovu (u daljem tekstu: Kolektivni ugovor), sklopljen između Ministarstva obrazovanja, nauke

i tehnologije (u daljem tekstu: MONT) i Ujedinjenog sindikata obrazovanja, nauke i kulture (u daljem tekstu: USONK).

Pravni osnov

4. Zahtev se zasniva na članu 113 (1) i (7) Ustava, članu 47. [Individualni zahtevi] Zakona br. 03/L-121 o Ustavnom sudu Republike Kosovo (u daljem tekstu: Zakon) i pravilu 32 [Podnošenje podnesaka i odgovora] Poslovnika o radu Ustavnog suda (u daljem tekstu: Poslovnik).

Postupak pred Ustavnim sudom

5. Dana 16. decembra 2019. godine, podnosilac je podneo zahtev Ustavnom sudu Republike Kosovo (u daljem tekstu: Sud).

6. Dana 20. decembra 2019. godine, predsednika je imenovala sudiju Nexhmija Rexhepija za sudiju izvestioca i Veće za razmatranje, sastavljeno od sudija: Gresa Caka-Nimani (predsedavajuća), Bajram Ljatifi i Safet Hoxha.

7. Dana 23. januara 2020. godine, Sud je obavestio podnosioca o registraciji zahteva.

8. Dana 11. novembra 2020. godine, Veće za razmatranje je razmotrilo izveštaj sudije izvestioca i jednoglasno preporučilo Sudu neprihvatljivost zahteva.

Pregled činjenica

9. Dana 18. aprila 2017. godine, MONT i USONK su potpisali Kolektivni ugovor.

10. Kolektivni ugovor se primenjuje za sve zaposlene u svim javnim i privatnim institucijama pred-univerzitetskog obrazovanja i institucijama visokog obrazovanja na čitavoj teritoriji Republike Kosovo, koje su članice USONK-a.

Navodi podnosioca

11. Podnosilac zahteva se nije pozvao na povredu neke ustavne odredbe posebno, već navodi “tešku povredu” njegovih ustavnih prava, jer su njegova prva ograničena zbog obaveze da se učlani u USONK.

12. Podnosilac zahteva navodi: "*Učlanjene u Sindikat obrazovanja Kosova se vrši na dobrovoljan način, a ne na obavezujući. Na osnovu formulacije člana 35., tačke 8. i 9. postoje tendenciozni elementi obavezivanja nastavnika da se isti učlane i da vrše isplatu članarine, a da onda imaju garantovana prava koja su predviđena navedenim članom*".

13. Podnosilac zahteva se obraća Sudu sa sledećim zahtevom: "*Mojim zahtevom, zahtevam TUMAČENJE i obaveštenje o mojim pravima, konkretnije da li ću da uživam i ja moja prava kao nastavnik, nakon što se penzionišem, pošto mi se nekoliko od prava navedenih u članu 35., tačke 8. i 9., ispunjavaju nakon penzionisanja i ostala prava koja su izričito navedena u članu 35., tačke 8. i 9*".

Ocena prihvatljivosti zahteva

14. Sud prvo razmatra da li je podnosilac zahteva ispunio uslove prihvatljivosti, propisane Ustavom, dalje navedene Zakonom i Poslovnikom.

15. U tom smislu, Sud se poziva na član 113 (1) i (7) Ustava, koji propisuje:

> *"(1) Ustavni sud odlučuje samo u slučajevima koje su ovlašćene strane podnele sudu na zakonit način".*
> *[...]*
> *(7) Pojedinci mogu da pokrenu postupak ako su njihova prava i slobode koje im garantuje ovaj Ustav prekršena od strane javnih organa, ali samo kada su iscrpeli sva ostala pravna sredstva, regulisanim zakonom".*

16. Sud se poziva na članove 47.1 [Individualni zahtevi] i 48. [Tačnost podneska] Zakona, koji propisuju:

Član 47
[Individualni zahtevi]

> *"1. Svaka osoba ima pravo da od Ustavnog suda zatraži pravnu zaštitu ukoliko smatra da njena Ustavom zagarantovana prava i slobode krši neki javni organ".*

Član 48
[Tačnost podneska]

"Podnosilac podneska je dužan da jasno naglasi to koja prava i slobode su mu povređena i koji je konkretan akt javnog organa koji podnosilac želi da ospori".

17. U tom smislu, Sud se poziva na pravilo 39 (1) (a) [Kriterijum o prihvatljivosti] Poslovnika, koje propisuje:

"(1) Sud može smatrati zahtev prihvatljivim:

(a) ako je zahtev podnela ovlašćena stranka".

18. U oceni da li podnosilac zahteva ispunjava ustavne i zakonske uslove za ocenu prihvatljivosti njegovog zahteva, Sud podseća da su na osnovu člana 113. Ustava, pojedinci ovlašćeni da pokrenu postupak pred Sudom ako su njihova osnovna prava i slobode koje im garantuje ovaj Ustav od strane „*javnih organa*" povređena, ali samo kada su iscrpeli sva ostala pravna sredstva, regulisana zakonom. Isti uslov je takođe propisan u članu 47. Zakona.

