



REPUBLIKA E KOSOVËS - REPUBLIKA KOSOVO - REPUBLIC OF KOSOVO

**GJYKATA KUSHTETUESE
USTAVNI SUD
CONSTITUTIONAL COURT**

Priština, 16. januara 2023. godine
Br.ref.:AGJ 2113/23

PRESUDA

u

slučaju br. KO190/19

Podnosilac

Vrhovni sud Republike Kosovo

Ocena ustavnosti člana 8. stava 2. Zakona br. 04/L-131 o penzijskim šemama finansiranim od države u vezi sa članovima 5. i 6. Administrativnog uputstva (MRSZ) br. 09/2015 za kategorizaciju korisnika penzije platiša doprinosa prema kvalifikacionoj strukturi i dužini vremena uplate doprinosa

USTAVNI SUD REPUBLIKE KOSOVO

u sastavu:

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

Podnosilac zahteva

1. Zahtev je podneo Kolegijum Vrhovnog suda Republike Kosovo (u daljem tekstu: relevantni sud), a potpisao ga je predsednik tog suda, Enver Peci.

Osporeni zakon

2. Relevantni sud izražava sumnju u ustavnost stava 2. člana 8. (Uslovi i kriterijumi za priznavanje prava na starosnu penziju platiša doprinosa) Zakona br. 04/L-131 o penzijskim šemama finansiranim od države u vezi sa članovima 5. (Kvalifikacija korisnika penzije platiša doprinosa) i 6. (Potrebni dokumenti za prepoznavanje prava na penziju iz doprinosa) Administrativnog uputstva br. 09/2015 za kategorizaciju korisnika penzije platiša doprinosa prema kvalifikacionoj strukturi i dužini vremena uplate doprinosa-penzijskog staža (u daljem tekstu: osporeni zakon).
3. Osporeni zakon je Skupština Republike Kosovo usvojila 6. maja 2014. godine, a stupio je na snagu 20. juna 2014. godine, dok je Ministarstvo rada i socijalne zaštite (u daljem tekstu: MRSZ) usvojilo osporeno administrativno uputstvo 31. decembra 2015. godine, a stupilo je na snagu 7. januara 2016. godine.

Predmetna stvar

4. Predmetna stvar zahteva je ocena ustavnosti stava 2. člana 8. osporenog zakona u vezi sa članovima 5. i 6. osporenog Administrativnog uputstva, koji su navodno u suprotnosti sa članovima 24. [Jednakost pred zakonom] i 46. [Zaštita imovine] 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 1. (Zaštita imovine) Protokola br. 1 EKLJP.

Pravni osnov

5. 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 br. 03/L-121 o Ustavnom sudu Republike Kosovo (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

6. Dana 22. oktobra 2019. godine, relevantni sud je podneo zahtev Ustavnom sudu Republike Kosovo (u daljem tekstu: Sud).
7. Dana 29. oktobra 2019. godine, predsednica Suda je imenovala sudiju Nexhmija Rexhepija za sudiju izvestioca i Veće za razmatranje, sastavljeno od sudija: Arta Rama-Hajrizi (predsedavajuća), Gresa Caka-Nimani i Safet Hoxha (članovi).
8. Dana 6. novembra 2019. godine, Sud je o registraciji zahteva obavestio relevantni sud, Predsednika Republike Kosovo, vršioca dužnosti premijera Republike Kosovo, Ombudsmana i generalnog sekretara Skupštine Republike Kosovo.
9. Istog dana, Sud je obavestio i advokata zainteresovane strane, M.A., kome je pružio priliku da dostavi komentare u roku od 15 (petnaest) dana od dana prijema tog dopisa.
10. Dana 10. juna 2020. godine, relevantni sud je dostavio na obaveštenje Sudu i rešenje [ARJ-UZVP. br. 10/2020] od 14. januara 2020. godine, kojim je obustavio sličan postupak koji je zainteresovana stranka Sh.G. pokrenula protiv MRSZ-a.

11. Dana 16. juna 2020. godine, relevantni sud je dostavio na obaveštenje Sudu i rešenje [ARJ-UZVP. br. 41/2020] od 11. juna 2020. godine, kojim je obustavio sličan postupak koji je zainteresovana stranka K.B. pokrenula protiv MRSZ-a.
12. Dana 15. januara 2021. godine, Sud je obavestio MRSZ o registraciji zahteva KO190/19 i tražio od istog, između ostalog, da dostavi svoje komentare u vezi sa sledećim pitanjima:
 - (1) *Koja je svrha ograničenja prava na sticanje starosne penzije platiša doprinosa samo ako se potvrdi radno iskustvo i doprinosi od 15 godina do 1. januara 1999. godine?*
 - (2) *Da li Republika Kosovo ima pristup doprinosima prikupljenim u bivšem penzijskom fondu? Ako nema, na osnovu čega je napravljena razlika u tretmanu kategorije I (osoba koje imaju 15 godina doprinosa pre 1999. godine) i kategorije II (osoba koje nemaju 15 godina pre 99-tih godina, ali ukupno njihovo iskustvo ima 15 i više godina radnog iskustva, npr. 33 godine) u smislu podele vremenskog perioda pre 1. januara 1999. i nakon tog datuma?*
 - (3) *Koja su prava onih lica koja pruže dokaze o doprinosu ispod 15 godina radnog iskustva pre 1. januara 1999. godine i kako mogu ovo pravo da ostvare u trenutnim okolnostima?*
 - (4) *Da li smatrate da su radnici svih ostalih sektora u nepovoljnijem položaju od radnika u obrazovanju, zdravstvu i ostalih koji su radili u sistemu RK-a (kojima je priznat radni staž za period 1989-1999 – prema članu 8.6 Zakona), kojima se priznaje pravo na starosnu penziju platiša doprinosa kroz odredbe zakona; i*
 - (5) *Da li kosovske institucije imaju pristup registru radnih odnosa zaposlenih u periodu 1990-1999? Kako je regulisano pitanje tereta dokazivanja za dostavljanje takvih dokaza u slučaju podnošenja zahteva za starosnu penziju platiša doprinosa?*
13. Dana 27. januara 2021. godine, MRSZ je dostavio svoje komentare u kojima su data objašnjenja o (i) istoriji penzijskog i invalidskog sistema Republike Kosovo; (ii) kratak opis faza razvoja penzijskog i invalidskog sistema u Republici Kosovo, i (iii) reformisanom penzijskom i invalidskom sistemu u Republici Kosovo, počev od 2002. godine pa nadalje. Relevantni podaci iz mišljenja/odgovora MRSZ-a prikazani su u delu sa obrazloženjima ove presude.
14. Dana 29. januara 2021. godine, relevantni sud je dostavio na obaveštenje Sudu i rešenje [ARJ-UZVP. br. 45/2020] od 27. jula 2020. godine, kojim je obustavio sličan postupak koji je zainteresovana stranka H.M. pokrenula protiv MRSZ-a.
15. Dana 2. marta 2021. godine, relevantni sud je dostavio na obaveštenje Sudu i rešenje [ARJ-UZVP. br. 51/2020] od 27. avgusta 2020. godine, kojim je obustavio sličan postupak koji je zainteresovana stranka F.T. pokrenula protiv MRSZ-a.
16. Dana 17. maja 2021. godine, na osnovu stava 5. člana 114. [Sastav i mandat Ustavnog suda] Ustava i pravila 12. (Izbor predsednika i zamenika predsednika) Poslovnika, sudija Gresa Caka-Nimani je izabrana za predsednicu Ustavnog suda. Na osnovu stava (4) pravila 12. Poslovnika i odluke Suda KK-SP 71-2/21, utvrđeno je da će sudija Gresa Caka-Nimani preuzeti funkciju predsednice Suda nakon isteka mandata aktuelne predsednice Suda, Arte Rama-Hajrizi, 26. juna 2021. godine.

17. Dana 25. maja 2021. godine, na osnovu tačke 1.1 stava 1. člana 9. (Prevremeni istek mandata) Zakona i pravila 7. (Ostavka na dužnost sudije) Poslovnika, sudija Bekim Sejdiu je podneo svoju ostavku na mesto sudije pri Ustavnom sudu.
18. Dana 31. maja 2021. godine, predsednica Suda Arta Rama-Hajrizi je odlukom br. KK-160/21 utvrdila da se sudija Gresa Caka-Nimani imenuje za predsedavajuću u većima za razmatranje u slučajevima u kojima je ona bila imenovana za člana Veća, uključujući i aktuelni slučaj.
19. Dana 26. juna 2021. godine, na osnovu stava (4) pravila 12. Poslovnika i odluke Suda KK-SP 71-2/21, sudija Gresa Caka-Nimani je preuzela dužnost predsednice Suda, dok je na osnovu tačke 1.1 stava 1. člana 8. (Istek mandata sudije) Zakona, predsednica Arta Rama-Hajrizi okončala mandat predsednice i sudije Ustavnog suda.
20. Dana 28. juna 2021. godine, na osnovu stava (2) pravila 11. (Imenovanje veća za razmatranje) Poslovnika, predsednica Suda, Gresa Caka-Nimani je odlukom br. KSH-KO190/19, utvrdila da se sudija Selvete Gërzhaliu-Krasniqi imenuje za člana Veća za razmatranje u ovom slučaju.
21. Dana 22. jula 2021. godine, Sud je razmotrio slučaj i odlučio da odloži donošenje odluke za neku narednu sednicu u skladu sa preporukama i traženim dopunama.
22. Dana 16. juna 2022. godine, Sud je tražio od Ministarstva finansija, rada i transfera da dostavi dodatne informacije po sledećim pitanjima: (i) da li je preduzeta bilo kakva inicijativa za izradu novog administrativnog uputstva u vezi sa kategorizacijom korisnika penzije na osnovu plaćenih doprinosa prema kvalifikacionoj strukturi i vremenskom trajanju uplate doprinosa-penzijskom stažu?; i (ii) ako je odgovor da, koje su izmene utvrđene u tom uputstvu i da li postoji bilo kakav vremenski rok u kojem se predviđa njegovo usvajanje.
23. Dana 29. juna 2022. godine, Ministarstvo finansija, rada i transfera je dostavilo svoje komentare, između ostalog, iznoseći objašnjenja da je, "[...] Programskim planom Vlade Republike Kosovo 2021-2025 predviđeno preispitivanje zakonskog okvira za socijalne i penzijske šeme, a Nacrt zakona o izmenama i dopunama Zakona br. 04/L-131 o finansiranim penzijskim šemama (osnovni zakon) se nalazi u Zakonodavnom programu za 2022. godinu. Za ovaj nacrt zakona je predviđeno da će biti upućen Vladi Republike Kosovo na usvajanje do 25.11.2022. godine".
24. Dana 4. jula 2022. godine, Sud je poslao Forumu Venecijanske komisije određena pitanja koja su povezana sa efektom odluka Suda u slučajevima kada se neki zakon proglasi neustavnim. Sud je gore navedenom Forumu postavio sledeća pitanja:
 1. *Kada se za neki osporeni zakon utvrdi da je neustavan, koji je vremenski rok koji Ustavni sud daje nacionalnom zakonodavnom telu da navedeni zakon dovede u saglasnost sa Ustavom? Kakvo je dejstvo zakona koji je proglašen neustavnim, tokom ovog perioda, dok nacionalno zakonodavno telo ne donese novi zakon u saglasnosti sa Ustavom?;*
 2. *S obzirom na to da se radi o postupku incidentalne kontrole, i pod pretpostavkom da se ispostavi da je zakon neustavan, osporeni zakon se ne može primeniti na predmetne slučajeve (odnosno pravilo predmetnog slučaja) da li bi svi slučajevi koji su na čekanju/nerešeni pred redovnim sudovima imali koristi od novog*

zakona, odnosno zakona koji je usvojila Skupština na osnovu odluke Ustavnog suda?;

3. *Konkretnije, da li redovni sudovi obustavljaju odlučivanje u svim aktivnim predmetima koji bi inače zahtevali primenu neustavnog zakona, sve dok nacionalno zakonodavno telo, u predviđenom roku, ne izmeni neustavnu zakonsku odredbu u skladu sa Ustavom i zaključcima Ustavnog suda?;*
 4. *Šta se dešava sa predmetima koji su već rešeni od strane redovnih sudova po zakonskoj odredbi za koju je Ustavni sud utvrdio da je neustavna? Da li mogu biti otvoreni za novo sudsko razmatranje ili preovladava načelo pravne sigurnosti?; i*
 5. *Kakva je praksa u vašoj zemlji po gore navedenim pitanjima i da li imate bilo kakvu sudsku praksu po ovom pitanju?“.*
25. Dana 14. jula 2022. godine, Sindikat državnih službenika Kosova iz 90-ih godina i Sindikat bivših policajaca Kosova iz 90-ih godina su odgovarajućim podneskom tražili da se ubrza donošenje odluke u ovom slučaju.
 26. Dana 16. decembra 2022. godine, sudija Enver Peci je položio zakletvu pred Predsednicom Republike Kosovo, i tom prilikom je otpočeo njegov mandat u Sudu.
 27. Dana 20. decembra 2022. godine, sudija Enver Peci je na osnovu člana 18. (Izuzeće sudije) Zakona o Ustavnom sudu, tražio svoje izuzeće iz odlučivanja u slučaju KO 190/19.
 28. Dana 20. decembra 2022. godine, predsednica Suda je odlukom [br. KK 227/22] usvojila zahtev za izuzeće iz odlučivanja u slučaju Suda KO190/19, koji je podneo sudija Enver Peci.
 29. Dana 30. decembra 2022. godine, Veće za razmatranje je razmotrilo izveštaj sudije izvestioca i jednoglasno je iznelo preporuku Sudu o prihvatljivosti zahteva.
 30. Istog dana, Sud je jednoglasno izglasao: (i) da je zahtev prihvatljiv; (ii) da stav 2. člana 8. Zakona br. 04/L-131 o penzijskim šemama finansiranim od države u vezi sa podstavom 2.3 stava 2. člana 6. Administrativnog uputstva br. 09/2015 za kategorizaciju korisnika penzije platiša doprinosa prema kvalifikacionoj strukturi i dužini vremena uplate doprinosa-penzijskog staža, nije u saglasnosti sa članom 24. [Jednakost pred zakonom] Ustava u vezi sa članom 14. (Zabrana diskriminacije) EKLJP-a i članom 1. (Opšta zabrana diskriminacije) Protokola br. 12 EKLJP.

Pregled činjenica

31. Podnosilac zahteva, odnosno relevantni sud je u svom zahtevu za incidentalnu kontrolu ustavnosti stava 2. člana 8. osporenog Zakona u vezi sa članovima 5. i 6. osporenog Administrativnog uputstva i sa članovima 24. i 46. Ustava, predstavio pred Sudom pet (5) različitih predmeta, kojima je izneo sumnje o naustavnosti osporenih normi.
32. U nastavku, Sud će izložiti (I) suštinu predmeta koji su pred Sudom predstavljeni kroz mehanizam incidentne kontrole, ističući da pred Sudom nisu za ocenu ustavnosti činjenice i okolnosti konkretnih predmeta, već samo ocena ustavnosti osporenih odredaba Zakona i relevantnog Administrativnog uputstva za koje relevantni sud tvrdi, odnosno iznosi sumnje da su u suprotnosti sa relevantnim ustavnim odredbama; i (II) Izveštaj sa preporukama *ex officio* br. 235/2018 Ombudsmana o kategoriji građana koji

su radili do 1999. godine i ne ostvaruju pravo na starosnu penziju jer ne ispunjavaju kriterijume 15 godina penzijskog staža zbog diskriminatornog udaljavanja sa posla; i (III) kratak pregled istorije penzijskog i invalidskog sistema na Kosovu na osnovu informacija koje je, dana 29. januara 2021. godine, dao MRSZ.

I. Pregled predmeta na koje se pozvao Vrhovni sud, po kojima se tvrdi neustavnost relevantnih odredbi osporenog zakona

(i) Činjenice koje se odnose na zainteresovanu stranu M.A., u vezi sa rešenjem [UZVP – ARJ br. 99/2019] Vrhovnog suda od 22. avgusta 2019. godine

33. Iz spisa predmeta proizilazi da je zainteresovana strana M.A., koja je bila sudija u sudskom sistemu Kosova, dana 3. novembra 2014. godine, navršila godine života za penzionisanje. Ista je podnela zahtev Regionalnoj kancelariji za penzije u Prištini za penziju na osnovu plaćenih doprinosa, ali joj je odobrena samo dodela osnovne starosne penzije u iznosu od 75 evra. M.A. je uložila žalbu na odluku Kancelarije za penzije, sa predlogom da joj se prizna pravo na penziju na osnovu plaćenih doprinosa u iznosu od 150 evra, ali je taj zahtev odbijen od strane Odeljenja za penzijsku upravu (u daljem tekstu: OPU) pri MRSZ-u. Nakon toga, u postupku upravnog spora, prvo je Osnovni sud usvojio kao osnovan tužbeni zahtev M.A. i poništio obaveštenje OPU MRSZ-a i vratio predmet istom na ponovno odlučivanje. Nakon toga se zainteresovana strana obratila MRSZ-u sa zahtevom da donese novu odluku u skladu sa presudom Osnovnog suda, a s obzirom da isti nije vratio odgovor, M.A. je tužbom tražila od Osnovnog suda da odluči o usvajanju njenog tužbenog zahteva za priznavanje prava na penziju na osnovu plaćenih doprinosa, odnosno da joj prizna ukupno 18 godina 2 meseca i 19 dana staža penzijskog osiguranja, penzije na osnovu plaćenih doprinosa i da joj se izvrši isplata svih razlika ove penzije sa visokom stručnom spremom, retroaktivno od 30. marta 2015. godine pa nadalje. Osnovni sud je odbio tužbeni zahtev zainteresovane strane M.A., a za tom odlukom je usledila i odluka Apelacionog suda kojim je ista potvrđena. U nastavku, M.A. je podnela zahtev za vanredno preispitivanje sudske odluke protiv presude Apelacionog suda i presude Osnovnog suda.
34. Dana 22. avgusta 2019. godine, Vrhovni sud je rešenjem [UZVP – ARJ br. 99/2019] odlučio da se obustavi postupak po tužbi zainteresovane strane M.A. protiv tuženog MRSZ-a. Postupak u ovoj pravnoj stvari se nastavlja pred Ustavnim sudom Kosova na osnovu zahteva Vrhovnog suda za ocenu ustavnosti stava 2. člana 8. Zakona o penzijskim šemama finansiranim od države u vezi sa članovima 5. i 6. Administrativnog uputstva br. 09/2015 za kategorizaciju korisnika penzije platiša doprinosa.
35. Dana 22. oktobra 2019. godine, relevantni sud je u skladu sa stavom 8. člana 113 Ustava, podneo Sudu zahtev za ocenu saglasnosti stava 2. člana 8. osporenog zakona u vezi sa članovima 5. i 6. osporenog Administrativnog uputstva, koji su navodno u suprotnosti sa članovima 24. [Jednakost pred zakonom] i 46. [Zaštita imovine] Ustava u vezi sa članom 1. (Zaštita imovine) Protokola br. 1 EKLJP.

(ii) Činjenice koje se odnose na zainteresovanu stranu Sh.G., u vezi sa rešenjem [ARJ-UZVP. br. 10/2020] Vrhovnog suda od 14. januara 2020. godine

36. Iz spisa predmeta proizilazi da je zainteresovana strana, Sh.G., podnela Kancelariji za penzije u opštini Peć zahtev za priznavanje prava na penziju na osnovu plaćenih doprinosa, koja je odbila taj zahtev jer nije dostavljeno dovoljno dokaza u smislu osporenog Zakona i Administrativnog uputstva o petnaest (15) godina staža na osnovu plaćenih doprinosa. Isti je uložio žalbu sa obrazloženjem da mu je zbog uvođenja prinudnih mera od strane sprskog režima 90-ih godina prekinut radni odnos i da nije mogao da putuje iz Peći u Prištinu na svoje radno mesto, a ta žalba je odbijena od strane

Komisije za žalbe pri MRSZ-u. Nakon toga su u postupku upravnog spora, Osnovni i Apelacioni sud odbili kao neosnovan njegov tužbeni zahtev. Sh.G. je podneo zahtev za vanredno preispitivanje sudske odluke protiv presude Apelacionog suda i presude Osnovnog suda.

37. Dana 10. juna 2020. godine, Vrhovni sud je rešenjem [ARJ-UZVP. br. 10/2020]: (i) obustavio postupak po tužbi tužioca Sh.G., podnetoj protiv tuženog MRSZ-a, i objasnio da će: (ii) postupak biti nastavljen nakon donošenja odluke Ustavnog suda povodom zahteva Vrhovnog suda za ocenu ustavnosti stava 2. člana 8. Zakona o penzijskim šemama finansiranim od države, u vezi sa i članovima 5. i 6. Administrativnog uputstva br. 09/2015 za kategorizaciju korisnika penzije platiša doprinosa.

(iii) Činjenice koje se odnose na zainteresovanu stranu K.B., u vezi sa rešenjem [ARJ-UZVP. br. 41/2020] Vrhovnog suda od 11. juna 2020. godine

38. Treća dopuna relevantnog suda izvršena je 16. juna 2020. godine, kada je relevantni sud dostavio Sudu rešenje [ARJ-UZVP. br. 41/2020] od 11. juna 2020. godine, kojim je (i) obustavio postupak po tužbi tužioca K.B., podnetoj protiv tuženog MRSZ-a; i objasnio: (ii) da će postupak biti nastavljen nakon donošenja odluke Ustavnog suda povodom zahteva Vrhovnog suda u vezi sa ocenom ustavnosti stava 2. člana 8. Zakona o penzijskim šemama finansiranim od države, u vezi sa članovima 5. i 6. Administrativnog uputstva br. 09/2015 za kategorizaciju korisnika penzije platiša doprinosa.

39. Iz spisa predmeta proizilazi da je zainteresovana strana K.B., pod njegovom tvrdnjom da ispunjava kriterijume osporenog Zakona i Administrativnog uputstva da se kvalifikuje kao korisnik penzije na osnovu plaćenih doprinosa, kao i pod tvrdnjom da je diplomirao 2005. godine, osporio odluku MRSZ-a od 11. jula 2017. godine o odbijanju njegovog zahteva da se kvalifikuje kao korisnik penzije na osnovu plaćenih doprinosa. Nakon toga, u toku postupka upravnog spora, Osnovni i Apelacioni sud su odbili, kao neosnovan, tužbeni zahtev K.B. Potonji je podneo zahtev Vrhovnom sudu za vanredno preispitivanje sudske odluke protiv presude Apelacionog suda i presude Osnovnog suda. Vrhovni sud je dana 11. juna 2020. godine, rešenjem [ARJ-UZVP. br. 41/2020], obustavio postupak po tužbi K.B. do donošenja odluke od strane Ustavnog suda povodom zahteva Vrhovnog suda u vezi sa ocenom ustavnosti stava 2. člana 8. Zakona o penzijskim šemama finansiranim od države, kao i članova 5. i 6. Administrativnog uputstva br. 09/2015 za kategorizaciju korisnika penzije platiša doprinosa.

(iv) Činjenice koje se odnose na zainteresovanu stranu H.M., u vezi sa rešenjem [ARJ-UZVP. br. 45/2020] Vrhovnog suda od 27. jula 2020. godine

40. Četvrta dopuna relevantnog suda izvršena je 29. januara 2021. godine, kada je relevantni sud dostavio Sudu rešenje [ARJ-UZVP. br. 45/2020] od 27. jula 2020. godine, kojim je (i) obustavio postupak po tužbi tužioca H.M., podnetoj protiv tuženog MRSZ-a, i objasnio: (ii) da će postupak biti nastavljen nakon donošenja odluke Ustavnog suda povodom zahteva Vrhovnog suda u vezi sa ocenom ustavnosti stava 2. člana 8. Zakona o penzijskim šemama finansiranim od države, u vezi sa članovima 5. i 6. Administrativnog uputstva br. 09/2015 za kategorizaciju korisnika penzije platiša doprinosa.

41. Iz spisa predmeta proizilazi da je zainteresovana strana, H.M., podnela Kancelariji za penzije zahtev za priznavanje prava na penziju na osnovu plaćenih doprinosa, koja je odbila taj zahtev. Nakon toga, u toku postupka upravnog spora, Osnovni i Apelacioni sud su odbili, kao neosnovan, tužbeni zahtev H.M. Potonji je podneo zahtev Vrhovnom sudu zahtev za vanredno preispitivanje sudske odluke protiv presude Apelacionog suda

i presude Osnovnog suda. Vrhovni sud je, dana 27. jula 2020. godine, svojim rešenjem obustavio postupak po tužbi H.M. do donošenja odluke od strane Ustavnog suda povodom zahteva Vrhovnog suda u vezi sa ocenom ustavnosti stava 2. člana 8. Zakona o penzijskim šemama finansiranim od države, u vezi sa članovima 5. i 6. Administrativnog uputstva br. 09/2015 za kategorizaciju korisnika penzije platiša doprinosa.

(v) Činjenice koje se odnose na zainteresovanu stranu F.T., u vezi sa rešenjem [ARJ-UZVP. br. 51/2020] Vrhovnog suda od 27. avgusta 2020. godine

42. Konačno, peta dopuna relevantnog suda izvršena je 2. marta 2021. godine, kada je relevantni sud dostavio Sudu rešenje [ARJ-UZVP. br. 51/2020] od 27. avgusta 2020. godine, kojim je (i) obustavio postupak po tužbi tužioca F.T., podnetoj protiv tuženog MRSZ-a, i objasnio: (ii) da će postupak biti nastavljen nakon donošenja odluke Ustavnog suda povodom zahteva Vrhovnog suda u vezi sa ocenom ustavnosti stava 2. člana 8. Zakona o penzijskim šemama finansiranim od države, u vezi sa članovima 5. i 6. Administrativnog uputstva br. 09/2015 za kategorizaciju korisnika penzije platiša doprinosa.
43. Iz spisa predmeta proizilazi da je zainteresovana strana F.T. podnela Kancelariji za penzije zahtev za priznavanje prava na penziju na osnovu plaćenih doprinosa, koja je odlukama od 6. avgusta 2016. i 12. januara 2017. godine, respektivno, odbila taj zahtev. Nakon toga, u toku postupka upravnog spora, Osnovni i Apelacioni sud su odbili kao neosnovan tužbeni zahtev F.T. Potonji je podneo zahtev Vrhovnom sudu za vanredno preispitivanje sudske odluke protiv presude Apelacionog suda i presude Osnovnog suda. Vrhovni sud je, dana 27. jula 2020. godine, odgovarajućim rešenjem obustavio postupak po tužbi F.T. do donošenja odluke od strane Ustavnog suda povodom zahteva Vrhovnog suda u vezi sa ocenom ustavnosti stava 2. člana 8. Zakona o penzijskim šemama finansiranim od države, u vezi sa članovima 5. i 6. Administrativnog uputstva br. 09/2015 za kategorizaciju korisnika penzije platiša doprinosa.

II. Izveštaj sa preporukama ex officio br. 235/2018 Ombudsmana u vezi sa kategorijom građana koji su radili pre 1999. godine i koji ne ostvaruju pravo na starosnu penziju platiša doprinosa zbog toga što ne ispunjavaju kriterijum penzijskog staža od 15 godina kao posledica diskriminatorskog otpuštanja sa posla

44. Sud primećuje da je Institucija ombudsmana, dana 6. aprila 2018. godine, objavila *ex officio* izveštaj čija svrha je da “[...] skrene pažnju na neophodnost pozitivnog regulisanja penzija platiša doprinosa za kategoriju građana Republike Kosovo koji su radili pre 1999. godine i koji nisu dosegli starosnu granicu od 15 godina, bez svoje krivice, zbog diskriminatorskog otpuštanja sa posla u vreme prinudnih mera uvedenih na Kosovu”.
45. U stavovima 7-9 datog Izveštaja, ombudsman, između ostalog, navodi da, “što se tiče prava i tretiranja penzionera na Kosovu, Ombudsman ponovo naglašava da kategorija građana koji su radili pre 1999. godine i nisu dostigli penzijski staž od 15 godina zbog otpuštanja sa posla u vreme nametanja prinudnih mera na Kosovu, predstavljaju glavni izazov za tretiranje od strane države Kosovo.

Zapravo, pravo građana koji pripadaju ovoj kategoriji za ostvarivanje prava na doprinosnu penziju za period rada pre 1999. godine (i koji nisu dostigli vreme penzijskog staža od 15 godina) sastoji se u koliziji između zakona koji je odredio kriterijum za ostvarivanje ove vrste penzije (penzijski staž od 15 godina, kao što je

navedeno u sadašnjem zakonodavstvu) sa principima povezanim sa osnovnim ljudskim pravima (odnosno pravo na zaštitu ljudskog dostojanstva, pravo na nediskriminaciju) i pozitivne dužnosti države u odnosu na prava svojih građana. Kao takvo, ostvarivanje prava na doprinosnu penziju za ovu kategoriju građana Kosova je posebno (sui generis) i složeno pitanje. To se odnosi na činjenicu da tadašnjim zakonom (pre 1999. godine) kao kriterijum za ostvarivanje prava na ovu vrstu penzije je određen penzijski staž od 15 godina, ali zbog vanrednih okolnosti, odnosno uspostavljanja prinudnih mera na Kosovu, jedan deo građana Kosova nisu ispunili ovaj kriterijum, bez njihove krivice, zbog diskriminatorskog otpuštanja sa posla. S druge strane, složenost ovog pitanja izražava se potrebom afirmativne izmene zakonodavstva zbog novih i vanrednih okolnosti, koje su se desile, uprkos kriterijumu utvrđenog zakonom koji je bio na snazi u vreme kada su ovi građani zasnovali radni odnos. S druge strane, i sadašnje zakonodavstvo Kosova je pravo na ostvarivanje starosne penzije platiša doprinosa regulisalo na osnovu istog kriterijuma kao i zakoni iz tog vremena, gde se navodi da pravo da koriste penziju imaju samo radnici koji su navršili penzijski staž od 15 godina”.

46. U narednim stavovima izveštaja, Ombudsman je, između ostalog, naveo i sledeće:

“12. Konkretno, pravo na doprinosnu penziju pre 1999. godine je regulisano Zakonom o penzijskom invalidskom osiguranju br. 011-24/83, Službeni list SAPK-a br. 26/83 (u daljem tekstu: Zakon br. 011-24/83 SAPK) i Saveznim zakonom bivše SFRJ, gde je određen navedeni kriterijum od 15 godina penzijskog staža za ostvarivanje prava na penziju platiša doprinosa. Kao takvi, smatra se da ovi zakoni nemaju diskriminatorski karakter i, naravno, za vreme kada su usvojeni nisu imali takav sadržaj.

13. Međutim, Ombudsman ponovo naglašava je da za jednu kategoriju građana Kosova, diskriminatorsko otpuštanje sa posla u vreme prinudnih mera, bio glavni razlog što nisu navršili penzijski staž od 15 godina. Stoga, ova činjenica predstavlja novu i vanrednu okolnost koja je izvan odredaba zakona koji je bio na snazi i koji je utvrdio kriterijume za sticanje prava na penziju platiša doprinosa.

14. Na osnovu toga, Ombudsman ocenjuje da pravo na penziju platiša doprinosa za građane iz ove kategorije treba utvrditi ne samo na osnovu kriterijuma koji je odredio zakon u to vreme (penzijski staž od 15 godina), već i na osnovu činjenice da je otpuštanje sa posla izvršeno na diskriminatorski način u vreme prinudnih mera.

[...]

18. Ombudsman je analizirao ovaj problem u pogledu razjašnjavanja okolnosti koji su uticale na neispunjavanje ovog kriterijuma od jednog dela građana koji su radili pre 1999. godine. Ova činjenica se sastoji u arbitrarnom i diskriminatorskom otpuštanju sa posla u vreme uvođenja prinudnih mera na Kosovu tokom 90-tih godina. Na osnovu toga, Ombudsman insistira da se ova činjenica ne može ignorisati od strane institucija Republike Kosovo i da treba pronaći razumno zakonsko rešenje o pravu građana na ostvarivanje koristi od doprinosne penzije.

19. Analizirano je nekoliko slučajeva otpuštanja sa posla tokom 90-tih godina, u vreme uvođenja prinudnih mera, sa ciljem argumentovanja da je ovaj proces bio arbitraran i diskriminatorski. Stoga, ova činjenica predstavlja dovoljan razlog za izmenu Zakona o penzijama i da se ovoj kategoriji prizna pravo na dobijanje

starosne penzije platiša doprinosa iako nisu ispunili kriterijum od 15 godina penzijskog staža.

[...]

25. [...] Ova šema se na početku primenjivala linearno gde su svi korisnici primali jednaku isplatu, bez obzira na profesiju i godine penzijskog staža. Međutim, ovaj aspektat je regulisan Administrativnim uputstvom br. 09/2015 od 31.12.2015. godine (u daljem tekstu: Uputstvo br. 09/2015) o kategorizaciji korisnika doprinosnih penzija prema strukturi kvalifikacija i trajanju plaćanja doprinosa – penzijskog staža, koje je izvršilo kategorizaciju penzionera koji ostvaruju korist od ove šeme.

26. Ova šema važi za građane Kosova koji su uplaćivali doprinose u bivši Penzijski fond Kosova pre 01.01.1999. godine prema odredbama Zakona br. 011-24/83 SAPK-a.

27. Uslovi i kriterijumi za priznavanje prava na starosnu penziju platiša doprinosa su određeni u članu 8. ZPŠFD-a, u kojem je predviđeno da pravo na starosnu penziju platiša doprinosa ostvaruju sva lica koja imaju kosovsko državljanstvo i koja:

1.1. su navršila šezdeset i pet (65) godina;

1.2. treba da imaju penzijski staž platiša doprinosa u skladu sa Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju br. 011-24/83 (Službeni glasnik SAPK br. 26/83) pre 01.01.1999. godine; (stavljjen naglasak)

1.3. dostave dokaze o uplaćivanju doprinosa, u skladu sa odredbama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju br. 011-24/83 (Službeni glasnik SAPK br. 26/83) pre 01.01.1999. godine.

28. Iz ove odredbe proističe da sadašnji zakon u vezi kriterijuma penzijskog staža za kategoriju građana koji su radili pre 1999. godine, ne utvrđuje trajanje staža za doprinosne penzije. Sadašnji zakon se poziva na Zakon br. 011-24/83 SAPK-a, koji u skladu sa saveznim zakonom, detaljno reguliše prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja za SAPK, u skladu sa saveznim zakonom, odnosno Zakonom o osnovnim pravima iz penzijskog i invalidskog osiguranja (Sl. glasnik SFRJ br, 23/82, 77/82) gde se izričito utvrđuju takvi kriterijumi (u daljem tekstu: Savezni zakon). Dakle, saveznim zakonom se utvrđuju osnovna prava iz penzijskog osiguranja, a u tom smislu se određuju i kriterijumi za sticanje doprinosne penzije, gde je jedan od njih i trajanje penzijskog staža.

29. Savezni zakon kao vrhovni akt koji se primenjuje na sve bivše republike i pokrajine, odredio je principe, prava i osnovne uslove o penzijskom i invalidskom osiguranju dok Zakon br. 011-24/83 SAPK-a određuje pojedinosti i specifičnosti penzijskog osiguranja. Savezni zakon taksativno definiše uslove za ostvarivanje prava na starosnu penziju (Poglavlje III, odeljak 1, član 21) kao u nastavku: "... Osiguranik stiče pravo na starosnu penziju kada napuni 65 godina (muškarac), odnosno 60 godina (žena) i najmanje 15 godina penzijskog staža..."

30. Kao takav ovaj kriterijum za "penzijski staž od najmanje 15 godina" je prenet na zakonodavstvo Republike Kosovo, odnosno ZPŠFD (član 8), kao što smo ranije pomenuli. Upravo ova definicija onemogućava da jedan deo građana koji su radili

pre 1999. godine ostvare korist od starosnih penzijskih šema platiša doprinosa, koji nisu uspjeli da imaju penzijski staž od 15 godina zbog arbitrarnog i diskriminatornog otpuštanja sa posla, u vreme uvođenja prinudnih mera na Kosovu. Treba napomenuti da se na isti kriterijum poziva i Administrativno uputstvo (AU) br. 11/2007 o sprovođenju odluke Vlade 13/2007, gde je u članu 3. kao kriterijum za ostvarivanje prava na starosnu penziju utvrđeno navršavanje 65 godina i najmanje 15 godina staža penzijskog osiguranja. Ovo Uputstvo je regulisalo ovu oblast do stupanja na snagu ZPŠFD-a.

31. Iz gore navedenog se vidi da prema sadašnjem zakonodavstvu (ex lege) građani Kosova koji su radili pre 1999. godine, ali koji nisu dostigli penzijski staž od 15 godina ne mogu ostvariti korist od starosne penzije platiša doprinosa. Stoga, bez izmene važećeg zakonodavstva, ova kategorija građana ne može biti obuhvaćena ovom penzijskom šemom, sve dok postoji zakonski kriterijum koji je nepovoljan za ovu kategoriju.

32. Ova definicija člana 8. ZPŠFD-a koja normira kriterijum od 15 godina penzijskog staža kao što je bilo utvrđeno Zakonom SAPK-a, odnosno Saveznim zakonom, uprkos činjenici da sledi harmoničnu logiku u smislu izrade zakonodavstva, Ombudsman smatra kao nepravedan u odnosu na radnike koji su otpušteni na arbitraran i diskriminatorni način sa posla tokom 90-tih godina, u vreme prinudnih mera.

[...]

33. Ombudsman smatra da u cilju ne diskriminatornog, pravednog tretiranja koje je u skladu sa poštovanjem ljudskog dostojanstva, država Kosovo treba da afirmiše prava građana da ne bi bili oštećeni diskriminatornim praksama koje su se dogodile u prošlosti, kao što je bila praksa prinudnog otpuštanja sa posla, bez krivice radnika.

[...]

46. Na osnovu toga, Ombudsman podseća da Zakon o radnim odnosima u posebnim okolnostima” (Službeni glasnik Republike Srbije br. 40/90) je bio diskriminatorni i na osnovu ovog usvojenog akta u vreme nametanja prinudnih mera je izvršeno otpuštanje radnika sa posla, uglavnom Albanske etničke pripadnosti. Ova činjenica se jasno vidi i u gore predstavljenom slučaju (vidi tačka 19). Takođe, Ombudsman podseća da se ovaj zakon smatra diskriminatornim i na osnovu Uredbe UNMIK-a 1999/24.

47. Zbog toga, dok je gore navedeni zakon bio diskriminatornog karaktera, logično tumačenje pokazuje da sve posledice koje je proizveo ovaj zakon kao takav, su diskriminatorne. Na osnovu ove činjenice, Ombudsman insistira da je izmena ZPŠFD-a, odnosno njegovog 8. člana, neophodna u cilju priznavanja prava na doprinosnu penziju svim građanima koji su radili pre 1999. godine i koji nisu dostigli „penzijski staž od 15 godina” zbog otpuštanja sa posla na osnovu diskriminacije.

48. U tom smislu, Ombudsman podseća na referencu PKVS na Rezoluciju generalne skupštine UN-a br. 48/153 od dana 20. decembar 1993. godine, koja priznaje (i osuđuje) između ostalog “... mere i prakse diskriminacije i kršenje ljudskih prava Albanaca na Kosovu, kao i veliku represiju koju su sprovele srpske vlasti, uključujući: ... b. Diskriminatorno otpuštanje albanskih službenika,

posebno iz policije i sudstva, masovno otpuštanje Albanaca iz profesionalnih, administrativnih i ostalih kvalifikovanih pozicija u društvenim preduzećima i javnim institucijama, uključujući nastavnike iz školskog sistema pod upravljanjem Srba.”

49. Pored toga, diskriminatorski zakon je takođe bio i “Zakon o privremenim merama za društvenu zaštitu samoupravnih prava i društvene svojine” (Službeni glasnik SRS br. 49 od 28. oktobra 1989. godine) koji je omogućio da se putem takozvanih “privremenih mera” nametnutih u društvenim preduzećima (DP), albansko rukovodstvo otpusti sa posla i zameni srpskim rukovodstvom. I ovu kategoriju otpuštenih rukovodilaca na tipičan način reprezentuje predstavljeni slučaj zaposlenog na rukovodećem položaju S.J. Takođe, ovaj zakon smatra se nevažećim prema Uredbi UNMIK-a 1999/24 zbog diskriminatorskog karaktera.