19. U okolnostima ovog slučaja, Sud primećuje da podnosilac zahteva ne osporava nijedan akt javnog organa, koji je mogao rezultirati povredom njegovih osnovnih prava i sloboda. Štaviše, podnosilac zahteva nije jasno naglasio koja prava i slobode navodi da su povređena nekim aktom javnog organa kao što je propisano u članu 48. Zakona.

20. Podnosilac zahteva, u stvari, traži tumačenje *in abstrakto* Kolektivnog ugovora u vezi sa njegovim pravima kao "*nastavnika, nakon što se penzionišem*" i da li on može da uživa "*ostala prava koja su navedena u članu 35., tačke 8. i 9"* Kolektivnog ugovora.

21. Međutim, Sud, na osnovu stava 1, člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava ima jurisdikciju da odlučuje samo za slučajeve koje je na zakonski način podnela ovlašćena strana.

22. U tom smislu, Sud ocenjuje da pojedinci (fizička i pravna lica), u skladu sa članom 113, stav 7 Ustava, nemaju pravo da se direktno obrate Ustavnom sudu i da od njega traže da oceni *in abstrakto* ustavnost neke zakonske norma ili da pokrenu pred njim hipotetička pitanja tumačenja zakona za koja nisu ovlašćeni na osnovu člana 113, stav 7 Ustava (vidi:*, mutatis mutandis,* slučajeve Ustavnog suda KI60/17, podnosilac zahteva: *KRU "Radoniqi" Đakovica,* rešenje o neprihvatljivosti od 24. oktobra 2017. godine, stav 30*;* KI21/19

podnosilac zahteva: *Pjetër Boçi,* rešenje o neprihvatljivosti od 27. maja 2019. godine, stav 25).

23. U tom smislu, Sud skreće pažnju na svoju konsolidovanu sudsku praksu u vezi sa tumačenjem člana 113. Ustava, koji ističe da fizička ili pravna lica nemaju pravo da osporavaju *in abstracto* normativne akte opšteg karaktera (vidi: slučajeve Ustavnog suda KI05/17 podnosilac zahteva: *Osman Sylanaj*, rešenje o neprihvatljivosti od 20. novembra 2017. godine; KI102/17 podnosilac zahteva: *Meleq Ymeri*, rešenje o neprihvatljivosti od 10. januara 2018. godine; KI196/18 podnosilac zahteva: *Dardan Bunjaku*, rešenje o neprihvatljivosti od 23. aprila 2019. godine i KI113/19 podnosilac zahteva: *Islam Qerimi*, rešenje o neprihvatljivosti od 9. jula 2020. godine).

24. Dakle, prema sudskoj praksi ovog Suda, Ustav ne predviđa mogućnost da pojedinci mogu da se žale Ustavnom sudu *in abstracto* o neustavnosti nekog zakona. Pojedinci mogu da podnesu ustavni zahtev u vezi sa postupcima ili propustima javnih organa samo unutar delokruga koji je propisan u članu 113 (1) i (7) Ustava, koji zahteva od podnosilaca da dokažu da su: (1) ovlašćene strane, (2) da su direktno pogođeni konkretnim aktom nekog javnog organa ili propustom javnog organa, i (3) da su iscrpeli sva pravna sredstva propisan zakonom (vidi: KI113/19 podnosilac zahteva: *Islam Qerimi*, gore citiran, stav 29 i reference navedene u tom slučaju).

25. Sud ističe da zahtevi koji u suštini pokreću pitanje zakonitosti, kao što je to ovde slučaj, po pravilu, spadaju u nadležnost redovnih sudova. U stvari, nije zadatak Ustavnog suda da se bavi navodom i tumačenjem relevantnog zakona da bi se utvrdilo da li će podnosilac zahteva "*da uživa prava kao nastavnik, nakon što se penzioniše, na osnovu relevantnih odredba Kolektivnog ugovora*" (vidi: KI21/19, podnosilac zahteva: *Pjetër Boçi*, gore citiran, stav 26; i takođe vidi: slučaj Ustavnog suda KI27/17, podnosilac zahteva: *Maliq Zeqiri,* rešenje o neprihvatljivosti od 13. novembra 2017. godine, stav 24).

26. Sud može da interveniše samo onda kada se navodi o povredi prava zagarantovana Ustavom argumentuju na ustavnim osnovama i kada spadaju u njegovu jurisdikciju koja je propisana u Ustavu, nakon što su ispunjeni svi formalni i proceduralni gore razrađeni uslovi propisani Ustavom, Zakonom i Poslovnikom (vidi: KI27/17, podnosilac zahteva: *Maliq Zeqiri,* gore citiran, stav 25).