50. Iz onoga što je gore rečeno, jasno je da je otpuštanje sa posla u vreme prinudnih mera bio diskriminatorski proces zasnovan na diskriminatorskim zakonima. Na tim osnovama, Ombudsman skreće pažnju na činjenicu da iz ovih činjenica nastaje ustavna obaveza Vlade Republike Kosovo da preduzme mere kako bi se izbegla diskriminacija ove kategorije građana priznavajući njihovo pravo na starosnu penziju platiša doprinosa za građane koji nisu dostigli penzijski staž od 15 godina zbog prinudnog i diskriminatorskog otpuštanja sa posla 90-tih godina.

Ustavne obaveze i pozitivne obaveze države Kosovo u odnosu na prava građana

51. Obaveza države Kosovo da prizna prava na penziju platiša doprinosa za kategoriju građana koji su otpušteni sa posla na diskriminatorskoj osnovi proističe iz nekoliko odredaba Ustava. U prvom redu iz osnovnih odredbi Ustava, odnosno člana 3. [Jednakost pred zakonom], gde se između ostalog utvrđuje da: “Sprovođenje javne vlasti u Republici Kosovo se zasniva na načelu jednakosti svih građana pred zakonom i poštovanju međunarodno priznatih prava i osnovnih sloboda ...” (stav 2).

52. U duhu ove osnovne odredbe, treba usvojiti zakonodavstvo koje utvrđuje određena prava građana, uključujući i zakon koji utvrđuje pravo na penziju. U tom pravcu, dok je nesporna činjenica da je jedan deo građana bio otpušten sa posla na diskriminatorskoj osnovi, u vreme prinudnih mera, i stoga nisu dostigli “penzijski staž od 15 godina”, tada radi jednakosti pred zakonom ova kategorija se ne može izjednačiti sa ostalim delom građana prema kojima nije primenjena ista praksa (prema kojima se, shodno tome, i može primeniti kriterijum za penzijski staž od 15 godina). Konkretno, poštovanje ovog načela podrazumevalo bi izmenu člana 8. ZPŠFD, i da se za ovu kategoriju građana prizna pravo na penziju platiša doprinosa, čak i ako nije dostignut kriterijum za penzijski staž. U protivnom, Ombudsman smatra da odredba člana 8. ZPŠFD, kako trenutno stoji, legitimise diskriminatorsku praksu otpuštanja sa posla u vreme prinudnih mera i u svom duhu povređuje osnovno načelo jednakosti građana pred zakonom.

[...]

58. Nadalje, Ombudsman navodi da poricanje prava na starosnu penziju platiša doprinosa za ovu kategoriju građana, osim što predstavlja povredu jednakosti pred zakonom i diskriminaciju, narušava njihovo dostojanstvo, koje prema Ustavu treba da bude osnov svih drugih ljudskih prava. Ovaj standard je utvrđen u članu 23. Ustava gde se navodi “Ljudsko dostojanstvo je neosporivo i predstavlja osnov svih ljudskih prava i osnovnih sloboda”.

59. Kao zaključak, na osnovu činjenica i argumenata predstavljenih u ovom izveštaju, Ombudsman smatra da Vlada Republike Kosova, odnosno MRSZ u skladu sa Ustavom i pozitivnim obavezama države u odnosu na unapređenje ljudskih prava, treba da iniciraju izmenu ZPŠFD, sa ciljem da svi građani koji su na diskriminatorskoj osnovi otpušteni sa posla u 90-tim godinama steknu starosnu penziju platiša doprinosa, iako nisu dostigli penzijski staž od 15 godina.

60. Svakako, u skladu sa prirodom prava na penziju, MRSZ ima nadležnost da izvrši i kategorizaciju penzionera koji su radili pre 1999. godine, u zavisnosti od godina rada, profesije, dužnosti i drugih kriterijuma za tu svrhu.

66. Iz analize činjenica i događaja koji su se dogodili nakon 1989. godine, odnosno prakse otpuštanja sa posla u vreme prinudnih mera, Ombudsman konstatuje da je taj proces bio diskriminatorski. Iz istraživanja IO proizilazi da se otpuštanje sa posla 90-tih godina nakon nametanja prinudnih mera na Kosovu, zasnivalo na proizvoljnoj praksi, koju su sprovodili "privremeni organi" (npr. "privremeni upravni organ" kako je predstavljeno i u ovom izveštaju) i u skladu sa posebnim diskriminatorskim zakonima.

67. Pored toga, ovu praksu su kao diskriminatorску, takođe okvalifikovale i rezolucije UN-a, Haški tribunal i Vrhovni sud Kosova. Na osnovu toga, Ombudsman skreće pažnju da jedna takva diskriminatorска praksa ne bi trebalo da i dalje proizvodi posledice za građane Kosova, odnosno kategoriju građana koji ne koriste penziju platiša doprinosa.

68. Iz tih razloga, a na osnovu ustavnih obaveza i pozitivnih obaveza koje država ima u odnosu na građane, Ombudsman konstatuje neophodnost da Vlada Republike Kosova preduzme mere da svim građanima koji su radili pre 1999. godine i koji su otpušteni sa posla na diskriminatorским osnovama omogući da koriste starosnu penziju platiša doprinosa. U tu svrhu neophodno je izmeniti ZPŠFD, odnosno njegov član 8".

III. Kratak pregled istorije penzijskog i invalidskog sistema na Kosovu zasnovan na informacijama koje je MRSZ dostavio 29. januara 2021. godine

47. Dana 29. januara 2021. godine, MRSZ je dostavio Sudu "Informacije u vezi sa slučajem KO190/90". Između ostalog, MRSZ je pojasnio da je penzijski i invalidski sistem na Kosovu prošao kroz nekoliko etapa: (i) prva etapa obuhvata period od 1947. godine do 1983. godine, kada su se na Kosovu primenjivali zakoni bivše Jugoslovenske federacije; (ii) druga etapa obuhvata period od 1983. godine do 1992. godine, kada je Kosovo imalo autonomni penzijski i invalidski sistem, koji je regulisan prema zakonima usvojenim od strane Skupštine Kosova; (iii) treća etapa obuhvata period od 1992. godine do 1999. godine kada je penzijski i invalidski sistem Kosova, diskriminatorским zakonima integrisan u penzijski i invalidski sistem Republike Srbije; (iv) četvrta etapa penzijskog i invalidskog sistema je od 1999-2002. godine poznatija kao etapa "institucionalnog i zakonskog vakuuma" na Kosovu, jer zbog rata u ovom vremenskom intervalu, uopšte nije funkcionisao penzijski i invalidski sistem Kosova, kada je velika većina kosovskih penzionera ostala bez penzija; i (v) peta etapa počinje od 1. jula 2002. godine pa nadalje, kao reformna etapa sa novim konceptom penzijskog i invalidskog sistema koji se sastoji od tri stuba, u kome su dve forme penzija, osnovna starosna penzija i penzija zasnovana na individualnoj štednji, obavezne, a treći stub se odražava kao forma dobrovoljnih penzija.

48. MRSZ je dalje istakao da je *“nakon ukidanja autonomije Kosova 1989. godine, usledilo i ukidanje Fonda za penzijsko i invalidsko osiguranje”*. Inače, u periodu od 1992. do 1999. godine u Fondu PIO su uvedene prinudne mere i isti je prenet pod nadležnosti Penzijsko-invalidskog fonda Srbije. U nastavku, MRSZ navodi da je: *“Kao posledica rata tokom 1999. godine, rezultiralo potpuno uništenje penzijskog sistema na Kosovu, kao i prekid isplate penzija etničkim Albancima, jer su sredstva Penzijskog fonda Kosova preneti u Penzijski fond Srbije”*. MRSZ takođe objašnjava sledeće: *“Nakon ovog perioda, 2002. godine, Kosovo se konačno odvojilo od penzijskog sistema koji je primenjivan u bivšoj Jugoslaviji (pay as you go, skraćeno PAYG)”*.
49. Pored toga, MRSZ je takođe pojasnio da se penzijski sistem na Kosovu od 2002. godine sastoji od tri stuba, u kome su dve forme penzija, osnovna starosna penzija i štednja po osnovu individualne štednje, obavezne, dok je treći stub forma dobrovoljnih penzija.
50. Na osnovu datog objašnjenja: *“prvi stub obuhvata penzijske šeme koje su finansirane iz državnog budžeta, na početku se sastojao od javnih penzija koje su uplaćivane svim Kosovarima – osnovne penzije, obuhvatajući i penziju za ograničene sposobnosti; ovaj stub je kasnije konstantno dopunjivan i sledećim penzijskim šemama i naknadama: penzije na osnovu plaćenih doprinosa, prevremene penzije rudara u rudnicima na Kosovu i kompleksu “Trepča”, penzije pripadnika Kosovskog zaštitnog korpusa (KZK), penzije pripadnika Bezbednosnih snaga Kosova, nadoknada za slepa lica, šema za nadoknadu licima sa paraplegijom i tetraplegijom, šema za nadoknadu radnicima u obrazovanju od školske 1990/91 godine do školske 1998/99 godine”*.
51. MRSZ je nastavio sa objašnjenjem da, *“drugi stub obuhvata penzijske štednje na individualnim računima koje su obavezne za svakog zaposlenog koji radi na Kosovu, iznad 18 godina starosti. Ključni izvor penzijske štednje su obavezni doprinosi. Doprinos je određen da bude 10% iznosa plate, uz učešće u doprinosima 5% poslodavac i 5% zaposleni. Visina penzije zavisi od iznosa uplaćenih doprinosa, a prihod se ostvaruju njihovim investiranjem (kapitalizacija individualnih investicija)”*.
52. Na kraju, MRSZ navodi sledeće: *“treći stub-dobrovoljni (dopunski) penzijski sistem. Ovaj sistem je dobrovoljna privatna penzija organizovana na individualnoj osnovi ili od samih preduzeća. Ovaj sistem dopunjava sistem prvog i drugog stuba”*.
53. Konačno, MRSZ navodi da penzije na osnovu plaćenih doprinosa predstavljaju kategorije koje se isplaćuju iz državnog budžeta, bez obzira na to što se šema naziva doprinosnom. Samim tim, iznos penzije i kategorizacija nisu povezani sa iznosom doprinosa uplaćenog pre 1999. godine, jer se ista u potpunosti pokriva iz državnog budžeta.
54. MRSZ je takođe naglasio da su prosvetni radnici trenutno kategorija najprivilegovanijih korisnika u pogledu ostvarivanja prava na penziju na osnovu plaćenih doprinosa jer oni, pored priznavanja staža od 1990. do 1999. godine, ostvaruju i dodatnu naknadu koja varira u zavisnosti od toga koliko se radilo tokom 1989-1990. do 1998-1999. godine. Zakon koji osporava relevantni sud utvrđuje, *“ovim zakonom se priznaje radni staž za doprinosnu penziju za godine 1998-1999 za prosvetne, zdravstvene i druge radnike koji su radili u sistemu Republike Kosovo”*, kroz stav 6. člana 8. Zakona o penzijskim šemama finansiranim od države.
55. U vezi sa pitanjem Suda upućenim MRSZ-u, *“koja su prava onih lica koja dostave dokaze o doprinosu ispod 15 godina radnog staža pre 1. januara 1999. godine i kako*

moгу ostvariti ovo pravo u trenutnim okolnostima?“, MRSZ je izjavio sledeće: “Svi podnosioci zahteva za penziju na osnovu plaćenih doprinosa koji ne dostave dokaze o 15 godina radnog staža ostvaruju pravo na osnovnu penziju”; u nastavku, MRSZ takođe navodi sledeće: “Podsećam vas da smo mi izradili novo administrativno uputstvo kojim se predviđaju neke suštinske izmene u smislu ostvarivanja penzije na osnovu plaćenih doprinosa, kao što su: -priznavanje perioda od 1990. godine do 31.12.1998. godine kao staž na osnovu plaćenih doprinosa za sve one koje je sprska prinudna uprava otpustila sa posla [naglasak dodat]; - kao i priznavanje diploma do 1998. godine”.

56. Na kraju, u vezi sa 5. pitanjem Suda upućenim MRSZ-u, odnosno, “Da li kosovske institucije imaju pristup registru radnih odnosa radnika u periodu 1990-1999? Kako je uređeno pitanje tereta dokazivanja za dostavljanje takvih dokaza prilikom podnošenja zahteva za starosnu penziju na osnovu plaćenih doprinosa?“, MRSZ je odgovorio sledeće:

“Institucije Kosova, odnosno MRSZ-OP poseduju nekoliko registara, kopije obrazaca za uplatu doprinosa (nekoliko organizacija), presude sudova pre i posle rata, različite odluke tadašnjih RO, odluke o godišnjim odmorima i druge relevantne materijalne dokaze, dokumenta izdata od strane KAP-a (poseduju dosjee RO koje su privatizovane), jednostavno rečeno, svaki dokument koji se smatra valjanim za radni odnos; materijalne dokaze koje posedujemo mi kao odeljenje pribavljamo iz naših baza podataka, odnosno iz arhiva koje smo nasledili, a za eventualne dokaze koje ne posedujemo, nalažemo strankama”.

Navodi relevantnog suda

57. Suština zahteva relevantnog suda se sastoji u sumnji u ustavnost stava 2. člana 8. osporenog zakona, kao i u saglasnost ovog člana sa “međunarodnim instrumentima koji uređuju korpus ljudskih prava i sloboda”. Relevantni sud navodi postojanje povrede članova 24. [Jednakost pred zakonom] i 46. [Zaštita imovine] Ustava u vezi sa članom 1. (Zaštita imovine) Protokola br. 1 EKLJP-a
58. Prema tumačenju relevantnog suda, gore pomenuti član osporenog zakona predviđa da se kategorizacija korisnika penzije na osnovu plaćenih doprinosa, prema vremenskom trajanju uplate doprinosa, prema kvalifikacionoj strukturi i drugim kriterijumima, utvrđuje podzakonskim aktom, koji usvaja nadležno ministarstvo. S tim u vezi, nadležno ministarstvo, odnosno MRSZ je osporenim Administrativnim uputstvom, u članu 6, kao kriterijum za priznavanje prava na penziju na osnovu plaćenih doprinosa definisao uslov da korisnici moraju imati penzijski staž na osnovu plaćenih doprinosa od najmanje petnaest (15) godina pre 1. januara 1999. godine, prema ‘Zakonu o penzijskom i invalidskom osiguranju Kosova (PIO) Kosova, br. 26/83’.
59. Shodno tome, relevantni sud ističe da se za ostvarivanje penzije na osnovu plaćenih doprinosa kvalifikuje lice koje ima najmanje petnaest (15) godina penzijskog staža pre 1. januara 1999. godine. Stoga, prema relevantnom sudu, takvo vremensko ograničenje je u suprotnosti sa Ustavom i svim međunarodnim instrumentima, jer se kao osnova za penziju ne uzima “radni vek doprinosioca” (ili radni staž doprinosioca), već njegov doprinos tokom određenog vremenskog perioda, što se sastoji u tome da neko ko je radio do 1999. godine i ima samo 15 godina radnog staža prima punu penziju, dok oni koji prilikom podnošenja zahteva za penziju imaju i 30 godina doprinosa, ali nemaju 15 godina do 1. januara 1999. godine, ne primaju penziju. Relevantni sud takođe ističe da je “opšte poznato” da su pripadnici albanske zajednice masovno otpušteni sa posla u periodu 1990-1999 godine.

60. Konačno, relevantni sud ističe da su odredbe osporenog zakona i osporenog administrativnog uputstva u suprotnosti sa članovima 24. i 46. Ustava i članom 1. Protokola br. 1 EKLJP-a. Shodno tome, na osnovu prethodnog argumentovanja, relevantni sud predlaže (i) da se zahtev usvoji i proglase neustavnim gore navedene odredbe osporenog zakona i osporenog administrativnog uputstva; i (ii) da se naloži zakonodavnom telu, odnosno Skupštini, da u što kraćem roku usaglasí predmetni zakon sa Ustavom Republike Kosovo.

Odgovori koji su primljeni od članova Foruma Venecijanske komisije

61. Na pitanja koja je Sud uputio Forumu Venecijanske komisije, kao što je navedeno u stavu 24. iznad, Sud je dobio odgovore od: (i) Ustavnog suda Češke Republike; (ii) Ustavnog suda Rumunije; (iii) Ustavnog suda Severne Makedonije; (iv) Ustavnog suda Bosne i Hercegovine; (v), Lihtenštajna; (vi) Suda Holandije; (vii) Ustavnog suda Letonije; (viii) Ustavnog suda Bugarske; (ix) Ustavnog suda Poljske; (x) Ustavnog suda Slovačke; (xi) Ustavnog suda Hrvatske; (xii) Vrhovnog upravnog suda Švedske; i (xiii) Ustavnog suda Južne Afrike. Sud će u nastavku predstaviti odgovore gore navedenih sudova na pitanja Suda, koja su izložena u stavu 24. ove presude.

(i) Ustavni sud Češke Republike

62. Odluke Ustavnog suda kojima se poništava statut, druge odredbe ili njegove pojedinačne odredbe su shodno članu 58 (1) Zakona o Ustavnom sudu primenljive na dan objavljivanja u Zborniku zakona, osim ako Sud ne odluči drugačije. Član 70 (1) Zakona predviđa da u takvoj odluci Ustavni sud određuje datum poništenja.
63. Sa ciljem da se izbegnu neželjene posledice trenutnog poništenja osporenog zakona, ponekad je potrebno odložiti izvršenje (pravosnažnost) odluke. Vreme koje Ustavni sud daje zakonodavcu da predmetni zakon usaglasí sa pravnim poretom varira. Iako nije određen fiksni period, u većini slučajeva on se kreće od 2 do 18 meseci (zavisi od pojedinačnih okolnosti slučaja). Tokom ovog perioda, zakon koji je proglašen neustavnim u međuvremenu ostaje deo pravnog poretka i dalje je obavezujući za sve javne organe i lica.
64. Govoreći o predmetima koji su na čekanju/nerešeni, nepostupanje sudova bi verovatno bio najgori scenario. Prema pravnoj teoriji, sudovi ne bi trebalo da čekaju na izvršenje odluke Ustavnog suda, odnosno na usvajanje novog zakona od strane Skupštine. Oni treba da nastave postupke i, ako je moguće, da direktno primenjuju relevantne odredbe ustavnih zakona ili međunarodnih sporazuma umesto zakona koji je derogiran od strane Ustavnog suda. Ako takva direktna primena ustavnih normi nije opcija, sudovi nemaju drugog izbora nego da primenjuju neustavni zakon. Međutim, oni će nastojati da zakon tumače i primenjuju u skladu sa ustavom, imajući u vidu obrazloženje odluke o poništenju Ustavnog suda.
65. U nastavku, Ustavni sud Češke Republike je naglasio da je važno dodati da sama činjenica da je redovni sud primenio zakon koji je proglašen neustavnim (ali takva odluka Ustavnog suda još uvek nije bila izvršiva) ne bi trebalo da predstavlja dovoljan osnov za poništenje odluke redovnog suda. Ustavni sud može da interveniše samo ako je načinom primene neustavnog zakona od strane redovnog suda prouzrokovana povreda osnovnih prava nekog pojedinca.
66. Poništavanje zakona ili njegovih pojedinačnih odredbi od strane Ustavnog suda može predstavljati osnov za ponovno otvaranje predmeta samo u krivičnom postupku ako

presuda redovnog suda još uvek nije izvršena. Ostale odluke donete na osnovu poništenog zakona moraju ostati nepromenjene; međutim, prava i dužnosti koje proizilaze iz ovih odluka ne mogu se sprovoditi. U tom kontekstu, vidi član 71. Zakona o Ustavnom sudu:

Član 71.

(1) Ako je na osnovu statuta ili nekog drugog akta koji je Sud poništio, sud u krivičnom postupku doneo presudu koja je postala pravosnažna, ali još uvek nije izvršena, ništavost tog statuta ili drugog akta predstavlja osnov za ponavljanje postupka u skladu sa odredbama zakona o krivičnom postupku.

(2) Ostale pravosnažne odluke donete na osnovu statuta ili nekog drugog akta koji je poništen, ostaju nepromenjene; međutim, prava i dužnosti koje proizilaze iz takvih odluka se ne mogu sprovoditi.

(3) Odredbe stavova 1. i 2. primenjuju se i u slučajevima kada se deo statuta ili nekog drugog akta ili neka od njegovih odredbi stavlja van snage.

(4) Inače prava i dužnosti koje proizilaze iz pravnih odnosa uspostavljenih pre proglašenja ništavim statuta ili drugog akta, ostaju nepromenjena.

67. Presudom od 28. marta 1995. godine [br. Pl. ÚS 20/94], Ustavni sud je ukinuo nekoliko zakonskih odredbi koje se odnose na institucionalno zbrinjavanje dece. S obzirom na neophodnost održavanja pravnog okvira za preduzimanje različitih hitnih radnji u interesu deteta, Sud je odlučio da odloži izvršenje (pravosnažnost) odluke do 1. oktobra 1995. godine, kako bi zakonodavcu dao razuman rok za uvođenje neophodnih zakonskih izmena.
68. Sličan pristup je zauzet i u nizu drugih odluka. Na primer, u presudi [br. Pl. ÚS 26/94] od 18. oktobra 1995. godine (ustavna usaglašenost zakonskih odredbi o finansiranju političkih partija) Ustavni sud je odložio izvršenje odluke za 14 meseci; on je odlučio da bi pravna praznina nastala trenutnim ukidanjem osporenog zakona bila u suprotnosti sa principom proporcionalnosti i vladavinom prava.
69. U presudi [br. Pl. ÚS 9/2000] od 17. januara 2001. godine, dejstvo derogacije osporenog zakona (izostanak sudskog razmatranja posebnih odluka upravnih organa) je odloženo za više od godinu dana (do 28. februara 2002. godine), jer bi momentalna derogacija prouzrokovala preopterećenje Ustavnog suda. U međuvremenu, Skupština je morala da nastavi rad na novom zakonodavstvu za upravno sudstvo i da uzme u obzir zaključke Suda.

(ii) Ustavni sud Rumunije

70. Ustavni sud Rumunije je naglasio da na osnovu prve rečenice člana 147 (1) Ustava, odredbama zakona i uredbi na snazi, za koje se utvrdi da su neustavne, prestaje pravno dejstvo u roku od 45 dana od dana objavljivanja odluke Ustavnog suda, ako u međuvremenu Skupština ili Vlada, zavisno od slučaja, nije uspela da usaglasi neustavne odredbe sa odredbama Ustava. Zakon ili uredbu ili njegove odredbe za koje se utvrdi da su neustavne ne može da primenjuje nijedan sud ni u kom slučaju niti bilo koji drugi javni organ od dana objavljivanja odluke Ustavnog suda u Službenom listu. "Odluka o utvrđivanju neustavnosti je deo normativnog pravnog poretka i njenim stupanjem na snagu neustavna odredba prestaje da se primenjuje za ubuduće" (vidi odluku Ustavnog suda Rumunije br. 847 od 8. jula 2008. godine, objavljenu u Službenom listu br. 605 od 14. avgusta 2008. godine). Intervencija Skupštine ili Vlade u periodu suspenzije odredbi za koje se utvrdi da su neustavne, u cilju njihovog usaglašavanja sa odlukom Ustavnog suda, izraz je opšte obavezujuće i konačne prirode odluka Ustavnog suda.

Shodno tome, za period koji je utvrđen u članu 147 (1) Ustava, odredbe za koje se utvrdi da su neustavne se s pravom suspenduju i sudovi ih ne mogu primenjivati.

71. Ni Ustav Rumunije ni Zakon br. 47/1992 o organizaciji i funkcionisanju Ustavnog suda ne predviđaju vremenski rok u kome zakonodavac mora da dovede propis za koji je utvrđeno da je neustavan u saglasnost sa Ustavom.
72. Prema tome, odluka o utvrđivanju neustavnosti direktno se primenjuje na sve predmete koji nisu rešeni pred sudovima. Ona će se primeniti, vanrednim žalbenim putem koji se sastoji od revizije, i za predmet koji je rešen pravosnažnom odlukom, ako je odluka Ustavnog suda o prihvatanju izuzeća izrečena posle trenutka kada je izuzeće zbog neustavnosti pokrenuto u tom konkretnom slučaju.
73. U zaključku, odluka o utvrđivanju neustavnosti neće se primenjivati na predmete koji su rešeni pravosnažnom odlukom pre dana objavljivanja u Službenom listu, budući da za sve vreme dejstva propisa on uživa pretpostavku ustavnosti, ali će se primenjivati na sve predmete koji su na čekanju pred sudovima na dan objavljivanja odluke u Službenom listu. Reč o primeni odredbi završne rečenice člana 147 (4) Ustava, prema kojoj, od dana objavljivanja, odluke stupaju na snagu samo za ubuduće i na taj način se poštuje pretpostavka ustavnosti pravnog propisa za period pre objavljivanja odluke o neustavnosti. Međutim, odluka će se uvek primenjivati na predmet u kome je pokrenuto izuzeće, bez obzira da li je on rešen pravosnažnom odlukom ili ne.
74. Postoje (retke) situacije u kojima zakonodavac ispravku regulatornog nedostatka utvrđenog u odluci o prihvatljivosti Ustavnog suda sprovede u periodu od dana dostavljanja odluke do dana objavljivanja odluke u Službenom listu Rumunije. U tom slučaju intervencija zakonodavca otklanja nedostatak neustavnosti, naravno od dana stupanja na snagu, ali će odluka Suda proizvoditi svoje dejstvo na sve pravne odnose koji su na čekanju na dan objavljivanja, u predmetima koji su na čekanju pred sudovima i u slučajevima rešenim pravosnažnom odlukom, ali u kojima je istaknut izuzetak neustavnosti pre dana objavljivanja odluke u Službenom listu.
75. Rumunski normativni okvir ne predviđa mogućnost sudova da suspenduju nerešene predmete u svojim spisima dok zakonodavac ne donese zakon kojim će propis koji je proglašen neustavnim dovesti u saglasnost sa Ustavom.
76. U svojoj sudskoj praksi o dejstvima odluka o prihvatljivosti koje donosi, Sud je utvrdio da je, da bi se utvrdila potreba za daljom intervencijom od strane zakonodavca, potrebno ispitati u kojoj meri zakonodavni sistem na kojem se zasniva odluka Ustavnog suda obezbeđuje potrebne elemente za njeno sprovođenje na ujednačen i predvidiv način, bez obzira na pasivnost zakonodavca.
77. Prva hipoteza je da do donošenja odgovarajućeg zakonodavnog rešenja, kao posledica odluke koja potvrđuje isključenje neustavnosti, sudovi direktno primenjuju ustavne odredbe definisane u odluci Suda u odnosu na normativnu situaciju za koju je utvrđeno da je u suprotnosti sa Ustavom. Prema tome, sudovi, na osnovu odluke o prihvatljivosti i ovlašćenja koje je u njoj dato, mogu neposredno da primenjuju Ustav.
78. Zatim, postoje situacije u kojima, bez obzira na ćutanje zakonodavca, korpus zakona na snazi obezbeđuje sve neophodne zakonodavne elemente koji omogućavaju da se ti propisi primenjuju na predvidljiv i jednoobrazan način od strane sudova.
79. S druge strane, mogu postojati situacije u kojima je, bez obzira na sveobuhvatno pravilo koje bi, u principu, omogućilo predvidljivu primenu propisa sankcionisanog odlukom

Suda, takva primena nemoguća u onoj meri u kojoj princip zakonitosti zahteva da je predmetna materijala izričito uređena (na primer, propisi o inkriminaciji krivičnih dela i određivanju kazni). Na kraju, postoje slučajevi u kojima važeće zakonodavstvo ne predviđa sve zakonodavne elemente neophodne za predvidljivu primenu propisa sankcionisanih odlukama Ustavnog suda o utvrđivanju neustavnosti pojedinih zakonodavnih rešenja.

80. Ako u prve dve hipoteze nema potrebe da zakonodavac interveniše kako bi statutarni propis doveo u saglasnost sa Ustavom, u poslednje dve hipoteze je potrebna intervencija zakonodavca da bi se mogao primeniti pravni koncept za koji je utvrđeno da je neustavan. Ako zakonodavac to odbije ili ne popravi, sud ne može da popuni zakonodavni vakum, sudovi ne mogu obustaviti postupak i dužni su da razmotre predmete koje imaju pred sobom u skladu sa postojećim zakonskim okvirom.

(iii) Severna Makedonija

81. Kada se odlukom Ustavnog suda utvrdi da je osporeni zakon neustavan, ukinute odredbe više nisu deo pravnog poretka i ne mogu se više primenjivati. Međutim, Ustavni sud u svojoj odluci navodi razloge neustavnosti zakona/pojedinih odredbi zakona, ali ne daje nikakve instrukcije Skupštini kako da ispravi situaciju u vezi sa neustavnim zakonom. Ustavni sud ne može da zaduži Skupštinu Republike Severne Makedonije kao nosioca zakonodavne vlasti da usvoji zakon niti joj može odrediti rokove za to. Skupština je, kao zakonodavni organ po Ustavu, dužna da poštuje Ustav, zakone koje je donela, ali i odluke Ustavnog suda kojima je ukinuo ili stavio van snage određene zakone (ili odredbe zakona). I u slučajevima kada se stvori praznina zbog odluke Ustavnog suda, Ustavni sud ne može direktno da nametne obavezu zakonodavnom organu da donese novi zakon niti da ukaže Skupštini kakav bi trebalo da bude sadržaj novog zakona. Prema tome, popunjavanje pravne praznine koja je nastala kao posledica prestanka važenja neustavnog zakona predstavlja zadatak zakonodavca.
82. U periodu od donošenja rešenja o pokretanju postupka za ocenu ustavnosti (što je prva faza ustavnog odlučivanja) zakona koje se upućuje Skupštini Republike Severne Makedonije na mišljenje (sa rokom od 30 dana za odgovor) do konačne odluke o njegovom ukidanju, Skupština može izmeniti zakon ili doneti novi zakon, nakon čega Sud obustavlja postupak.
83. Kako ne bi dozvolio da zakon (za koji je Ustavni sud izrazio sumnju u njegovu ustavnost) proizvodi pravne posledice, Ustavni sud obično, zajedno sa odlukom o pokretanju postupka za ocenu ustavnosti zakona, donosi i odluku o takozvanim privremenim merama. Prema članu 27. Poslovnika o radu, Ustavni sud u svakoj fazi postupka do donošenja konačne odluke, može doneti odluku o suspenziji izvršenja individualnih akata ili radnji koje se preduzimaju na osnovu zakona, drugog propisa ili opšteg akta čiju ustavnost odnosno zakonitost se ocenjuje, ako bi njegovo izvršenje moglo prouzrokovati posledice koje se ne mogu lako otkloniti. U takvim slučajevima, Ustavni sud je dužan da postupak okonča u najkraćem mogućem roku.
84. U nastavku, nerešeni predmeti pred redovnim sudovima će imati koristi od novog zakona koji je usvojila Skupština na osnovu odluke Ustavnog suda. Međutim, član 18. Zakona o sudovima (koji je jedini član o incidentalnoj kontroli ustavnosti) dozvoljava takođe i direktnu primenu odredbi Ustava. Prema članu 18. st. 2, kada sud oceni da zakon koji treba primeniti u određenom predmetu nije u saglasnosti sa Ustavom, a ustavne odredbe se ne mogu direktno primenjivati, obustavlja postupak do donošenja odluke Ustavnog suda.

85. Pravna dejstva odluka Ustavnog suda u predmetima o kojima su redovni sudovi već odlučili, zavise od vrste odluke. Dakle, odluke o ukidanju imaju *ex tunc* dejstva. Prema ovom pravilu, takve odluke Suda imaju dejstvo ne samo ubuduće, već i retroaktivno, odnosno od trenutka donošenja ukinutog zakona ili drugog propisa. Posledice primene ukinutog zakona ili drugog propisa otklanjaju se vraćanjem predmeta u pređašnje stanje, odnosno u uslove koji su postojali pre donošenja samog zakona, odnosno drugog propisa.
86. U skladu sa ovim pravnim dejstvom ukidajućih odluka Ustavnog suda i radi otklanjanja posledica usled primene zakona ili drugog propisa koji je ukinut, član 81. stav 1. Poslovnika o radu Ustavnog suda predviđa da svako kome je povređeno pravo pravosnažnim aktom ili aktom na snazi donetim na osnovu zakona, propisa ili drugog opšteg akta koji je ukinut odlukom Ustavnog suda, ima pravo da od nadležnog organa traži da poništi taj individualni akt, u roku od 6 meseci od dana objavljivanja odluka Suda u Službenom listu. Ako se posledice usled primene zakona, propisa ili opšteg akta koji je ukinut odlukom Ustavnog suda ne mogu otkloniti izmenom individualnog akta u smislu prethodnog stava, Sud može dosuditi da se posledice otklanjaju vraćanjem u pređašnje stanje, uz naknadu štete ili na neki drugi način.
87. Međutim, ni u jednom procesnom zakonu Republike Severne Makedonije ne postoji izričita odredba da se ponovno otvaranje sudskog postupka može tražiti i u slučajevima kada je zakon na osnovu kojeg je doneta sudska odluka na snazi, ukinut odlukom Ustavnog suda. Međutim, nepostojanje takve odredbe ne bi trebalo da bude prepreka da nadležni sud odluči o konkretnom zahtevu stranke za ukidanje ili izmenu sudske odluke na snazi i iz ovog razloga, pošto ga ukidajuća odluka Ustavnog suda obavezuje na to, jer njeno pravno dejstvo važi za sve (*erga omnes*), uključujući i druge sudove. Za razliku od ukidajućih odluka, pravna dejstva odluka Ustavnog suda kojima se stavlja van snage zakon, drugi propis ili opšti akt, odnose se samo na ubuduće, što znači da ukinuti zakon, drugi propis ili opšti akt prestaje da se primenjuje i proizvodi pravno dejstvo *ex nunc* (od ukidanja pa nadalje), a posledice koje su već proizvedene ostaju.

(iv) *Ustavni sud Bosne i Hercegovine*

88. Ustavni sud je nadležan za predmete koje mu uputi bilo koji sud u Bosni i Hercegovini u pogledu toga da li je zakon, čije važenje zavisi od njegove odluke, u saglasnosti sa Ustavom, Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i osnovnim slobodama i njenim protokolima, ili sa zakonima Bosne i Hercegovine; ili u pogledu postojanja ili delokruga primene nekog opšteg pravila međunarodnog javnog prava u vezi sa odlukom suda.
89. Što se tiče dejstava odluke o zahtevu, relevantna odredba je član 61. Poslovnika Ustavnog suda Bosne i Hercegovine, kojim je utvrđeno sledeće: “(1) *Ustavni sud odlukom kojom usvaja zahtev odlučuje o njenom pravnom dejstvu (ex tunc, ex nunc).* (2) *Odlukom kojom se utvrđuje nesaglasnost iz člana VI (3)(a) i VI (3)(c) Ustava, Ustavni sud može u celosti ili delimično ukinuti opšti akt ili njegove pojedine odredbe.* (3) *Ukinuti opšti akt, odnosno njegove ukinute odredbe prestaju da važe narednog dana od dana objavljivanja odluke Ustavnog suda u Službenom glasniku Bosne i Hercegovine.* (4) *Izuzetno, Ustavni sud može odlukom kojom se utvrđuje nesaglasnost iz člana VI(3)(a) i VI(3)(c) Ustava odrediti rok za usaglašavanje koji ne može biti duži od šest meseci.* (5) *Ako se u ostavljenom roku iz stava 4 ovog člana ne otkloni utvrđena nesaglasnost, Ustavni sud će svojom odlukom utvrditi da nesaglasne odredbe prestaju važiti.* (6) *Narednog dana od dana objavljivanja odluke iz stava 4 ovog člana u Službenom glasniku Bosne i Hercegovine prestaju važiti nesaglasne odredbe”.*

90. U sudskoj praksi Ustavnog suda Bosne i Hercegovine utvrđeno je da odluke ustavnog suda nemaju retroaktivno dejstvo. Ustavni sud ocenjuje da je nesporno da pozitivno zakonodavstvo vezuje primenljivost zakona ili podzakonskih akata ili odluka ustavnih sudova u trenutku njihovog objavljivanja u službenim listovima. U konkretnom slučaju, članovi 40. i 41. Zakona o postupku pred Ustavnim sudom Federacije, utvrđuju da se zakon ili drugi propis za koji Ustavni sud Federacije utvrdi da je neustavan ne primenjuje od dana objavljivanja presude Ustavnog suda u *“Službenim novinama Federacije BiH”*. Polazeći od napred navedenog, Ustavni sud ocenjuje da se stav Vrhovnog suda da odluka Ustavnog suda Federacije nema retroaktivno dejstvo ne može smatrati proizvoljnom.

(v) *Lihtenštajn*

91. Kada Ustavni sud oceni da je određeni zakon neustavan, Vlada bez odlaganja objavljuje odluku u Službenom listu Lihtenštajna. Ukidanje zakona stupa na snagu nakon objavljivanja, osim u slučajevima kada Ustavni sud odredi rok od najviše godinu dana; predmetni slučaj će biti izuzet od toga (član 19(3) Zakona o Ustavnom sudu [StGHG]). Drugim rečima, ako Ustavni sud odredi neki rok, zakon ostaje na snazi sve dok nacionalni zakonodavac ne predstavi novi zakon u saglasnosti sa Ustavom.
92. Predmeti koji su na čekanju/nerešeni i zahtevaju primenu neustavnog zakona se, po pravilu, ne obustavljaju do donošenja novog zakona. S obzirom na to da u slučaju roka koji je odredio Ustavni sud, zakon i dalje ostaje na snazi, on se primenjuje od strane redovnih sudova. Predmeti koji su već rešeni od strane redovnih sudova ne podležu novom sudskom razmatranju.

(vi) *Holandija*

93. Pre svega, situacija u Holandiji je malo drugačija od one u većini drugih evropskih zemalja. Član 120. Ustava zabranjuje sudijama (svakom sudiji, Holandija nema ustavni sud) da ocenjuju ustavnost zakona koji je usvojio parlament (parlamentarni akt). U Holandiji se ne dešava situacija ocenjivanja ustavnosti nekog parlamentarnog akta.
94. Sudije u Holandiji, s druge strane, mogu da ocenjuju ustavnost nižih vrsta propisa, kao što su vladini ili ministarski ukazi i lokalni propisi. Pored toga, sudije mogu da ocenjuju saglasnost svih vrsta propisa, uključujući parlamentarne zakone, sa zakonodavstvom EU-a, kao i međunarodne ugovore o ljudskim pravima.
95. Međutim, i u slučajevima kada sudija zaključi da zakon krši zakonodavstvo EU ili međunarodni ugovor o ljudskim pravima, nije mu dozvoljeno da naloži zakonodavcu da preduzme bilo kakvu radnju ili da mu ostavi vremenski rok u kojem mora da otkloni povredu (vidi predmet: ECLI:NL:HR:2003:AE8462). Sve što sudija može da uradi jeste da zaključi da određena zakonska odredba krši zakonodavstvo EU ili međunarodni ugovor o ljudskim pravima. On ne može ništa da kaže o tome šta bi zakonodavac trebalo da uradi po tom pitanju. U izuzetnom slučaju, vrhovni sud je upozorio da, ako zakonodavac ne otkloni poznatu nesaglasnost 'na vreme' (sud ne daje određen vremenski rok), sudiji može biti dozvoljeno da sam reši to pitanje (vidi predmet: ECLI:NL:HR:1999:AA2756).
96. U principu, u holandskom sistemu se pretpostavlja da je na zakonodavnom telu da odluči da li da, kada i kako izmeni zakon koji je neustavan. Postojeći zakon ostaje na snazi sve dok zakonodavno telo ne izvrši izmene i može se i dalje primenjivati u drugim slučajevima. Razlog za ovo je to što je na demokratski izabranim zakonodavnim telima, a ne na sudstvu, da donose političke izbore. Ovaj 'mandat zakonodavnog tela' je prilično

jak u Holandiji i ima velike posledice po ulogu sudija kada je u pitanju ocena ustavnosti parlamentarnih akata ili njihove saglasnosti sa višim zakonom.