27. Stoga, Sud smatra da podnosilac zahteva nije ovlašćena strana da osporava ustavnost Kolektivnog ugovora *in abstrakto,* a ni da traži

njegovo tumačenje, i, shodno tome, njegov zahtev treba da se proglasi neprihvatljivim.

28. Na osnovu gore navedenog, Sud ocenjuje da podnosilac zahteva nije ovlašćena strana i na osnovu člana 113 (1) i (7) Ustava, člana 47.1 Zakona i pravila 39 (1) (a) Poslovnika.

IZ TIH RAZLOGA

Ustavni sud, na osnovu člana 113 (1) i (7) Ustava, člana 47.1 Zakona i pravila 39 (1) (a) i 59 (2) Poslovnika, na sednici održanoj dana 11. novembra 2020. godine, jednoglasno

ODLUČUJE

I. DA PROGLASI zahtev neprihvatljivim;

II. DA DOSTAVI ovu odluku stranama;

III. DA OBJAVI ovu odluku u Službenom listu u skladu sa članom 20.4 Zakona;

IV. Ova odluka stupa na snagu odmah.

Sudija izvestilac	**Predsednica Ustavnog suda**
Nexhmi Rexhepi	Arta Rama-Hajrizi

INDEKS PRAVNIH TERMINA

TERMINI		BROJ STRANICE
	A	
Agencija za civilnu registraciju		568, 931, 932, 939, 944, 950, 959, 965, 968, 969, 970, 972, 981.
	C	
Centralna izborna komisija (CIK)		441, 479, 485, 500, 518, 530, 538, 566, 614, 657, 660, 1012.
Civilna služba		868
COVID-19		23, 25, 30, 31, 33, 40, 45, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 55, 58, 59, 74, 75, 84, 92, 107, 108, 109, 111, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 121, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 133, 134, 137, 141, 142, 143, 144, 161, 166, 167, 138, 170, 171, 178, 179, 181, 182, 184, 185, 187, 188, 189, 190, 191, 193, 197, 198, 199, 200, 202, 203, 205, 206, 208, 209, 211, 212, 215, 218, 225, 250, 251, 254, 280, 677, 690, 691, 692, 694, 698, 699, 707, 1331.
	D	
Delotvorno pravno sredstvo		876, 931, 932, 933, 938, 979, 982, 1070, 1132, 1133, 1140, 1147, 1148, 1334.
Državni tužilac		540, 598, 719, 720, 812, 813, 818, 841, 844, 909, 915, 1160, 1164, 1165, 1170, 1174, 1176, 1178, 1183, 1189, 1191, 1193, 1194, 1235, 1246, 1247, 1261, 1268, 1288, 1307, 1309.
	E	
Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda		42, 65, 67, 147, 587, 591, 779, 816, 953, 1092, 1143, 1266, 1313.

	F	
Forum Venecijanske komisije		187, 188, 233, 234, 245, 285, 309, 310, 311, 316, 340, 345, 346, 347, 348, 351, 355, 356, 357, 358, 366, 368, 375, 376, 410, 411, 412, 451, 474, 475, 486, 506, 507, 510, 518, 524, 525, 534, 560, 561, 607, 612, 619, 624, 625, 626, 628, 635, 637, 639, 642, 648, 658.
	I	
Incidentalna kontrola		11
Individualni zahtev		231, 730, 734, 741, 768, 771, 777, 805, 809, 814, 815, 849, 852, 880, 883, 893, 894, 909, 912, 920, 931, 936, 946, 947, 948, 951, 986, 989, 997, 1008, 1011, 1019, 1043, 1046, 1052, 1060, 1063, 1067, 1068, 1077, 1081, 1090, 1114, 1117, 1121, 1132, 1136, 1145, 1159, 1162, 1168, 1178, 1182, 1190, 1201, 1204, 1212, 1224, 1227, 1240, 1254, 1257, 1269, 1283, 1286, 1290, 1297, 1300, 1315, 1228, 1330, 1332, 1333, 1338, 1339.
Institucionalni zahtev		11, 23, 113, 439, 661, 684, 710, 924.
Izborni panel za žalbe i predstavke (IPŽP)		1011, 1012, 1013, 1014, 1016, 1017, 1018, 1026, 1027, 1028, 1029, 1030, 1031, 1032, 1033, 1034, 1036, 1037, 1038, 1039.
Izvršenje		42, 43, 140, 150, 151, 183, 193, 200, 201, 214, 236, 240, 344, 367, 458, 615, 671, 717, 811, 812, 841, 848, 850, 857, 858, 860, 862, 866, 868, 869, 870, 872, 873, 875, 876, 877, 878,879, 908, 930, 985, 1059, 1158, 1163, 1254, 1259, 1264, 1269, 1275, 1276, 1287, 1297, 1302, 1304, 1306, 1307, 1311, 1326.