97. Sudovi u Holandiji ne obustavljaju odlučivanje u aktivnim predmetima sve dok nacionalno zakonodavno telo ne izmeni neustavnu odredbu ili, u holandskom kontekstu, odredbu za koju je proglašeno da krši zakonodavstvo EU ili međunarodni ugovor o ljudskim pravima. Kao što je već prethodno pomenuto, sudije u Holandiji ne mogu naložiti zakonodavnom telu da izmeni zakonodavstvo, tako da nema smisla da čekamo na ishod toga. Niži sudovi bi generalno sledili više sudove u svojim presudama, što znači da bi se normalno sledili mogući predsedani ustanovljeni u pogledu nesaglasnosti primene određene zakonske odredbe sa višim zakonom.

(vii) Ustavni sud Letonije

98. Ustavni sud Letonije je naglasio da kada se određena zakonska odredba proglasi neustavnom, u tom slučaju se smatra da ista nije na snazi od dana objavljivanja presude Ustavnog suda, osim u slučajevima kada Ustavni sud odluči drugačije. Ustavni sud Letonije obično ostavlja zakonodavnom telu vremena da uredi pravni sistem, na primer, izmenom odredbe koja je proglašena neustavnom. Obično tokom ovog prelaznog perioda (i) neustavna odredba ostaje i dalje na snazi i primenljiva je kao i ranije; ili, (ii) Sud uključuje posebna uputstva u vezi sa primenom neustavne odredbe, koja obično ukazuju na to da se u prelaznom periodu neustavna odredba mora primenjivati u skladu sa odlukom Ustavnog suda.
99. U principu, svi predmeti koji su presuđeni pre nego što je Ustavni sud proglasio odredbu neustavnom, ostaju nepromenjeni, odnosno neće biti ponovo otvarani. Odgovor na ovo pitanje zavisi od vremenskog dejstva odluke Ustavnog suda. Međutim, ako presuda Ustavnog suda ima retroaktivno dejstvo, onda sva tri procesna zakona (građanski, civilni i upravni) predviđaju mogućnost da se traži ponavljanje postupka, s obzirom na to da je odredba proglašena neustavnom.
100. Za slučajeve u kojima je Ustavni sud upoznat sa predmetima na čekanju, u kojima će se primeniti neustavna odredba, daje retroaktivno dejstvo presudi o ništavosti neustavne odredbe u odnosu na "ona lica koja su već otpočela zaštitu svojih prava redovnim pravnim sredstvima i na koje je primenjena osporena norma". To znači da se ništavost proteže na nerešene predmete i predmete na čekanju o kojima je upoznat Ustavni sud, ali i na predmete o kojima nije upoznat.

(viii) Ustavni sud Bugarske

101. Ustavni sud Bugarske naglašava da se zakonska odredba koja je proglašena neustavnom ne primenjuje, ali da je Parlament jedini nadležni organ koji može da ukine ili izmeni zakonsku odredbu koju je Ustavni sud proglasio neustavnom. Svi predmeti koji su na čekanju ili još uvek nisu rešeni se obustavljaju i na kraju rešavaju u skladu sa odlukom Ustavnog suda što znači da se neustavna zakonska odredba ne primenjuje. U slučajevima u kojima Ustavni sud proglasi zakonsku odredbu neustavnom, na zakonodavnom telu je da donese novi zakon i nije ograničeno bilo kakvim vremenskim okvirom ili rokom. Ustavni sud napominje da Vrhovni kasacioni sud odluku Ustavnog suda kojom je određena zakonska odredba proglašena neustavnom ne može smatrati osnovom za ukidanje izvršne odluke.

(ix) Ustavni sud Poljske

102. Ustavni sud Poljske naglašava da njihove presude stupaju na snagu od dana objavljivanja, ali se može naznačiti i neki drugi datum za ukidanje zakonske odredbe koja je proglašena neustavnom. Period koji Ustavni sud odredi za ukidanje neustavne zakonske odredbe ne može biti duži od 12 ili 18 meseci. Takođe, u slučajevima kada ukidanje određene zakonske odredbe ima finansijske implikacije, Ustavni sud određuje datum ukidanja neustavne odredbe nakon prijema mišljenja Saveta ministara. Odlaganje roka za ukidanje neustavne zakonske odredbe vrši se kako bi se zakonodavnom telu ostavilo potrebno vreme da se donese novi zakon i kako bi se izbegao ‘zakonodavni jaz’.
103. Na osnovu sudske prakse Ustavnog suda, neustavna zakonska odredba ostaje obavezujuća sve dok zakonodavno telo ne donese novi zakon, međutim, u pojedinim slučajevima Ustavni sud objašnjava da iako neustavna zakonska odredba ostaje obavezujuća, redovni sudovi moraju imati u vidu da zakonskoj odredbi koja je proglašena neustavnom nedostaje pretpostavka ustavnosti. Nakon okončanja postupka pred Ustavnim sudom, redovni sudovi se oslanjaju na obrazloženje koje je izneo Ustavni sud u odnosu na dejstva presude. Ustavni sud napominje da u pojedinim slučajevima zainteresovani pojedinci mogu podneti pritužbu za ponovno otvaranje postupka zbog toga što je u njihovom predmetu odlučeno na osnovu neustavne zakonske odredbe, međutim, ponovno otvaranje postupka nije dozvoljeno u praksi zbog toga što su te odredbe već primenjene.

(x) *Ustavni sud Slovačke*

104. Ustavni sud Slovačke naglašava da kada se određena zakonska odredba proglasi neustavnom, onda je na organu koji je doneo neustavnu odredbu da je usaglasi sa Ustavom u roku od šest (6) meseci od dana objavljivanja presude Ustavnog suda. Ako organ kome pripada da usaglasi neustavnu odredbu sa Ustavom ne sprovede tu radnju u roku od šest meseci, tada neustavna odredba prestaje da važi nakon navedenog roka.
105. U praksi redovni sudovi primenjuju zakonske odredbe koje se osporavaju i koje čekaju na ocenu njihove ustavnosti od strane Ustavnog suda. Dejstva odluka Ustavnog suda su obavezujuće za sve i uglavnom imaju dejstvo za ubuduće (*ex nunc*) sa izuzetkom krivičnih predmeta, dok se postupci iz građanske i upravne oblasti o kojima je odlučeno ne otvaraju ponovo.

(xi) *Ustavni sud Hrvatske*

106. Ustavni sud Hrvatske naglašava da rok koji se ostavlja zakonodavnom telu da donese novi zakon u skladu sa Ustavom varira od nekoliko meseci do godinu ili dve s obzirom na složenost pitanja koja su razmotrena ili koliko zakonskih odredbi je ukinuto. Dejstva odluka Ustavnog suda protežu se samo za ubuduće (*ex nunc*). Što se tiče vremenskog roka, ukinuti zakon ili drugu propis (a to može biti podzakonski akt, na hrvatskom jeziku “*drugi odnosno podzakonski propis*”) ili njihove ukinute posebne odredbe, gubi pravnu snagu danom objavljivanja odluke Ustavnog suda u Službenom listu, osim u slučajevima kada Ustavni sud odredi neki drugi rok. Ustavni sud u izreci svoje odluke utvrđuje tačan datum prestanka važenja ukinutog zakona.
107. Takođe, Ustavni sud odlučuje da stupanjem na snagu novog zakona (odnosno onog koji treba da usvoji Skupština umesto onog ukinutog) prestaje da važi ukinuti zakon. Predmeti koje su redovni sudovi rešavali na osnovu zakonske odredbe koju je Ustavni sud proglasio neustavnom mogu se ponovo otvarati ako se u roku od šest meseci od dana objavljivanja odluke Ustavnog suda u Službenom listu ispune uslovi predviđeni Zakonom o Ustavnom sudu. Sud koji je podneo zahtev u postupku incidentalne

kontrole, obustavlja postupak i podnosi zahtev Ustavnom sudu za ocenu ustavnosti zakona ili njegovih pojedinih odredbi.

(xii) *Vrhovni upravni sud Švedske*

108. U Švedskoj ne postoji ustavni sud. Funkcije takvog suda se izvršavaju od strane Vrhovnog suda i Vrhovnog upravnog suda, ali Vrhovni upravni sud nema nadležnost da proglasi neku normu neustavnom.
109. Međutim, ako neki švedski sud, u pojedinačnom slučaju, smatra da je određena odredba u suprotnosti sa odredbom nekog osnovnog zakona ili sa odredbom nekog drugog višeg statuta, ili da je propisana procedura mimoiđena u bilo kom važnom aspektu kada je odredba inaugurisana, onda se takva odredba ne može primenjivati.

(xiii) *Ustavni sud Južne Afrike*

110. Na prvo pitanje, Ustavni sud Južne Afrike je odgovorio na sledeći način: *“Polazna tačka je član 172(2)(a) Ustava Južnoafričke Republike (Ustav). U skladu sa ovom odredbom, kada Vrhovni apelacioni sud, Viši sudovi ili sudovi sličnog statusa (niži sudovi) proglasi neustavnim neki skupštinski ili pokrajinski akt, naredba nema efekta osim ako je ne potvrdi Ustavni sud Južnoafričke Republike (Ustavni sud). Dakle, Ustavni sud je taj koji donosi konačnu odluku o ustavnosti osporene odredbe”*.
111. Ustavni sud Južne Afrike dalje primećuje da se period koji je dat zakonodavnom telu da izmeni sporni zakon kretao od 6 do 24 meseca. Međutim, ovlašćenje Suda da donese pravičnu i nepristrasnu naredbu je prilično široko i uključuje ovlašćenje da za sebe zadrži ovlašćenje da ponovo razmotri period suspenzije koji je prethodno odobrio, pa čak i da produži period suspenzije (vidi, predmet Ustavnog suda Južne Afrike, *Zondi protiv MEC za pitanja tradicionalne i lokalne uprave* [2005] ZACC 18; 2006 (3) SA 1 (CC); 2006 (3) BCLR 423 (CC) stav 51).
112. Stoga, prema Ustavnom sudu Južne Afrike, postoji niz razloga koje Sud uzima u obzir prilikom određivanja perioda suspenzije. Sva razmatranja podležu diskreciji koja se sprovodi na pravičan i jednak način.
113. U slučaju *SAMWU*, Sud je u vezi sa članom 172(1)(b) Ustava odlučio na sledeći način: *“Formulacija člana 172(1)(b) jasno daje dve važne tačke. Prvi je da se u kontekstu ustavnog naloga za nevaženje, suspenzija naloga ne primenjuje automatski. Proglašenje nevažećim čini osporeni zakon odmah nevažećim sa retrospektivnim dejstvom. Ovo iz razloga što je nepoželjno da nevažeća ustavna odredba ostane na snazi nakon što sud utvrdi da je u suprotnosti sa Ustavom. Drugi je da, kada se utvrdi da je zakon ustavno nevažeći, njegova nevažnost važi retrospektivno, osim ako sud ne utvrdi da bi bilo pravedno i pravično ograničiti njegovo retrospektivno dejstvo”* (vidi predmet Ustavnog suda Južne Afrike: *SAMWU*, citirano gore).
114. U kontekstu datih pojašnjenja, Ustavni sud Južne Afrike, u vezi sa članom 172(1)(b), retrospektivno dejstvo zakona koji je proglašen neustavnim može ograničiti Sud. U slučaju *Zuma* (vidi predmet Ustavnog suda Južne Afrike: *S protiv Zuma* [1995] ZACC 1; 1995 (1) SACR 568 (CC); 1995 (4) BCLR 401 (CC)) Sud je proglasio neustavnim član 217(1) (b)(ii) Zakona o krivičnom postupku, čije odredbe pretpostavljaju, osim ako se ne dokaže suprotno, da je priznanje koje je dao optuženi bilo slobodno i dobrovoljno.
115. U ovom predmetu, Sud je utvrdio da iako je primena osporene odredbe od 27. aprila 1994. godine mogla da nanese nepravdu prema optuženim licima, ona nije mogla da

ispravi sve prethodne nepravde. Efekat naloga je bio da je u onim suđenjima koja su počela 27. aprila 1994. ili nakon toga i koja se nisu završila do datuma naredbe, bila potrebna revizija prihvatljivosti priznanja koja su već prihvaćena, uključujući razmatranje daljih dokaza (vidi predmet Ustavnog suda Južne Afrike: *Zuma*, citiran gore, stav 44). Sud je stoga ograničio retrospektivno dejstvo naloga za poništavanje, ali u vezi sa predmetima koji su u toku pred višim sudovima (u skladu sa odredbama naloga), priznanja koja je dala optužena osoba morala su da se preispitaju, u skladu sa tim nalogom.

116. U predmetu *Cross-Border* (vidi predmet Ustavnog suda Južne Afrike, Agencija za prekogranični drumski saobraćaj protiv Putnih usluga Centralne Afrike (Pti) Ltd[2015] ZACC 12; 2015 (5) SA 370 (CC); 2015 (7) BCLR 761 (KZ), Ministar saobraćaja je 31. marta 2011. godine proglasio izmenjene propise u smislu člana 51. Zakona o prekograničnom drumskom saobraćaju. Ovim propisom su za značajan iznos povećane takse za dozvole koje plaćaju operateri u prekograničnom drumskom saobraćaju. Nakon predstavke Višem sudu, dana 15. februara 2013. godine, propisi su proglašeni neustavnim. Proglašenje ustavne ništavosti je suspendovano na period od šest meseci kako bi ministarstvo moglo ponovo da objavi propise.
117. Ministarstvo nije uspešno da donese važeće propise u roku suspenzije, a nije ni podnelo zahtev za produženje roka od šest meseci. Uobičajeni razlog je bio da je nalog za nevaženje stupio na snagu u ponoć 14. avgusta 2013. godine, nakon isteka roka od šest meseci, ali su stranke sporile da li je nalog delovao retrospektivno od dana proglašenja pravilnika, 31. marta 2011. godine, ili prospektivno od 15. avgusta 2013. godine (videti predmet Ustavnog suda Južne Afrike *Cross Border*, gore citiran, stav 5).
118. U ovom predmetu, Sud je ponovio sledeće principe:
 - (a) Zakon za koji je utvrđeno da nije u saglasnosti sa Ustavom prestaje da ima pravne posledice (stav 13).
 - (b) Ako se neustavnost otkloni, izjava prestaje da važi i ono što je urađeno u smislu zakona postaje važeće. U suprotnom, proglašenje ništavosti vrši se po isteku određenog roka i teku normalne posledice koje se prilažu takvoj izjavi. To znači da će osporeni zakon i sve što je po njemu učinjeno biti stavljeni van snage (stav 17). (Naglasak dodat.)
 - (c) Kada je Ustav stupio na snagu bilo je mnogo starih zakona u knjizi statuta koji nisu bili u saglasnosti sa Ustavom. Da su svi oni bili odbačeni i da su sve radnje preduzete po njima bile proglašene ništavim, nastao bi zakonodavni vakum i haotični uslovi (stav 19).
 - (d) Posledice koje obično proizilaze iz proglašenja ustavne ništavosti obuhvataju da će zakon biti nevažeći od trenutka njegovog proglašenja. To znači da će nalog imati trenutno retroaktivno dejstvo. Ovo je predodređena pozicija (stav 20). *Međutim, ova predodređena situacija može se promeniti sudskim nalogom, vršenjem nadležnost izražene članom 172(1)(b)(i) Ustava.* Samo sudski nalog može da izmeni posledice koje proizilaze iz doktrine ustavne ništavosti. (Naglasak dodat.)
119. Nakon razmatranja gore navedenih principa, Ustavni sud je utvrdio da, pošto je u nalogu i odluci Vrhovnog suda kojima su pravilnici proglašeni ništavim prećutano pitanje ograničenja retroaktivnog dejstva izjave, izjava ustavne ništavosti je retroaktivno ništava od dana proglašenja pravilnika.
120. Kada je nalog o ustavnoj ništavosti suspendovan, proglašavanje ništavosti će stupiti na snagu u trenutku isteka suspenzije (vidi predmet Ustavnog suda Južne Afrike: *Ex parte*

ministar socijalnog razvoja [2006] ZACC 3; 2006 (4) SA 309 (CC); 2006 (5) BCLR 604 (CC). To znači da će do isteka perioda suspenzije ili dok se ne otkloni ustavni nedostatak, osporeni zakon nastaviti da se primenjuje tokom perioda suspenzije, osim u slučajevima kada je nalogom predviđeno drugačije.

121. U nastavku, Ustavni sud Južne Afrike je naglasio da će nerešeni predmeti pred sudovima imati koristi od izmenjenog propisa samo ako je nalogom o ustavnoj ništavosti ili novim propisom predviđeno da se o takvim slučajevima odlučuje u skladu sa novim propisom, čak i ako je predmet bio pred sudovima pre usvajanja izmenjenog propisa.
122. U predmetu *Dykema* (vidi predmet Ustavnog suda Južne Afrike: *Dykema protiv Malebane* [2019] ZACC 33; [2019] JOL 45686 (CC); 2019 (11) BCLR 1299 (CC), Ustavni sud je ranije proglasio neustavnim poglavlja V i VI Zakona o olakšicama za razvoj (DFA). Proglašenje ništavosti je suspendovano na 24 meseca kako bi se Parlamentu dalo vreme da otkloni nedostatke. Proglašenje ništavosti bi isteklo 17. juna 2012. godine. Do tada tribunali pokrajinskog razvoja osnovani u okviru DFA mogu nastaviti da primaju nove zahteve i odlučuju o zahtevima na čekanju (vidi predmet Ustavnog suda Južne Afrike: *Dykema protiv Malebane*, gore citiran, stavovi 7 i 8).
123. U okolnostima konkretnog slučaja, Parlament, do 17. juna 2012. godine, nije usvojio nijedan korektivni propis. Nacrt zakona, koji je na kraju usvojen kao Zakon o prostornom planiranju i upravljanju korišćenjem zemljišta (SPLUMA) bio je izradi. SPLUMA je stupio na snagu 1. jula 2015. godine, tako da je u periodu između 17. juna 2012. i 1. jula 2015. godine, postojao pravni vakuum (vidi predmet Ustavnog suda Južne Afrike: *Dykema protiv Malebane*, gore citiran, stavovi 12, 15 i 17).
124. U februaru 2012. godine, podnosilac je podneo zahtev tribunalu za dozvolu planiranja u skladu sa Poglavljem V DFA. Sud je doneo svoju odluku o usvajanju njegovog zahteva 1. novembra 2012. godine. Opština je odbila da izvrši odluku, sa obrazloženjem da je odluka tribunala ništava jer posle 17. juna 2012. godine (kada je prestala suspenzija proglašenja ništavosti) on nije imao dalja ovlašćenja za donošenje odluka (vidi predmet Ustavnog suda Južne Afrike: *Dykema protiv Malebane*, gore citiran, stav 22).
125. Ustavni sud je utvrdio da obrazloženje zadržavanja prava na suspenziju i ustavni imperativ korektivnog zakonodavstva podržavaju stanovište da su zahtevi koji su podneti, ali nisu rešeni pre 17. juna 2012. godine, ostaju važeći kao zahtevi na čekanju kada je period suspenzije istekao. On je utvrdio da nije postojala nikakva prepreka da zahtev podnosioca bude onaj koji je “na čekanju” kako bi se nastavio i bio na raspolaganju u smislu SPLUMA pred nekim drugim nadležnim organom koji nije tribunal (vidi predmet Ustavnog suda Južne Afrike: *Dykema protiv Malebane*, gore citiran, stav 49).
126. Obrazloženje za suspenziju proglašenja ništavosti je da se izbegnu prekidi ili ozbiljna izmeštanja u državnoj upravi koja bi usledili ako bi nalog o ništavosti stupio na snagu odmah, kao i da se spreče predrasude. Prema tome, izmenom osporenog propisa i usvajanjem novog propisa, proizilazi da bi, u zavisnosti od naloga Suda, oni sa predmetima na čekanju trebalo da imaju koristi od novog propisa.
127. Ustavni sud Južne Afrike je naveo da niži sudovi ne suspenduju svoja ovlašćenja za donošenje odluka u predmetima koji su pred njima na čekanju, nakon proglašenja naloga o ustavnoj ništavosti.