	J	
Javni organ(i)		79, 84, 100, 124, 153, 163, 186, 201, 428, 616, 741, 777, 784, 815, 836, 850, 874, 894, 920, 932, 933, 946, 965, 966, 968, 970, 971, 972, 974, 975, 976, 981, 982, 983, 997, 1020, 1052, 1068, 1090, 1121, 1132, 1145, 1147, 1168, 1190, 1212, 1224, 1228, 1240, 1245, 4251, 1269, 1290, 1315, 1333, 1339.
Javni tužilac		625, 811, 1172.
Javno zdravlje		25, 29, 30, 40, 41, 49, 55, 58, 82, 89, 95, 107, 108, 111, 126, 128, 140, 143, 189, 191, 123, 214, 691, 694.
Jednakost pred zakonom		473, 505, 512, 521, 522, 586, 587, 602, 605, 722, 809, 813, 932, 936, 943, 988, 1008, 1009, 1010, 1012, 1015, 1041, 1042, 1077, 1081, 1088, 1097, 1114, 1117, 1136, 1141, 1179, 1182, 1186, 1201, 1204, 1209, 1224, 1226, 1235, 1246, 1247, 1254, 1257, 1263, 1270.
Jezik		47, 221, 244, 587, 588, 591, 973, 1004, 1085, 1091, 1188, 1266, 1267.
	K	
Kosovska agencija za privatizaciju (KAP)		7, 424, 1083, 1201, 1203, 1205, 1344
	L	
Legitimni cilj		78, 81, 114, 115, 183, 184, 188, 189, 191, 197, 198, 205, 206, 537, 961, 962, 972, 1027, 1034, 1126, 1344
Legitimno(a) očekivanje(a)		565, 1002
Lokalni/opštinski izbori		1344

	M	
Ministarstvo (ministar)		24, 24, 31, 48, 91, 96, 97, 103, 110, 111, 114, 115, 116, 119, 121, 126, 128, 132, 133, 134, 136, 137, 148, 149, 150, 151, 156, 159, 160, 164, 172, 173, 184, 190, 192, 193, 197, 198, 200, 205, 206, 207, 212, 214 420 - 463, 505, 691, 932, 945, 1281, 1331
	N	
Načelo		
pravne sigurnosti		457, 497, 498, 515, 535, 615, 641, 651, 655, 730, 731, 737, 744, 748, 749, 751, 753, 754, 760, 762, 765, 766, 881, 888, 890, 891, 895, 901, 906, 907, 987, 1000, 1001, 1039,1317, 1345
proporcionalnosti		35, 50, 78, 80, 83, 188, 494, 497, 536, 563, 621, 631, 632, 1027, 1032, 1034, 1345
supsidijarnosti		50, 1028, 1345
Nadležnosti		
predsednika		72, 73, 108, 110, 133, 135, 144, 153, 156, 157
Skupštine		70, 1350,
Vlade		23, 24, 25, 27, 29, 30, 31, 32, 33, 35, 36, 37, 38, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 55, 56, 58, 59, 60, 61, 63, 64, 69, 70, 71, 72 73, 74, 75, 76, 77, 82, 86, 88, 89, 91, 93, 95, 96, 98, 99, 101, 102, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 117, 119, 121, 123, 126, 127, 133, 158, 159, 160, 161, 162, 166, 170, 172, 173, 184, 189, 208, 211, 232, 233
Neizvršenje		91, 151, 849, 850, 853, 863, 874, 878, 879, 1345

Neprihvatljiv zahtev		661, 853, 868, 1283, 1328, 1336
Nepristrasnost suda		909, 921, 923, 925, 927, 928
Nezavisne institucije		440, 441, 449, 450, 451, 452, 457, 458, 461, 472, 479, 480, 481, 483, 486, 488, 490, 491, 500, 501, 502, 513, 514, 515, 534, 538, 558, 607, 614, 616, 617, 618, 619, 642, 644, 646, 652, 653, 654
	O	
Očigledno neosnovan zahtev		1345
Odluka o odbijanju		420, 421
Ograničavanje prava		54, 79, 80, 86
Ombudsman		12, 297, 328, 443, 600,
Ostavka		235, 272, 311, 314, 316, 319, 320, 329, 366, 412, 569, 571, 922
	P	
Pandemija		54, 93, 94, 95, 113, 142, 189
Parlamentarne grupe		29, 41, 123, 125, 163, 221, 244, 245, 285, 309, 321, 337, 352, 383, 384, 386, 389, 579, 643
Penzija/penzionisanje		509, 550, 564, 672, 700, 849, 856, 873, 919, 1088
Podela vlasti		220, 223, 231, 233, 243, 259, 267, 281, 302, 342, 410, 439, 440, 473, 478, 483, 499, 502, 505, 512, 517, 521, 530, 602, 605, 612, 613, 616, 621, 657, 660, 697
Ponovljeno suđenje		835
Posebna komora Vrhovnog suda (PKVS)		420, 1063, 1066, 1082, 1083, 1089, 1097, 11101, 1102, 1103, 1105, 1107, 1112, 1126, 1206, 1210, 1220, 1221, 1222