128. Kada se nalogom pruža privremena mera dok Parlament u međuvremenu ne izmeni osporeni zakon, kao što je slučaj u *Ramahovhi*, u predmetima koji su na čekanju pred nižim sudovima će biti odlučeno u skladu sa privremenim pravnim sredstvom predviđenim u nalogu.
129. Kada je proglašenje ustavne ništavosti suspendovano, ali nije predviđeno privremeno pravno sredstvo, nevažeći zakon nastavlja da deluje sa punom snagom i dejstvom kao što je bio slučaj u *Dykema*. Međutim, važno je napomenuti da član 172(1)(b) ovlašćuje sud da nametne svaki uslov za koji smatra da je potreban zarad uređenja privremenog sporazuma kako bi omogućio da se nastavi sprovođenje ništavog zakona dok nadležni organ ne ispravi nedostatke.
130. Po opštem pravilu, u smislu člana 172(1)(b) Ustava, proglašenje ništavosti čini osporeni propis ništavim odmah sa retroaktivnim dejstvom. Međutim, sud ima ovlašćenje da ograniči retroaktivno dejstvo naloga ako utvrdi da je pravično i nepristrasno da to učini i da suspenduje proglašenje ništavosti za bilo koji period i pod bilo kojim uslovom, kako bi omogućio nadležnom organu da otkloni nedostatak.
131. Na kraju, Sud stavlja naglasak na to da Ustavni sud Južne Afrike ističe da je osporeni zakon diskriminatorски jer ne uzima u obzir da je prema diskriminatorским zakonima bivše Jugoslavije tokom 1990-ih većina zaposlenih koji govore albanski bila "isključena" iz zaposlenja u javnoj službi.

Relevantne ustavne i zakonske odredbe

Ustav Republike Kosovo

Član 24. [Jednakost pred zakonom]

1. Pred zakonom su svi jednaki. Svako ima pravo na jednaku zakonsku zaštitu, bez diskriminacije.

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 eksproprijira.*
- 4. O sporovima koje uzrokuje neko delo Republike Kosovo ili javne vlasti Republike Kosovo, a koji se smatraju eksproprijacijom, odlučuje nadležni sud.*
- 5. Intelektualno pravo je zaštićeno zakonom.*

Protokol br. 1 EKLJP

Član 1.

Zaštita imovine

Svako fizičko ili pravno lice ima pravo na neometano uživanje svoje imovine. Niko ne može biti lišen svoje imovine, osim u javnom interesu i pod uslovima predviđenim zakonom i opštim načelima međunarodnog prava.

Zakon o penzijskom i invalidskom osiguranju br. 011-34/83 (Službeni list SAPK br. 26/83)

**Član 1.
[Bez naslova]**

Ovim zakonom bliže se uređuju osnovna prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja u skladu sa Zakonom o osnovnim pravima iz penzijskog i invalidskog osiguranja ("Službeni list SFRJ" br. 23/82 i 77/82, u daljem tekstu: Zakon o osnovnim pravima) i uređuju i druga osnovna prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja.

Zakon o osnovnim pravima iz penzijskog i invalidskog osiguranja (Objavljen u "Službenom listu SFRJ", br. 23/82, 77/82, 75/85, 8/87, 65/87, 87/89, 44/90, 41/94)

III. STICANJE I UTVRĐIVANJE PRAVA

Starosna penzija

Član 21.

Radnik iz čl. 18. do 20. ovog zakona (u daljem tekstu: osiguranik) stiče pravo na starosnu penziju kad navrši 60 godina (muškarac), odnosno 55 godina života (žena) i 20 godina penzijskog staža.

*Osiguranik koji nije navršio penzijski staž od 20 godina stiče pravo na starosnu penziju kad navrši 65 godina (muškarac), odnosno 60 godina života (žena) i **najmanje 15 godina staža osiguranja.***

Osiguranik stiče pravo na starosnu penziju kad navrši 40 godina (muškarac), odnosno 35 godina penzijskog staža (žena), bez obzira na godine života.

Odredbe osporenog zakona (Zakona br. 04/L-131 o penzijskim šemama finansiranim od države)

Član 8.

Uslovi i kriterijumi za priznavanje prava na starosnu penziju platiša doprinosa

1. Pravo na starosnu penziju platiša doprinosa ostvaruju sva lica koja imaju kosovsko državljanstvo, i:

1.1. lica koja su navršila šezdesetpet (65) godine starosti;

1.2. lica koja imaju penzijski staž platiša doprinosa u skladu sa Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju br. 011-24/83 (Službeni glasnik SAPK br. 26/83) pre 01.01.1999;

1.3. lica koja dostave dokaze o uplaćivanju doprinosa, u skladu sa odredbama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju br. 011-24/83 (Službeni glasnik SAPK br. 26/83), pre 01.01.1999.

2. Kategorizacija korisnika penzije platiša doprinosa prema dužini vremena uplate doprinosa, kvalifikacionoj strukturi i ostalim

kriterijumima, određuje se podzakonskim aktom odgovarajućeg ministarstva.

[...]

6. Ovim zakonom se priznaje radni staž za penziju platiša za godine 1989-1999 obrazovnim, zdravstvenim radnicima i drugima koji su radili po sistemu Republike Kosovo.

Odredbe osporenog Administrativnog uputstva (Administrativno uputstvo (MRSZ) br. 09/2015 za kategorizaciju korisnika penzije platiša doprinosa prema kvalifikacionoj strukturi i dužini vremena uplate doprinosa-penzijskog staža)

Član 5.

Kvalifikacija korisnika penzije platiša doprinosa

1. *Korisnik penzije platiša doprinosa sa niskom školskom spremom, se smatra penzioner, odnosno osiguranik bez ili koji je završio barem osnovnu školu.*
2. *Korisnik penzije platiša doprinosa sa srednjom školskom spremom, se smatra penzioner, odnosno osiguranik koji je završio srednju školu.*
3. *Korisnik penzije platiša doprinosa sa višom školskom spremom se smatra penzioner, odnosno osiguranik koji je završio visoko obrazovanje.*
4. *Korisnik penzije platiša doprinosa sa superiornom školskom spremom, se smatra penzioner, odnosno osiguranik koji je završio fakultet.*
5. *Svi dokazi za kvalifikaciju propisani stavom 2, 3 i 4 ovog člana, moraju biti od pre 01.01.1991. godine.*

Član 6.

Potrebni dokumenti za priznavanje prava na penziju platiša doprinosa

1. *Svi korisnici penzije platiša doprinosa, odnosno osiguranici povodom podnošenja zahteva za penziju platiše doprinosa, na osnovu kategorizacije prema kvalifikacionoj strukturi, treba da dostavljaju relevantne dokaze određene prema članu 4 i 5 ovog uputstva, u zavisnosti za koju kategoriju apliciraju.*
2. *Osim opštih uslova određenih prema važećim odredbama Zakona o penzijskim šemama koje finansira država, postojeći korisnici i oni koje će u buduće podneti zahtev, moraju da dostave potrebne dokumente kao sledeće:*
 - 2.1 *Lična karta Republike Kosova;*
 - 2.2 *Izvod/Ekstrakt rođenja;*
 - 2.3 ***Da imaju penzijski staž platiša doprinosa za petnaest (15) godina od pre 01.01.1999, prema odredbama Zakona o PIS-u Kosova br. 26/83, koji se potvrđuje sa jednim od ovih dokumenata:***
 - 2.3.1 *odluka da je bio korisnik penzije platiša doprinosa prema odredbama Zakona o PIO Kosova br. 26/83, od pre 01.01.1999. godine;*
 - 2.3.2 *ček o isplati penzije platiša doprinosa prema odredbama Zakona o PIO Kosova;*
 - 2.3.3 *radnu knjižicu sa matičnim brojem osiguranika;*
 - 2.3.4 *dokaz da je platio svoje doprinose ili je to uradio njegov poslodavac;*
 - 2.3.5 *izvod iz M-4, ako ih penzijske kancelarije imaju, koje izdaje, overava i dopunjava službenik za verifikaciju penzijskog staža u relevantnom obrascu;*
 - 2.3.6 *dokaz da nije korisnik penzije od bilo koje države sa kojom Kosovo nema odgovor.*

**ZAKON BR. 06/L-073 O STATUSU RADNIKA ALBANSKOG
OBRAZOVANJA REPUBLIKE KOSOVA U PERIODU ŠKOLSKE 1990/91-
1998/99. GODINE**

**Član 1.
[Cilj]**

Cilj ovog zakona je priznavanje radnog iskustva i utvrđivanje prava na dodatnu nadoknadu na penziju koju ostvaruje korisnik, za radnike albanske obrazovanja Republike Kosova, koji su radili od školske 1990/91. do školske 1998/99. godine.

**Član 2.
[Delokrug]**

1. Delokrug ovog zakona je utvrđivanje prava na dodatnu nadoknadu za radnike albanskog obrazovanja Republike Kosova koji su radili od školske 1990/91 do školske 1998/99 godine.

2. Ovaj zakon se ne primenjuje na sve zaposlene koji su dali doprinos u ovom periodu i koji su finansirani van sistema Republike Kosova.

Ocena prihvatljivosti zahteva

132. Sud će prvo razmotriti da li je zahtev ispunio uslove prihvatljivosti, koji su utvrđeni Ustavom i dalje precizirani Zakonom i Poslovníkom.

133. 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.

134. 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.

135. Sud takođe uzima u obzir i 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 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.

136. U svetlu gore navedenog normativnog okvira, proizilazi da svaki zahtev koji je podnet na osnovu stava 8, člana 113. Ustava, da bi bio prihvatljiv mora ispunjavati sledeće uslove:

- a) Zahtev mora podneti "sud";
- b) Da (relevantni) sud nije siguran u saglasnost osporenog zakona sa Ustavom;
- c) Relevantni sud treba jasno da navede odredbe osporenog zakona za koje se smatra da nisu u saglasnosti sa Ustavom;
- d) Da se osporeni zakon treba direktno primeniti od strane relevantnog suda u predmetu koji se nalazi na razmatranju pred njim; i
- e) Da je zakonitost spornog zakona preduslov za donošenje odluke u slučaju koji se razmatra.

137. 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*, slučajeve Ustavnog suda [KO157/18](#), podnosilac *Vrhovni sud Kosova o pitanju ocene ustavnosti člana 14. stav 1.7 Zakona br. 03/L-179 o Crvenom krstu Republike Kosovo*, presuda od 28. marta 2019. godine, stav 45; [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 *Specijalizovano veće Posebne komore Vrhovnog suda Kosova za pitanja koja se odnose na Kosovsku agenciju za privatizaciju*, presuda od 9. maja 2017. godine, stav 58).
138. Shodno tome, Sud prvenstveno ocenjuje da li je relevantni sud ovlašćena strana da podnese takav zahtev. S tim u vezi, Sud podseća da je zahtev podneo Vrhovni sud i da je isti potpisao njegov predsednik, u okviru ovlašćenja koja su povezana sa njegovom funkcijom. U zahtevu je jasno navedeno da isti podnosi Kolegijum Vrhovnog suda koji treba da odluči o zahtevu za vanredno preispitivanje sudske odluke. Stoga, Sud smatra da je ovaj zahtev podnet od strane “suda” u smislu člana 113.8 Ustava (vidi, slučajeve Ustavnog suda [KO157/18](#), podnosilac *Vrhovni sud Republike Kosovo*, gore citiran, stav 48; [KO126/16](#), podnosilac *Specijalizovano veće Posebne komore Vrhovnog suda Kosova za pitanja koja se odnose na Kosovsku agenciju za privatizaciju*, gore citiran, stavovi 55-60).
139. Sud, takođe, primećuje da je relevantni sud izrazio sumnje u pogledu ustavnosti osporenog zakona. Pored toga, relevantni sud je posebno precizirao stav 2. člana 8. osporenog zakona u vezi sa članovima 5. i 6. osporenog administrativnog uputstva, kao odredbe za koje smatra da mogu biti u suprotnosti sa Ustavom.
140. Sud dalje ocenjuje da li relevantni sud treba direktno da primeni osporeni zakon u predmetu koji je u toku razmatranja pred njim i da li ustavnost osporenog zakona predstavlja preduslov za donošenje odluke od strane relevantnog suda.
141. Sud smatra da “direktna primena” konkretne norme podrazumeva da od njene direktne primene ili neprimene zavisi ishod odluke od strane relevantnog suda. Naime, kao posledica direktne primene ili neprimene konkretne norme, redovni sudovi bi mogli doneti odluke sa različitim ishodima (vidi, slučaj Ustavnog suda [KO157/18](#), gore citiran, stav 52).
142. Shodno tome, da bi postojala direktna veza mora postojati obavezni odnos između odluke Ustavnog suda (rešenja pitanja ustavnosti zakona od strane ovog Suda) i rešenja glavnog pitanja od strane relevantnog suda, u smislu da suđenje od strane relevantnog suda ne može biti okončano nezavisno od suđenja pred Ustavnim sudom (vidi, *mutatis mutandis*, slučajeve Ustavnog suda, [KO157/18](#), gore citiran, stav 53; i [KO142/16](#), gore citiran, stav 62).
143. U svetlu činjenica slučaja i gore navedenih razmatranja, Sud smatra da zahtev pokreće ozbiljne sumnje u pogledu ustavnosti stava 2. člana 8. osporenog zakona u vezi sa članovima 5. i 6. osporenog administrativnog uputstva. Relevantni sud je takođe argumentovao da posebni članovi zakona koji su povezani sa osporenim administrativnim uputstvom treba da se direktno primene u predmetu koji se nalazi pred njim.
144. Shodno tome, što se tiče ispunjenja uslova prihvatljivosti, Sud utvrđuje da je relevantni sud (i) ovlašćena strana; (ii) da pokreće obrazložene sumnje u osporeni zakon; i (iii) da je dokazao da relevantni sud treba da primeni taj zakon direktno u slučaju koji se

razmatra pred njim. Relevantni sud je takođe obrazložio da ocena ustavnosti osporenog zakona, predstavlja preduslov za donošenje odluke u slučaju koji razmatra i naglasio je koje se odredbe osporenog zakona smatraju nekompatibilnim sa konkretnim odredbama Ustava Republike Kosovo.

145. Dakle, Sud utvrđuje da je zahtev prihvatljiv za razmatranje merituma.

Meritum zahteva

146. Sud podseća da je sud koji je uputio zahtev, prilikom razmatranja konkretnih slučajeva, izneo sumnje u nesaglasnost člana 8. osporenog Zakona u vezi sa članovima 5. i 6. osporenog Administrativnog uputstva sa članovima 24. [Jednakost pred zakonom] i 46. [Zaštita imovine] Ustava u vezi sa članom 1. (Zaštita imovine) Protokola br. 1. EKLJP.
147. Sud ocenjuje da za ocenu ustavnosti relevantnih odredaba osporenog zakona i Administrativnog uputstva, pre svega, treba razjasniti pravni osnov u pogledu kategorija koje primaju i onih koje ne ostvaruju penziju zasnovanu na uplati doprinosa, kao i povezanost osporenog zakona i administrativnog uputstva sa zakonima bivšeg SAPK-a i bivše SFRJ, posebno u vezi sa kriterijumom od petnaest (15) godina staža uplate doprinosa, koji predstavlja glavnu tvrdnju relevantnog suda u pogledu neustavnosti osporenih akata sa gore navedenim ustavnim odredbama.
148. U ovom kontekstu, Sud prvo primećuje da Zakon o penzijskim šemama finansiranim od države, između ostalog, definiše: (i) vrste penzija; i (ii) kriterijume i administrativne procedure neophodne za priznavanje prava na odgovarajuću kategoriju penzija. Što se tiče vrsta penzija, u članu 4. (Prava utvrđena ovim zakonom) osporenog zakona, vrste penzija su definisane na sledeći način: (i) pravo na osnovnu starosnu penziju; (ii) pravo na starosnu penziju za koju se doprinosi; (iii) pravo na invalidsku penziju; (iv) pravo na prevremeno penzionisanje; (v) pravo na radnu invalidsku penziju; i (vi) pravo na porodičnu penziju. U narednim članovima osporenog zakona, definisani su uslovi i kriterijumi za priznavanje svake od gore navedenih kategorija penzija, dok član 19. (Upravni postupak) osporenog Zakona, određuje neophodnu proceduru koju moraju poštovati odgovarajući podnosioci zahteva za priznavanje prava na penziju, precizirajući rokove za podnošenje zahteva i žalbi u vezi sa priznavanjem, odnosno nepriznavanjem prava na odgovarajuće kategorije penzija.
149. Sud dalje primećuje da je predmet razmatranja pred Sudom u okolnostima konkretnog slučaja samo druga kategorija penzija koja je utvrđena u članu 4. Zakona o penzijskim šemama finansiranim od države, odnosno pravo na starosnu penziju platiša doprinosa. Tačnije, ova kategorija je na osnovu osporenog zakona, definisana kao *“redovna mesečna penzija za državljane Republike Kosovo, koji su uplatili doprinose bivšem Penzionom i invalidskom fondu Kosova pre 01.01.1999. godine prema odredbama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju br. 011-24/83 (Službene novine SAPK-a br. 26/83) koji ispunjavaju kriterijume predviđene ovim zakonom”*.
150. U vezi sa ovom kategorijom penzija, Sud takođe primećuje da su uslovi i kriterijumi za priznavanje prava na starosnu penziju na osnovu plaćenih doprinosa utvrđeni članom 8. osporenog zakona, koji u tom pogledu utvrđuje tri glavna kriterijuma, odnosno da su lica koja imaju državljanstvo Kosova, (i) navršila šezdeset pet (65) godina; (ii) da imaju penzijski staž platiše doprinosa, u skladu sa Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju br. 011-24/83 objavljenim u Službenom listu SAPK-a br. 26/83 (u daljem tekstu: Zakon bivšeg SAPK-a) pre 1. januara 1999. godine; i (iii) da dostave validne dokaze o uplati doprinosa u skladu sa odredbama gore navedenog Zakona bivšeg SAPK-a pre 1. januara 1999. godine.

151. Izvan ova tri zakonska kriterijuma, stavom 2. člana 8. osporenog zakona, određeno je da se kategorizacija korisnika ove vrste penzije mora utvrditi podzakonskim aktom, *“prema trajanju uplate, uplati doprinosa po kvalifikacionoj strukturi i drugim kriterijumima”*. Ovaj podzakonski akt je Administrativno uputstvo br. 09/2015 o kategorizaciji korisnika penzija platiša doprinosa prema kvalifikacionoj strukturi i trajanju uplate doprinosa koje je izdalo MRSZ u 2015. godini, odnosno Administrativno uputstvo koje se osporava u okolnostima konkretnog slučaja.
152. Sud dalje ističe da su na osnovu ovog Administrativnog uputstva utvrđeni, između ostalog: (i) kategorizacija, kvalifikacija i neophodna dokumenta za priznavanje prava na penziju platiša doprinosa u članovima 4. (Kategorizacija prema kvalifikacionoj strukturi i trajanju uplate doprinosa), 5. (Kvalifikacija korisnika platiše doprinosa), 6. (Dokumenti neophodni za priznavanje prava na penziju platiša doprinosa) i 7. (Drugi dodatni dokazi), respektivno; i (ii) administrativne procedure za priznavanje i ostvarivanje penzije platiše doprinosa u članovima 10. (Administrativne procedure za priznavanje i ostvarivanje penzije platiše doprinosa), 11. (Prihvatanje zahteva), 12. (Razmatranje i odlučivanje zahteva) i 13. (Pravo na žalbu), respektivno.
153. Što se tiče kategorizacije, kvalifikacije i neophodnih dokumenata, gore pomenuti članovi Administrativnog uputstva, između ostalog, utvrđuju: (i) da svi dokazi o relevantnoj kvalifikaciji moraju biti od pre 1. januara 1991. godine; i (ii) da odgovarajući podnosioci zahteva za priznavanje prava na penziju platiše doprinosa moraju imati najmanje petnaest (15) godina staža platiša doprinosa pre 1. januara 1999. godine, prema Zakonu bivšeg SAPK-a, gde se takođe preciziraju potrebni dokumenti putem kojih se može dokazati odgovarajući staž.
154. Što se tiče kriterijuma od petnaest (15) godina, Sud primećuje da je isti dat implicitno/indirektno podstavom 1.2 člana 8. osporenog zakona. S tim u vezi, Sud ocenjuje da se podstavovi 1.2 i 1.3 stava 1. i 2. člana 8. osporenog zakona i podstav 2.3 stava 2. člana 6. osporenog administrativnog uputstva, koji izričito utvrđuje kriterijum od petnaest (15) godina, moraju čitati zajedno i u međusobnoj saglasnosti, zbog toga što ove odredbe utvrđuju: (i) da pravo na penziju platiša doprinosa ostvaruju lica koja imaju najmanje petnaest (15) godina staža platiša doprinosa u skladu sa Zakonom bivšeg KSAK-a pre 1. januara 1999. godine; i (ii) da moraju dostaviti validne dokaze o uplati doprinosa u skladu sa odredbama gore navedenog Zakona bivšeg KSAK-a pre 1. januara 1999. godine.
155. Sud takođe primećuje da stav 2. člana 8. osporenog zakona utvrđuje da se kategorizacija i drugi kriterijumi za kvalifikaciju penzionera koji su uplaćivali doprinose moraju odrediti podzakonskim aktom, ne precizirajući kakav treba da bude sadržaj podzakonskog akta, ali precizirajući da se kategorizacija korisnika penzije po osnovu uplate doprinosa mora vršiti *“prema dužini vremena uplate doprinosa, kvalifikacionoj strukturi i ostalim kriterijumima”*. Međutim, kako je prethodno izloženo, stav 2. člana 8. se mora čitati zajedno sa podstavovima 1.2 i 1.3 stava 1. člana 8. osporenog zakona, koji utvrđuju korišćenje standarda propisanog Zakonom bivšeg SAPK-a. Po ovoj premisi, i podzakonski akt, odnosno osporeno administrativno uputstvo, propisuje kriterijum staža od petnaest (15) godina pre 1. januara 1999. godine.
156. Sud, u tom smislu, podseća da je članom 1. Zakona bivšeg SAPK-a utvrđeno da se ovim zakonom uređuju osnovna prava iz penzijskog i invalidskog osiguranja u skladu sa Zakonom o osnovnim pravima iz penzijskog i invalidskog osiguranja bivše SFRJ, dok je članom 21. Zakona bivše SFRJ predviđeno da zaposleni, odnosno osiguranik, stiče pravo na *“starosnu penziju”* sa petnaest (15) godina staža osiguranja.

157. Sud, u ovom pogledu, pojašnjava da pozivanje na gore navedene zakone bivšeg SAPK-a i bivše SFRJ, proističe iz samog Zakona koji je usvojila Skupština Republike Kosovo, odnosno Zakona o penzijskim šemama finansiranim od države, u vezi sa kategorijom penzije platiša doprinosa. Međutim, kriterijum da se ova kategorija penzija ukine 1999. godine, odnosno da važi samo za građane Republike Kosovo koji su mogli da doprinose do 1999. godine, preciziran je samo osporenim zakonom. Dakle, osporeni zakon uzima u obzir političke okolnosti iz iste godine, odnosno stavljanje Kosova pod međunarodnu upravu, kako je predviđeno Rezolucijom Saveta bezbednosti UN 1244 (1999), što je imalo za posledicu, između ostalog, i ukidanje prethodnog sistema zasnovanog na uplati doprinosa, iz kojeg potiče ova kategorija penzija. Inače, kriterijum za petnaest (15) godina radnog staža platiša doprinosa utvrđen je samo relevantnim podzakonskim aktom, odnosno osporenim administrativnim uputstvom, zasnovano na gore navedenim zakonima bivšeg SAPK-a i bivše SFRJ, uprkos činjenici da formulacija relevantnog zakona koja ovu nadležnost delegira nadležnom ministarstvu, zahteva da se kategorizacija korisnika penzije platiša doprinosa, vrši prema *“vremenskom trajanju uplate doprinosa”* (za više detalja o povezanosti Zakona bivšeg SAPK-a i Zakona bivše SFRJ u vezi sa kriterijumom od petnaest (15) godina radnog staža, vidi Izveštaj Institucije ombudsmana od 6. aprila 2018. godine, sa naglaskom na stav 12).
158. U kontekstu sadržaja gore navedenih odredbi, Sud ponovo naglašava da stav 2. člana 8. osporenog zakona i podstav 2.3 stava 2. člana 6. osporenog administrativnog uputstva, čitani zajedno i u međusobnoj saglasnosti, između ostalog, preciziraju: (i) da pravo na penziju platiša doprinosa imaju lica sa državljanstvom Kosova koja imaju penzijski staž platiša doprinosa u skladu sa Zakonom bivšeg SAPK-a do 1. januara 1999. godine; (ii) da moraju dostaviti validne dokaze o uplati ovih doprinosa u skladu sa relevantnim Zakonom bivšeg SAPK-a do 1. januara 1999. godine; i (iii) da će se kategorizacija korisnika penzije platiša doprinosa, *“prema dužini vremena uplate doprinosa”* odrediti podzakonskim aktom. Poslednje navedeno, odnosno, osporeno administrativno uputstvo, definiše dodatne kriterijume i prema kojima (i) pravo na penziju platiša doprinosa ostvaruju lica koja imaju najmanje petnaest (15) godina penzijskog staža na osnovu uplate doprinosa prema Zakonu bivšeg KSAK-a pre 1. januara 1999. godine; i (ii) moraju dostaviti validne dokaze o uplati doprinosa u skladu sa odredbama gore navedenog Zakona bivšeg KSAK-a pre 1. januara 1999. godine.
159. Sud primećuje da je bez obzira na gore navedene kriterijume, osporeni zakon stavom 6. člana 8. utvrdio da se radni staž za penziju na osnovu plaćenih doprinosa za period 1989-1999 godine, priznaje *“zaposlenim u obrazovanju, zdravstvu i ostalima koji su radili po sistemu Republike Kosova”*, iako isti nisu uplaćivali doprinose prema relevantnom Zakonu bivšeg SAPK-a do 1. januara 1999. godine, već su radili u *“sistemu Republike Kosova”*.
160. Stoga, Sud primećuje da glavno ustavno pitanje koje se pokreće ovim zahtevom predstavlja pitanje da li su građani koji nisu dokazali/posvedočili staž od petnaest (15) godina penzije na osnovu plaćenih doprinosa pre 1. januara 1999. godine diskriminisani: (i) u odnosu na *“obrazovne, zdravstvene i druge radnike koji su radili u paralelnom sistemu Republike Kosovo”*, kojima se priznaje navedeni staž u periodu 1989-1999 godine; i, (ii) da li je, ako se ima u vidu situacija na Kosovu tokom 90-ih godina, standard od petnaest (15) godina radnog staža za penziju na osnovu uplate doprinosa pre 1. januara 1999. godine, nesrazmeran kriterijum za dokazivanje odgovarajućeg staža tokom tog perioda.
161. Prilikom utvrđivanja kategorija ovih radnika, Sud smatra potrebnim da razjasni istorijsku pozadinu, gde glavno mesto zauzima kategorija radnika koji su radili pre

1999. godine i nisu navršili penzijski staž na osnovu plaćenih doprinosa od petnaest (15) godina zbog otpuštanja sa posla u vreme uvođenja prinudnih mera na Kosovu, kroz diskriminatorske zakone Srbije, uključujući, ali ne ograničavajući se na: (i) Zakon o radnim odnosima u posebnim okolnostima, objavljen u Službenom glasniku SRS br. 40/90; (ii) Zakon o privremenim merama za društvenu zaštitu samoupravnih prava i društvene svojine, objavljen u Službenom glasniku SRS br. 49 od 28. oktobra 1989. godine; i (iii) Zakon o postupanju republičkih organa u posebnim okolnostima, objavljen u Službenom glasniku SRS br. 30/1990 od 26. juna 1990. godine) (vidi, za više detalja, Izveštaj *ex officio* ombudsmana br. 235/2018, u vezi sa kategorijom građana koji su radili pre 1999. godine i koji ne ostvaruju pravo na starosnu penziju platiša doprinosa zbog toga što ne ispunjavaju kriterijum penzijskog staža od 15 godina kao posledica diskriminatorskog otpuštanja sa posla, 6. april 2018. godine, stavovi 38-50; vidi, takođe, pisane komentare Republike Slovenije od 17. jula 2009. godine, upućene Međunarodnom sudu pravde u vezi sa zahtevom za *Savetodavno mišljenje o usaglašenosti sa međunarodnim pravom jednostrane deklaracije o nezavisnosti od strane Privremenih institucija samouprave na Kosovu*).

162. U tom kontekstu, Sud takođe još jednom ističe da osporeni zakon, stavom 6. člana 8. osporenog zakona, konkretno izuzima jednu određenu kategoriju građana Kosova, na taj način što im direktno priznaje radni staž u periodu 1989-1999, odnosno "*zaposlenim u obrazovanju, zdravstvu i ostalima koji su radili po sistemu Republike Kosova*". Pored toga, Sud primećuje da je za prvu grupu ove kategorije, odnosno radnike u obrazovanju, 2019. godine usvojen i Zakon br. 06/L-073 o statusu radnika albanskog obrazovanja Republike Kosova u periodu školske 1990/91-1998/99. godine, a na osnovu kojeg se utvrđuje i dodatna naknada za radnike u obrazovanju za rad koji su obavljali tokom gore navedenog perioda.
163. Sud ističe da su "*ostale kategorije*" koje nisu radile "*po sistemu Republike Kosova*" tokom perioda 1989-1999, a koje su izuzete u stavu 6. člana 8. osporenog zakona i koje podležu kriterijumima iz stava 2. člana 6. osporenog zakona u vezi sa članom 6. osporenog administrativnog uputstva, obuhvata, između ostalog, radna mesta kategorije radnika društvenih preduzeća, stručna i zanatska radna mesta i administrativnih, policijskih i pravosudnih radnika, kao i druga aktivna radna mesta u sistemu privrede tog perioda i kojima se, za razliku od "*zaposlenih u obrazovanju, zdravstvu i ostalih koji su radili po sistemu Republike Kosova*", ne priznaje radni staž u periodu 1989-1999 i od njih zahteva da dostave konkretne dokaze o radnom stažu u trajanju od najmanje petnaest (15) godina pre 1. januara 1999. godine. Međutim, nije sporno da je ogromna većina građana koji su otpušteni sa svojih radnih mesta kao rezultat prinudnih i diskriminatorskih mera prema albanskoj zajednici, čime im je i onemogućena uplata doprinosa u periodu 89-99 godine (vidi, u ovom aspektu: *Rezoluciju Generalne skupštine Ujedinjenih nacija br. 48/153* od 20. decembra 1993. godine, tačka 18.b.; i vidi, za više detalja, i druge podtačke tačke 18. ove Rezolucije, koje opisuju diskriminatorske prakse i povredu ljudskih prava etničkih Albanaca na Kosovu od strane srpskih vlasti tokom gore navedenih godina).
164. Sud takođe primećuje da uprkos činjenici da je kategoriji "*zaposlenih u obrazovanju, zdravstvu i ostalima koji su radili po sistemu Republike Kosova*" priznat radni staž u periodu 1989-1999 iako nisu plaćali doprinose u tadašnjem penzionom sistemu, osporeni zakon, u svom članu 5. (Obezbeđivanje finansijskih sredstava za isplatu penzija), precizno utvrđuje da se sredstva za sve kategorije penzija utvrđene u članu 4. istog zakona, uključujući i one na osnovu plaćenih doprinosa, obezbeđuju iz budžeta Republike Kosovo. Shodno tome, uprkos tome što se šema naziva doprinosnom, iznos penzije kao i odgovarajuća kategorizacija nemaju veze sa iznosom doprinosa koji je uplaćen pre 1. januara 1999. godine, jer se ova šema u potpunosti pokriva iz budžeta

Republike Kosovo. Prema tome, činjenica je da je Fond za penzijsko i invalidsko osiguranje bivšeg SAPK-a prisvojila Srbija i da je kao rezultat toga, obustavljeno primanje doprinosnih penzija na osnovu doprinosa uplaćenih u taj fond.

165. Uzimajući u obzir gore pomenutu pozadinu i navode relevantnog suda o neustavnosti relevantnih odredaba osporenog zakona i relevantnog administrativnog uputstva, sa naglaskom na navode koji se odnose na ustavno pravo na jednakost pred zakonom, zajemčeno članom 24. Ustava u vezi sa članom 14. EKLJP i članom 1. njenog Protokola br. 12, Sud će za potrebe ocene ustavnosti osporenih akata, u nastavku predstaviti: (i) opšta načela zabrane diskriminacije razvijena u sudskoj praksi ESLJP-a; i (ii) primeniće ta načela u odnosu na odredbe akata koje osporava sud koji je uputio zahtev. U tom smislu, važno je ponoviti da u kontekstu incidentalne kontrole, upućene Sudu na osnovu stava 8. člana 113. Ustava, Sud odlučuje samo o saglasnosti odnosno nesaglasnosti osporenih zakonskih odredbi sa Ustavom i ne odlučuje o drugim činjeničnim ili pravnim pitanjima koja se odnose na konkretan sudski spor pred relevantnim sudom.
166. Sud podseća da podnosioci zahteva tvrde da je član 8. osporenog zakona u vezi sa članovima 5. i 6. osporenog administrativnog uputstva u suprotnosti sa članom 24. Ustava jer različito tretiraju građane Republike Kosovo u odnosu na pravo na sticanje penzije na osnovu plaćenih doprinosa utvrđeno osporenim zakonom. Konkretnije, član 8. osporenog zakona u vezi sa relevantnim administrativnim uputstvom tretira različito (i) sve one koji imaju penzijski staž, ali nisu dostigli uslov od petnaest (15) godina staža na osnovu plaćenih doprinosa pre 1999. godine zbog otpuštanja sa posla u vreme uvođenja prinudnih i diskriminatorских mera; i (ii) “*zaposleni u obrazovanju, zdravstvu i ostali koji su radili po sistemu Republike Kosova*”, kojima se na osnovu stava 6. člana 8. osporenog zakona priznaje radni staž za penziju na osnovu plaćenih doprinosa u periodu 1989-1999, bez obzira na to što isti takođe nisu uplaćivali doprinose u penzijski fond prema Zakonu bivšeg SAPK-a, već su radili i uplaćivali doprinose u “*sistemu Republike Kosova*”. Sud podseća da se bez obzira na vremensko trajanje doprinosa u bivšem penzijskom fondu, sve kategorije penzija utvrđenih Zakonom o penzijskim šemama finansiranim od države, pokrivaju iz budžeta Republike Kosovo.
167. Sud, takođe, naglašava da uprkos navodima relevantnog suda o “*radnom veku*”, na osnovu kojih tvrdi i diskriminaciju u pogledu godina radnog staža posle 1999. godine, Sud naglašava da: (i) Zakon o penzijskim šemama finansiranim od države, precizno utvrđuje nekoliko kategorija penzija i koje se ne mogu međusobno povezivati; (ii) da se kriterijum od petnaest (15) godina staža na osnovu uplate doprinosa isključivo odnosi samo na kategoriju starosne penzije na osnovu uplate doprinosa definisanu tačkom 1.2 stava 1. člana 8. osporenog zakona; i da će kao rezultat toga (iii) u okolnostima konkretnog slučaja, Sud oceniti navode o jednakosti pred zakonom i/ili diskriminaciji, samo u okviru kategorije lica koja mogu imati pravo na penziju na osnovu uplate doprinosa na osnovu gore navedenih odredbi osporenog zakona.
168. U nastavku i u ovom kontekstu relevantnih odredbi osporenih akata, Sud se prvo poziva na član 24. [Jednakost pred zakonom] Ustava, koji propisuje da:
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.*
169. Sud takođe podseća na odgovarajuće članove EKLJP, odnosno na član 14. (Zabrana diskriminacije) EKLJP, koji propisuje da:
- “Uživanje prava i sloboda predviđenih u ovoj Konvenciji obezbeđuje se bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, veroispovest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno poreklo, veza s nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status”.*
170. Na kraju, Sud se poziva i na član 1. (Opšta zabrana diskriminacije) Protokola br. 12 EKLJP, kojim se utvrđuje da:
1. *Svako pravo koje zakon predviđa ostvarivaće se bez diskriminacije po bilo kom osnovu kao npr. polu, rasi, boji kože, jeziku, veroispovesti, političkom i drugom uverenju, nacionalnom ili društvenom poreklu, povezanosti s nacionalnom manjinom, imovini, rođenju ili drugom statusu.*
2. *Javne vlasti neće ni prema kome vršiti diskriminaciju po osnovima kao što su oni pomenuti u stavu 1“.*
171. U kontekstu gore navedenih odredbi, Sud prvo podseća da član 14. EKLJP garantuje zaštitu od diskriminacije u uživanju prava zagwarantovanih EKLJP-om. Prema sudskoj praksi ESLJP-a, princip zabrane diskriminacije je “*fundamentalne*” prirode i povezuje Konvenciju sa vladavinom prava i vrednostima tolerancije i socijalnog mira (vidi, između ostalog, predmet ESLJP-a [S.A.S. protiv Francuske](#), br. 43835/11, presuda od 1. jula 2014. godine, stav 149). Zaštita od diskriminacije definisana članom 14. EKLJP-a dodatno je upotpunjena i ojačana članom 1. Protokola br. 12 EKLJP-a, koji zabranjuje diskriminaciju na opštiji način, mimo prava zagwarantovanih EKLJP, dakle i u uživanju svakog zakonom definisanog prava (vidi, takođe i između ostalog, presudu Suda u slučaju [KO93/21](#), sa podnosiocem *Blerta Deliu-Kodra i 12 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo*, presuda od 28. decembra 2021. godine, stav 287).
172. Sud, na osnovu sudske prakse ESLJP-a, primećuje da je taj sud, u principu, zaključio da član 14. EKLJP nema autonomno postojanje, već da bi ovaj član bio primenljiv, mora se odnositi i na tvrdnju o povredi nekog drugog prava ili slobode zagarrantovane odredbama EKLJP-a. Međutim, ESLJP je u svojoj sudskoj praksi istakao da se zabrana diskriminacije primenjuje i u odnosu na druga dodatna prava koja spadaju u opšti okvir jednog od članova EKLJP-a, za koja prava su države dobrovoljno odlučile da garantuju njihovu zaštitu (vidi, u ovom kontekstu predmete ESLJP-a [Fábián protiv Mađarske](#), br. 78117/13, presuda od 5. septembra 2017. godine, stav 112; [Biao protiv Danske](#), br. 38590/10, presuda od 24. maja 2016. godine, stav 88; [İzzettin Doğan i drugi protiv Turske](#), br. 62649/10, presuda od 26. aprila 2016. godine, stav 158; i [Carson i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva](#), br. 42184/05, presuda od 10. marta 2010. godine, stav 63).
173. Rekavši to, član 1. Protokola br. 12 EKLJP-a je proširio obim zaštite od diskriminacije na nivou ESLJP-a, određujući opštu zabranu diskriminacije, a samim tim, uključujući i prava određena zakonom.