Poslanici		9, 28, 122, 125, 162, 201, 204, 219, 221, 242, 244, 245, 260, 276, 281, 283, 289, 290, 291, 334, 339, 341, 343, 349, 355, 358, 360, 365, 366, 387, 531, 532, 564, 579, 592, 685, 686, 688, 689, 690, 693, 708
Postupak		
Krivični		718, 719, 720, 722, 727, 805, 832, 1159, 1229, 1275, 1283
Parnični		790, 955, 1241, 1251
Upravni		857, 865
Pravno(a) lice(a)		65, 76, 131, 176, 178, 201, 586, 630, 730, 741, 742, 768, 777, 778, 893, 894, 1019, 1020, 1040, 1132, 1143, 1145, 1146, 1212, 1237, 1332, 1333, 1340, 1341
Prava		
deteta		189
na izbor i učešće		284, 684, 687, 692, 695, 701, 706
Pravo		
na obrazloženu odluku		745, 900, 1178, 1193, 1320
na penziju		86, 87, 1196
na pravično i nepristrasno suđenje		11, 14, 21, 722, 730, 733, 734, 735, 737, 766, 768, 772, 779, 782, 804, 809, 811, 813, 816, 848, 849, 852, 863, 871, 880, 883, 884, 888, 891, 895, 908, 909, 911, 913, 921, 930, 932, 936, 943, 987, 988, 999, 1043, 1044, 1046, 1049, 1053, 1059, 1060, 1061, 1063, 1064, 1065, 1066, 1069, 1070, 1072, 1076, 1077, 1081, 1082, 1088, 1091, 1097, 1113, 1114, 1115, 1117, 1123, 1130, 1132, 1136, 1137, 1141, 1142, 1158, 1159, 1161, 1163, 1170, 1177, 1179, 1182,

		1186, 1201, 1204, 1209, 1254, 1257, 1263, 1265, 1270, 1285, 1289, 1291, 1297, 1298, 1300, 1308, 1312, 1316, 1320, 1324
na pravično suđenje		21, 22, 626, 733, 735, 737, 745, 749, 752, 766, 768, 771, 772, 775, 779, 782, 784, 796, 800, 804, 809, 811, 813, 816, 828, 843, 848, 849, 852, 863, 871, 872, 873, 878, 884, 888, 891, 896, 908, 910, 912, 913, 921, 924, 930, 987, 989, 994, 1000, 1001, 1002, 1005, 1043, 1044, 1046, 1049, 1050, 1053, 1054, 1056, 1059, 1060, 1061, 1063, 1069, 1075, 1076, 1077, 1081, 1082, 1088, 1092, 1097, 1098, 1099, 1100, 1101, 1102, 1113, 1114, 1115, 1120, 1123, 1124, 1125, 1126, 1129, 1130, 1133, 1136, 1137, 1141, 1143, 1149, 1153, 1158, 1159, 1161, 1162, 1170, 1172, 1177, 1193, 1201, 1204, 1210, 1218, 1254, 1257, 1263, 1266, 1270, 1272, 1276, 1286, 1289, 1291, 1293, 1298, 1300, 1308, 1311, 1312, 1313, 1316
na pravno sredstvo		506, 523, 681, 849, 852, 863, 868, 871, 874, 875, 876, 1132, 1136, 1141, 1142, 1225, 1227, 1235, 1250, 1328, 1329, 1331, 1332
na privatan život		931, 932, 933, 981
na rad i obavljanje profesije		849, 852, 863, 871
Predsednik Republike Kosovo		23, 27, 53, 69, 119, 127, 156, 251, 267, 279, 292, 294, 295, 302, 304, 305, 332, 353, 469, 592, 600, 697, 700, 701, 703, 733, 772, 810, 937, 1196,
Premijer Republike Kosovo		69, 139, 140, 156, 162, 163, 184, 201, 203, 225, 226, 239, 261, 262, 271, 273, 274, 275, 276, 277, 278, 279, 280, 287, 293, 294, 301, 305, 308, 312, 313, 316, 319, 320, 322, 327, 329, 330, 331, 332, 333, 364, 365, 371, 383, 399, 469, 523, 600, 619, 695, 703, 1188, 1195

Presuda Ustavnog suda		87, 263, 451, 534, 629, 630, 631, 633, 870, 874, 878,
Prihvatljiv zahtev		30, 224, 439, 448, 498, 512, 651, 734, 772, 805, 811, 931, 986, 1060, 1082, 1159
Pristup sudu		9, 751, 752, 1060, 1061, 1070, 1071, 1072, 1074, 1075, 1076, 1114, 1123, 1125, 1126, 1129, 1130
Pritvor		811
Privatizacija		20, 421, 424, 513, 572, 573, 596, 647, 652, 685, 708, 726, 1060, 1062, 1064, 1066, 1073, 1074, 1077, 1080, 1081, 1083, 1084, 1085, 1086, 1087, 1088, 1092, 1095, 1096, 1097, 1102, 1106, 1107, 1114, 1116, 1118, 1201, 1203, 1205, 1206
Privremena mera		36, 38, 43, 138, 223, 225, 228, 229, 231, 248, 407, 408, 440, 448, 452, 453, 498, 499, 510, 512, 651, 664, 665, 771, 777, 913, 1207
	R	
Rasprava		11, 13, 14, 17, 220, 243, 247, 406, 664, 665, 682, 720, 721, 793, 795, 797, 798, 931, 937, 1025, 1077, 1078, 1084, 1085, 1094, 1096, 1097, 1098, 1100, 1101, 1102, 1104, 1105, 1106, 1109, 1209, 1218, 1219, 1277, 1289
Ratione materiae		273, 699
Res judicata		986, 991, 999, 1000, 1001, 1002, 1007
Rešenje o neprihvatljivosti		12, 20, 22, 69, 607, 663, 666, 679, 680, 681, 682, 712, 742, 745, 749, 778, 800, 847, 894, 896, 902, 949, 1020, 1035, 1036, 1039, 1146, 1148, 1176, 1181, 1192, 1193, 1197, 1198, 1199, 1201, 1203, 1215, 1224, 1225, 1226, 1250, 1251, 1254, 1256, 1272, 1278, 1279, 1281, 1283, 1285, 1292, 1293, 1295, 1299, 1318, 1320, 1323, 1324,

		1328, 1329, 1332, 1333, 1334, 1336, 1337, 1340, 1341
	S	
Sastav pretresnog veća		927, 1066, 1067, 1074
Skupština Republike Kosovo		13, 69, 122, 156, 200, 225, 246, 268, 295, 302, 303, 305, 366, 440, 448, 469, 477, 478, 479, 491, 512, 592, 600, 613, 652, 692, 703, 1189
Sloboda kretanja		23, 24, 27, 28, 30, 34, 35, 37, 46, 47, 48, 55, 60, 65, 67, 68, 73, 74, 81, 105, 106, 109, 112, 113, 114, 115, 119, 127, 136, 146, 147, 161, 165, 166, 167, 169, 170, 171, 173, 182, 183, 185, 186, 188, 189, 191, 194, 198, 200, 204, 205, 206, 209, 210, 211, 214, 217
Sud		
Apelacioni		425, 718, 730, 735, 736, 743, 759, 774, 776, 781, 788, 790, 796, 797, 798, 808, 813, 834, 859, 860, 861, 862, 880, 881, 882, 887, 888, 889, 890, 895, 897, 898, 899, 900, 903, 904, 906, 909, 915, 916, 917, 935, 942, 945, 986, 991, 992, 993, 994, 998, 1003, 1004, 1043, 1044, 1048, 1049, 1050, 1053, 1056, 1057, 1058, 1135, 1140, 1141, 1149, 1152, 1153, 1155, 1164, 1181, 1185, 1193, 1229, 1256, 1260, 1261, 1264, 1271, 1274, 1275, 1277, 1278, 1288, 1297, 1302, 1303, 1304, 1305, 1309, 1311, 1317, 1321, 1322, 1324, 1325
Osnovni		11, 12, 425, 717, 718, 730, 732, 734, 735, 738, 743, 770, 773, 774, 775, 776, 781, 789, 790, 791, 797, 801, 808, 810, 812, 834, 835, 840, 841, 844, 845, 852, 858, 859, 860, 862, 880, 883, 884, 885, 887, 888, 900, 904, 935, 936, 939, 940, 941, 958, 959, 986, 990, 991, 992, 993, 994, 998, 1003, 1004, 1043, 1046, 1047, 1048, 1120, 1135, 1136, 1139, 1140, 1163, 1181,

		1182, 1184, 1228, 1229, 1254, 1256, 1259, 1260, 1261, 1262, 1273, 1274, 1275, 1276, 1278, 1287, 1288, 1297, 1301, 1302, 1304, 1306, 1308, 1311, 1321
Vrhovni		20, 87, 494, 506, 620, 622, 624, 632, 634, 710, 711, 712, 715, 716, 718, 719, 725, 726, 727, 728, 730, 731, 732, 736, 737, 738, 743, 744, 746, 747, 748, 750, 753, 754, 755, 756, 757, 758, 759, 760, 761, 762, 763, 764, 765, 770, 775, 781, 790, 795, 798, 799, 802, 805, 808, 812, 813, 835, 841, 844, 845, 855, 857, 858, 880, 891, 899, 900, 903, 904, 905, 909, 910, 911, 912, 915, 916, 919, 925, 926, 928, 935, 943, 959, 986, 987, 988, 990, 993, 994, 998, 999, 1000, 1002, 1003, 1005, 1010, 1014, 1016, 1018, 1026, 1030, 1033, 1034, 1133, 1135, 1136, 1140, 1141, 1147, 1150, 1151, 1152, 1153, 1155, 1156, 1157, 1159, 1160, 1162, 1163, 1164, 1165, 1166, 1167, 1168, 1170, 1173, 1174, 1175, 1176, 1178, 1181, 1185, 1187, 1189, 1191, 1194, 1195, 1224, 1228, 1231, 1232, 1235, 1245, 1254, 1256, 1262, 1264, 1274, 1277, 1278, 1279, 1280, 1285, 1287, 1288, 1289, 1292, 1293, 1294, 1297, 1298, 1299, 1300, 1304, 1305, 1307, 1309, 1310, 1318, 1319, 1320, 1321, 1322, 1323, 1325
Sudska taksa		1122
Suprotno mišljenje		126, 211
	V	
Vlada Republike Kosovo		61, 123, 124, 133, 145, 299, 300, 302, 343, 373, 466, 484, 530, 574, 578, 580, 581, 582, 583, 593, 594, 595, 612, 613, 666, 672, 690, 1199
Vladavina zakona		117, 187, 208, 341, 512, 749, 1000

	Z	
Zabrana diskriminacije		535, 541, 591, 1008, 1009, 1011, 1012, 1015, 1041, 1042, 1254, 1257, 1263, 1266, 1270
Zahtev za zaštitu zakonitosti		710, 716, 718, 719, 720, 721, 722, 727, 813, 909, 915, 1162, 1163, 1164, 1165, 1167, 1168, 1172, 1174, 1175, 1185, 1254, 1261, 1262, 1277, 1278, 1288, 1289, 1292, 1293, 1297, 1299, 1304, 1305, 1306, 1307, 1309, 1320, 1325
Zakon		
o javnim službenicima		9, 430, 433, 434, 438, 439, 440, 441, 442, 443, 445, 446, 447, 448, 449, 450, 454, 456, 458, 462, 472, 476, 477, 478, 480, 489, 492, 498, 499, 501, 502, 503, 519, 542, 545, 558, 575, 577, 578, 593, 610, 649, 659
o platama u javnom sektoru		456, 504, 511, 512, 521, 522, 529, 530, 531, 532, 533, 537, 538, 546, 554, 556, 558, 559, 561, 562, 571, 572, 575, 580, 592, 596, 601, 602, 604, 607, 608, 610, 620, 636, 638, 640, 641, 642, 643, 647, 651, 660
Zastarelost		909, 1073, 1258
Zaštita imovine		505, 508, 512, 522, 525, 536, 587, 591, 602, 605, 722, 987, 988, 994, 999, 1005, 1006, 1077, 1081, 1088, 1097, 1114, 1117, 1224

INDEKSI ČLANOVIMA USTAVA

Član	**Naslov/Naziv**		**Broj stranice**

POGLAVLJE I OSNOVNE ODREDBE			
4	Oblik vladanja i podela vlasti		220, 223, 231, 233, 243, 259, 267, 281, 302, 410, 473, 502, 512, 521, 530, 602, 613, 616, 660, 697.
7	Vrednosti		261, 473, 502, 505, 512, 521, 530, 534, 586, 602, 605, 660, 684, 687, 692, 701, 706, 1008, 1009, 1010, 1012, 1015, 1017, 1021, 1038, 1039, 1041, 1042, 1201, 1204, 1209, 1328, 1329, 1331.
POGLAVLJE II PRAVA I OSNOVNE SLOBODE			
21	Opšta načela		23, 27, 65, 73, 505, 512, 521, 586, 602, 605, 680, 722, 733, 741, 771, 777, 883, 893, 971, 1008, 1009, 1010, 1011, 1012, 1015, 1019, 1021, 1039, 1040, 1041, 1042, 1060, 1063, 1066, 1035, 1145, 1201, 1330, 1332.
22	Direktna primena međunarodnih sporazuma i instrumenata		23, 27, 65, 73, 183, 505, 512, 521, 586, 602, 605, 705, 782, 911, 921, 971, 1008, 1009, 1010, 1012, 1015, 1019, 1021, 1039, 1040, 1042.
24	Jednakost pred zakonom		473, 505, 512, 521, 522, 586, 587, 602, 605, 722, 809, 813, 932, 936, 943, 988, 1008, 1009, 1010, 1012, 1015, 1041, 1042, 1077, 1081, 1088, 1097, 1114, 1117, 1136, 1141, 1179, 1182, 1186, 1201, 1204, 1209, 1224, 1226, 1235, 1246, 1247, 1254, 1257, 1263, 1270.
29	Pravo na slobodu i sigurnost		1254, 1257, 1263, 1270, 1280.

30	Prava optuženog		38, 710, 713, 719, 1285, 1288, 1291, 1292.
31	Pravo na pravično i nepristrasno suđenje		883, 891.
32	Pravo na pravno sredstvo		506, 523, 680, 849, 852, 863, 871, 874, 875, 876, 1132, 1136, 1141, 1142, 1225, 1227, 1235, 1250, 1328, 1329, 1331.
40	Sloboda izražavanja		1008, 1011, 1012, 1015, 1021, 1022, 1041, 1042.
43	Sloboda okupljanja		23, 24, 27, 30, 66, 73, 106, 109, 112, 114, 127, 200, 204.
45	Pravo na izbor i učešće		284, 684, 687, 692, 701, 706.
46	Zaštita imovine		505, 512, 522, 587, 591, 602, 605, 722, 988, 1078, 1081, 1088, 1097, 1114, 1117.
49	Pravo na rad i obavljanje profesije		849, 852, 863, 871.
53	Tumačenje odredbi ljudskih prava		73, 183, 493, 706, 744, 782, 822, 872, 895, 921, 932, 936, 943, 971, 999, 1022, 1054, 1070, 1097, 1123, 1148, 1170, 1192, 1254, 1257, 1263, 1270, 1317.
54	Sudska zaštita prava		809, 813, 849, 852, 863, 871, 874, 875, 876, 932, 936, 938, 943, 953, 984, 1060, 1063, 1066, 1114, 1117, 1179, 1182, 1186, 1201, 1204, 1209, 1227, 1235, 1254, 1257, 1263, 1270, 1280.
55	Ograničenje prava i osnovnih sloboda		23, 24, 27, 30, 31, 46, 60, 88, 106, 109, 112, 113, 114, 119, 127, 146, 165, 200, 204, 209, 210, 211, 505, 512, 522, 536, 588, 602, 605.
POGLAVLJE IV			

SKUPŠTINA REPUBLIKE KOSOVO			
65	Nadležnosti Skupštine		233, 240, 241, 282, 303, 342, 381, 400, 406, 610, 417, 418, 592, 644.
82	Raspuštanje Skupštine		220, 223, 231, 243, 247, 259, 303, 334, 353, 408, 419.
POGLAVLJE V PREDSEDNIK REPUBLIKE KOSOVO			
83	Položaj predsednika		259, 292, 304, 350, 690.
84	Nadležnosti predsednika		32, 69, 220, 223, 231, 243, 248, 258, 259, 304, 408, 419, 684, 687, 692, 701, 706.
POGLAVLJE VI VLADA REPUBLIKE KOSOVO			
92	Osnovne odredbe		31, 61, 88, 135, 145, 677
93	Nadležnosti Vlade		280, 480, 592
95	Izbor Vlade		220, 223, 231, 243, 248, 258
101	Civilna služba		868
POGLAVLJE VII PRAVOSUDNI SISTEM			
10	Opšta načela sudskog sistema		589
10	Sudski savet Kosova		474
10	Državno tužilaštvo		474, 589, 1188, 1189, 1228

POGLAVLJE VIII USTAVNI SUD			
115	Organizacija Ustavnog suda		1351
POGLAVLJE IX EKONOMSKI ODNOSI			
119	Osnovna načela		551, 605
POGLAVLJE XII NEZAVISNE INSTITUCIJE			
132	Uloga i nadležnosti ombudsmana		431, 435, 439, 441, 444, 500, 502, 530, 660, 1227
133	Kancelarija ombudsmana		484, 616
136	Stalni revizor Kosova		441, 479, 485, 500, 502, 518, 614, 657, 660
140	Centralna banka Kosova		441, 479, 485, 500, 502, 518, 538, 614, 639, 657
141	Nezavisna komisija za medije		441, 479, 485, 500, 502, 518, 530, 538, 614, 657, 660
142	Nezavisne agencije		431, 435, 439, 441, 444, 500, 502, 530, 660, 1227
POVREDA ČLANOVA 4, 7, 31, 32, 35, 36, 43, 54, 55, 102, 103, 108, 109, 110, 115, 132, 136, 139, 140. i 141. USTAVA			
4	Oblik vladanja i podela vlasti		502, 660,
7	Vrednosti		502, 660,

31	Pravo na pravično i nepristrasno suđenje		766, 848, 879, 908, 930, 1007, 1059, 1076, 1113, 1130, 1158, 1177
32	Pravo na pravno sredstvo		879
35	Sloboda kretanja		112, 209
36	Pravo na privatnost		112, 984
43	Sloboda okupljanja		112,
54	Sudska zaštita prava		879, 984
55	Ograničenje prava i osnovnih sloboda		112, 209
10	Opšta načela sudskog sistema		502, 660,
10	Organizacija i jurisdikcija sudova		660,
10	Sudski savet Kosova		502, 660,
10	Državno tužilaštvo		502, 660,
110	Tužilački Savet Kosova		502, 660,
115	Organizacija Ustavnog suda		502, 660,
13	Uloga i nadležnosti ombudsmana		502, 660,
13	Stalni revizor Kosova		502, 660,
13	Centralna izborna komisija		502, 660,
14	Centralna banka Kosova		502,
141	Nezavisna komisija za medije		502, 660