174. Tačnije, član 1. Protokola br. 12 EKLJP proširuje obim zaštite od diskriminacije na “svako pravo definisano zakonom” (vidi, između ostalog, predmete ESLJP-a [Savez crkava “Riječ života” i drugi protiv Hrvatske](#), br. 7798/08, presuda od 9. decembra 2010. godine, stav 103; i [Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine](#), br. 27996/06 i br. 34836/06). Prema ESLJP-u, ovaj član uključuje opštu zabranu diskriminacije. ESLJP je, takođe, kroz relevantnu sudsku praksu, istakao da ova opšta zabrana diskriminacije proizilazi i iz stava 2. ovog člana, koji propisuje da niko ne može biti diskriminisan od strane organa javne vlasti. Prema stavu 22. Izveštaja sa objašnjenjima Protokola br. 12 EKLJP-a, koji je Savet Evrope odobrio 4. novembra 2000. godine, delokrug primene člana 1. ovog Protokola obuhvata četiri kategorije okolnosti kada je “*pojedinač diskriminisan*”, i to: (i) uživanje bilo kog prava posebno zagarantovanog pojedincu prema lokalnom zakonu; (ii) uživanje prava, koja proizilaze iz jasne obaveze organa javne vlasti prema domaćem zakonu, gde je javni organ dužan da se ponaša na određeni način; (iii) od strane javnog organa u vršenju diskrecionih ovlašćenja; i (iv) na osnovu radnje ili ne radnje organa javne vlasti (vidi, takođe i između ostalog, presudu Suda u slučaju [KO93/21](#), podnosilac *Blerta Deliu-Kodra i 12 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo*, gore citiran, stav 290).
175. U smislu člana 24. Ustava, Sud takođe ističe da je delokrug ovog člana širok i da se proteže i na garantovanje zabrane diskriminacije, ne samo u pogledu prava zagarantovanih Ustavom, već i onih utvrđenih zakonom. Shodno tome, procena tvrdnji o kršenju ovog člana treba da se vrši mimo garancija člana 14. EKLJP-a, a takođe uključuje garancije definisane članom 1. Protokola br. 12 EKLJP-a (vidi, takođe i između ostalog, presudu Suda u slučaju [KO93/21](#), podnosilac *Blerta Deliu-Kodra i 12 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo*, gore citiran, stav 292).
176. Shodno tome, u smislu člana 24. Ustava i primenom i stava ESLJP-a artikulisanog kroz njegovu sudsku praksu u odnosu na član 1. Protokola br. 12 EKLJP-a, Sud se ponovo poziva na zakonske odredbe kojima se definišu prava u pogledu penzije platiša doprinosa.
177. Sud podseća na jezik člana 8. (Uslovi i kriterijumi za priznavanje prava na starosnu penziju platiša doprinosa) Zakona o penzijskim šemama finansiranim od države, koji propisuje da:
1. *Pravo na starosnu penziju platiša doprinosa ostvaruju sva lica koja imaju kosovsko državljanstvo, i:*
 - 1.1 *lica koja su navršila šezdeset pet (65) godine starosti;*
 - 1.2. *lica koja imaju penzijski staž platiša doprinosa u skladu sa Zakonom o penzijskom i invalidskom osiguranju br. 011-24/83 (Službene novine SAPK-a br. 26/83) pre 01.01.1999;*
 - 1.3. *lica koja dostave dokaze o uplaćivanju doprinosa, u skladu sa odredbama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju br. 011-24/83 (Službene novine SAPK br. 26/83), pre 01.01.1999.*
 2. *Kategorizacija korisnika penzije platiša doprinosa prema dužini vremena uplate doprinosa, kvalifikacionoj strukturi i ostalim kriterijumima, određuje se podzakonskim aktom odgovarajućeg ministarstva.*
- [...]
6. *Ovim zakonom se priznaje radni staž za penziju platiša doprinosa za period 1989. - 1999. zaposlenim u obrazovanju, zdravstvu i ostalima koji su radili po sistemu Republike Kosova.*

178. Dalje, Sud se poziva na član 5. (Kvalifikacija korisnika penzija platiša doprinosa) osporenog Administrativnog uputstva, kojim se, između ostalog, utvrđuje da:

5. [...] Svi dokazi za kvalifikaciji propisani stavom 2, 3 i 4 ovog člana, moraju biti od pre 01.01.1991. godine.

179. Takođe, Sud se poziva i na član 6. (Potrebni dokumenti za priznavanje prava na penziju platiša doprinosa) osporenog administrativnog uputstva, kojim se, između ostalog, utvrđuje da:

1. Svi korisnici penzije platiša doprinosa, odnosno osiguranici povodom podnošenja zahteva za penziju platiša doprinosa, na osnovu kategorizacije prema kvalifikacionoj strukturi, treba da dostave relevantne dokaze određene prema članu 4 i 5 ovog uputstva, u zavisnosti za koju kategoriju apliciraju.

2. Osim opštih uslova određenih prema važećim odredbama Zakona o penzijskim šemama koje finansira država, postojeći korisnici i oni koji će u buduću podneti zahtu, moraju da dostave potrebne dokumente kao sledeće:

[...]

2.3 Da imaju penzijski staž platiša doprinosa za najmanje petnaest (15) godina od pre 01.01.1999, prema Zakonu o penzijsko invalidskom osiguranju Kosova, br. 26/83, koji se potvrđuje sa jednim od ovih dokumenata:

[...].

180. U nastavku, a na osnovu gore navedenih odredbi, Sud će oceniti i utvrditi da li akti koje osporava relevantni sud, odnosno da li je osporeni zakon u vezi sa relevantnim administrativnim uputstvom u suprotnosti sa članom 24. Ustava i članom 1. Protokola br. 12 EKLJP. U tom kontekstu i u smislu testa koji se primenjuje radi utvrđivanja da li je doneti akt javnog organa u suprotnosti sa članom 14. EKLJP i članom 1. Protokola br. 12 EKLJP, ESLJP je u svojoj sudskoj praksi utvrdio sledeće kriterijume:

- (i) Da li je bilo različitog postupanja prema licima u analognim ili relativno sličnim situacijama – ili propust da se prema licima drugačije postupi u relativno različitim situacijama;
- (ii) Ako je to slučaj, onda se ocenjuje da li je takva razlika – ili nedostatak razlike – objektivno opravdana, odnosno:
 - (a) Da li ograničenje težilo legitimnom cilju;
 - (b) Da li je preduzeta mera bila srazmerna u odnosu na cilj koji se želeo postići.

181. S druge strane, na osnovu sudske prakse Suda, ustavni test za potrebe utvrđivanja da li određeni akt ili radnja predstavlja diskriminaciju, sadrži sledeće kriterijume (vidi, između ostalog, slučajeve Suda [KO01/17](#), podnosilac *Aida Dërguti i 23 druga poslanika Skupštine*, presuda od 28. marta 2017. godine; i [KO157/18](#), podnosilac *Vrhovni sud*, gore citiran, presuda od 13. marta 2019. godine i [KO93/21](#), podnosilac *Blerta Deliu-Kodra i 12 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo*, gore citiran, stav 298):

- (i) Da se utvrdi da li postoji razlika u postupanju; i
- (ii) Ako je to slučaj, da oceni:
 - (a) Da li je razlika u postupanju propisana zakonom;
 - (b) Da li je razlika u postupanju težila legitimnom cilju; i

- (c) Da li postoji odnos srazmernosti između razlike u postupanju i cilja koji se želi postići.

182. Na osnovu napred navedenog, i uzimajući u obzir sudsku praksu ESLJP-a i sudsku praksu Suda u slučajevima kada je poslednje navedeni cenio da li je pravo na jednakost pred zakonom, zagarantovano članom 24. Ustava, ograničeno, Sud će, primenivši i član 1. Protokola br. 12 EKLJP i uzimajući za osnovu prava i obaveze građana vezano za kategoriju penzije zasnovane na uplati doprinosa, oceniti da li je bilo *“razlike u postupanju”* prema građanima Kosova u pogledu kriterijuma koji moraju biti ispunjeni da bi se ostvarilo ovo pravo, i ako je to slučaj, nakon toga će primeniti gore navedeni test koji proističe iz sudske prakse Suda i ESLJP-a, tako što će oceniti da li je razlika u postupanju bila (a) propisana zakonom; (b) težila legitimnom cilju; i (c) da li postoji odnos srazmernosti između ograničenja prava i cilja koji se želi postići (vidi, takođe i između ostalog, slučajeve Suda [KI45/20](#) i [KI46/20](#), podnosilac *Tinka Kurti i Drita Millaku*, presuda od 26. marta 2021. godine, stav 85; vidi, takođe, slučaj [KO93/21](#), podnosilac *Blerta Deliu-Kodra i 12 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo*, gore citiran, stav 300).

(i) *Da li je bilo razlike u postupanju*

183. U kontekstu ocene da li su relevantne odredbe osporenog zakona u vezi sa relevantnim Administrativnim uputstvom diskriminatorne, Sud prvo ponavlja da na osnovu člana 24. Ustava i gore navedenih članova EKLJP, i kako je dodatno objašnjeno kroz sudsku praksu ESLJP-a, ali i Suda, svaka razlika u postupanju ne predstavlja diskriminaciju. Razlika u postupanju dovodi do diskriminacije ako ista nema *“objektivno i razumno opravdanje”*. Prema tome, pri oceni da li su okolnosti određenog slučaja dovele do diskriminacije, sudska praksa ESLJP-a i Suda, na početku utvrđuju da se mora oceniti da li postoji *“razlika u postupanju”* prema licima u *“analognim ili relativno sličnim situacijama”* (vidi, između ostalog, slučaj Suda [KO01/17](#), podnosilac *Aida Dërguti i 23 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo*, gore citiran, stav 74).

184. Kao rezultat toga, Sud pri oceni navoda podnosioca zahteva mora prvo da oceni da li u okolnostima konkretnog slučaja postoji razlika u postupanju prema licima u *“analognim ili relativno sličnim situacijama”*, i ako je to slučaj, da nastavi dalje sa primenom testa ESLJP-a i Suda, kako bi utvrdio da li takva razlika u postupanju ima *“objektivno i razumno opravdanje”* ili ne (vidi, takođe i između ostalog, presudu Suda u slučaju [KO93/21](#), podnosilac *Blerta Deliu-Kodra i 12 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo*, gore citiran, stav 302).

185. Na osnovu stavova 1. i 2. člana 8. osporenog zakona u vezi sa članom 6. osporenog Administrativnog uputstva, proizilazi (i) da pravo na penziju zasnovanu na uplati doprinosa imaju svi građani Kosova koji su navršili šezdeset pet (65) godina života i imaju penzijski staž zasnovan na uplati doprinosa prema Zakonu bivšeg SAPK-a pre 1. januara 1999. godine i da imaju važeći dokaz o uplati doprinosa prema istom zakonu; (ii) da ovo pravo imaju svi oni građani koji nižu, srednju, višu ili visoku kvalifikaciju ili školsku spremu, kao što je utvrđeno u stavu 5. člana 5. osporenog Uputstva, imaju završenu pre 1. januara 1991. godine; i (iii) imaju dokazani penzijski staž zasnovan na uplati doprinosa od najmanje petnaest (15) godina do 1. januara 1999. godine. Za razliku od ovih kriterijuma, *“zaposlenim u obrazovanju, zdravstvu i ostalima koji su radili po sistemu Republike Kosovo”* se *“priznaje radni staž za penziju platiša doprinosa za period 1989-1999”*, bez obzira na to da li su uplaćivani doprinose ili nisu u tadašnji bivši penzioni fond, priznajući ima staž zasnovan na uplati doprinosa tokom perioda 1989-1999. Na kraju, treba još jednom podsetiti na činjenicu da država, odnosno Republika Kosovo, kroz svoj budžet finansira obe kategorije.

186. U ovom kontekstu, Sud ocenjuje da nije sporno (i) da se u smislu zakonskih odredbi koje se odnose na kategoriju penzija zasnovanih na uplati doprinosa, svi građani koji imaju dokaz o odgovarajućim kvalifikacijama koje su utvrđene osporenim Zakonom i Administrativnim uputstvom pre 1. januara 1991. godine i imaju staž zasnovan na uplati doprinosa, nalaze “u *analognim ili relativno sličnim situacijama*”; i (ii) da postoji “*razlika u postupanju*” između istih u pogledu ispunjenosti kriterijuma za staž zasnovan na uplati doprinosa za vremenski period od petnaest (15) godina, koji vremenski period je utvrđen članom 6. osporenog Administrativnog uputstva na osnovu Zakona bivšeg SAPK-a. To stoga što se penzijski staž za period 1989-1999 priznaje jednoj kategoriji građana, odnosno građana koji su određeni stavom 6. člana 8. osporenog Zakona, odnosno “*zaposlenim u obrazovanju, zdravstvu i ostalima koji su radili po sistemu Republike Kosovo*”, ali se penzijski staž za period 1989-1999 ne priznaje onima koji su otpušteni sa posla 90-ih godina na osnovu diskriminatorских zakona. U tom kontekstu, ove dve kategorije se nalaze u “*analognoj ili relativno sličnoj situaciji*” zbog toga što obe kategorije, (i) imaju staž zasnovan na uplati doprinosa pre 1989. godine; i (ii) nijedna kategorija nije doprinosila penzionom fondu prema Zakonu bivšeg SAPK-a tokom perioda 1989-1999 zbog istorijskih i političkih okolnosti tog vremena. Međutim, kao što je prethodno objašnjeno, da bi se utvrdilo da li ova “*razlika u postupanju*” dovodi do diskriminacije u suprotnosti sa članom 24. Ustava, Sud, na osnovu svoje sudske prakse i sudske prakse ESLJP-a, mora da oceni da li ova razlika u postupanju ima “*objektivno i razumno opravdanje*”.
187. U svetlu ovog utvrđenja, Sud u nastavku mora da razmotri da li su relevantne osporene odredbe Zakona u vezi sa Administrativnim uputstvom u suprotnosti sa članom 24. Ustava u vezi sa članom 1. Protokola br. 12 EKLJP i u tom kontekstu mora da oceni i primeni kriterijume koji proizilaze iz sudske prakse ESLJP-a i Suda, odnosno da li je “*data razlika u postupanju*”: (a) propisana zakonom; (b) težila legitimnom cilju; i (c) da li postoji odnos srazmernosti između ograničenja prava i cilja koji se želi postići. Za svaki od ovih kriterijuma, Sud će prvo predstaviti opšta načela, a zatim će primeniti ista na okolnosti konkretnog slučaja (vidi, takođe i između ostalog, presudu Suda u slučaju KO93/21, sa podnosiocima *Blerta Deliu-Kodra i 12 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo*, u vezi sa ocenom ustavnosti Preporuka Skupštine Republike Kosovo br. 08-R-01, iz maja 2021. godine, stav 311).
- (a) *Da li je razlika u postupanju “propisana zakonom”*
188. Na osnovu stava 1. člana 55. Ustava, ali i načela koja proizilaze iz sudske prakse ESLJP-a i Suda, ograničenje prava koja su zagarantovana Ustavom je moguće, ali se to ograničenje mora vršiti “*jedino zakonom*”, što podrazumeva, između ostalog, da organi koji su pozvani da sprovode zakon u kome su predviđena ograničenja mogu da primene ograničenja samo u meri u kojoj je to “*propisano zakonom*”. Prema tome, ovaj stav 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 (vidi, konkretno, stav Suda u slučaju [KO54/20](#), podnosilac *Predsednik Republike Kosovo*, presuda od 31. marta 2020. godine, stav 192). Kao što je prethodno objašnjeno, Sud će u nastavku predstaviti opšta načela vezana za ovaj kriterijum i primeniće ista na okolnosti slučaja (vidi, takođe i između ostalog, slučaj Suda [KO93/21](#), podnosilac *Blerta Deliu-Kodra i 12 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo*, gore citiran, stav 312).
- (i) *Opšta načela*
189. Što se tiče principa “*propisanosti zakonom*”, Sud smatra potrebnim da pre svega objasni smisao pojma “*zakon*” sa stanovišta ograničenja ljudskih prava. U tom smislu,

Sud podseća da je prema sudskoj praksi ESLJP-a, ovaj poslednji uvek razumeo izraz "zakon" u njegovom "suštinskom", a ne u "formalnom" smislu. U tom kontekstu, izraz "zakon" obuhvata zakone i akte koji su niži od zakona, ili podzakonske akte, kao i mere koje su donela profesionalna regulatorna tela u skladu sa njihovim nadležnostima koje im je delegirala Skupština. Pored toga, prema ESLJP-u "zakon" se mora razumeti tako da uključuje kako "statutarne" zakone, tako i "podzakonske akte" i "sudske presedane". Ukratko, izraz "zakon" su odredbe koje su na snazi kako su ih sudovi tumačili (vidi, *mutatis mutandis*, predmete ESLJP-a [Gulcu protiv Turske](#), br. 17526/10, presuda od 19. januara 2016. godine, stav 104; i [Leyla Şahin protiv Turske](#), br. 44774/98, presuda od 10. novembra 2005. godine, stav 84; vidi, takođe, slučaj Suda [KI27/20](#), podnosilac *Pokret Vetëvendosje!*, presuda od 22. jula 2020. godine, stav 68).

190. Sud će u nastavku predstaviti predmete ESLJP-a, u kojima je kroz sudsku praksu razrađen kriterijum "propisano zakonom" i način na koji ESLJP analizira da li je određeno ograničenje ili "mešanje" koje je preduzeto propisano zakonom/u zakonu ili ne. Iako se činjenična pitanja tih predmeta razlikuju od okolnosti konkretnog slučaja, ostaje važno opšte tumačenje kriterijuma "propisano zakonom", na koji se ESLJP poziva u svojoj sudskoj praksi. Ovo tumačenje ESLJP-a je afirmisano i u sudskoj praksi samog Suda (vidi, između ostalog, slučajeve Suda [KO131/12](#), podnosilac *Shaip Muja i 11 poslanika Skupštine Republike Kosovo*, presuda od 15. marta 2013. godine; [KO108/13](#), podnosilac *Albulena Haxhiu i 12 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo*, presuda od 3. septembra 2013. godine; [KO01/17](#), podnosilac *Aida Dërguti i 23 druga poslanika Skupštine Republike Kosovo*, gore citiran; [KO157/18](#), podnosilac *Vrhovni sud*, gore citiran; [KO54/20](#), podnosilac *Predsednik Republike Kosovo*, gore citiran; i [KO93/21](#), podnosilac *Blerta Deliu-Kodra i 12 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo*, gore citiran).
191. ESLJP je, u principu i između ostalog, naglasio: "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, između ostalog, predmet ESLJP-a [Tommaso protiv Italije](#), br. 43395/09, presuda od 23. februara 2017. godine, stavovi 106-109 i tu citirane reference).
192. Sud, u kontekstu ocene "propisanosti zakonom", pozivajući se na sudsku praksu ESLJP-a, primećuje da ovaj kriterijum treba da sadrži najmanje sledeće elemente: (i) postojanje jasnog pravnog osnova; (ii) predvidljivost odgovarajućeg ograničenja (vidi predmet ESLJP-a [Kudrevičius i drugi protiv Litvanije](#), br. 3753/05, presuda od 15. oktobra 2015. godine, stav 109); (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 (vidi predmet ESLJP-a [Navalnyy protiv Rusije](#), br. 29580/12, 36847/12, 11252/13, 12317/13, 43746/14, presuda od 15. novembra 2018. godine, stavovi 115-119).
193. U slučaju Suda 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 drugih poslanika Skupštine, gore citiran, stav 90).

194. U slučaju Suda 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 tog slučaja ograničenje bilo propisano zakonom, Sud je naglasio da: “Što se tiče ograničenja predviđenog zakonom, Sud primećuje da je ograničenje prava u konkretnom slučaju predviđeno članom 14. stav 1.7. osporenog zakona, koji je Skupština usvojila 10. juna 2010. godine, kao institucija kojoj je Ustav dodelio vršenje zakonodavne vlasti. 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” (vidi slučaj [KO157/18](#), podnosilac Vrhovni sud Republike Kosovo, gore citiran, stavovi 95-96).
195. 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](#) (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 Suda [KO108/13](#), podnosilac Albulena Haxhiu i 12 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo, gore citiran).
196. 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” (vidi slučaj Suda [KO131/12](#), podnosilac Shaip Muja i 11 poslanika Skupštine Republike Kosovo, gore citiran).
197. U slučaju KO131/12, u stavu 130, u vezi sa uslovom da ograničenje mora biti propisano zakonom, Sud je naglasio: “navodno ograničenje prava na rad sadržano u Zakonu koji je usvojen od strane Skupštine Kosova, državni institut koji je poveren Ustavom sa zakonodavnom moći. Kao takvo, ograničenje je u skladu sa zahtevom da je ograničenje propisano zakonom, kao što stoji u stavu 1. člana 55” (vidi slučaj Suda [KO131/12](#), podnosilac Shaip Muja i 11 poslanika Skupštine Republike Kosovo, gore citiran).
198. U slučaju KO93/21, u stavu 312, u vezi sa uslovom da ograničenje mora biti propisano zakonom, Sud je naveo: “Na osnovu stava 1. člana 55. Ustava, ograničenje prava koja su zagarantovana Ustavom je moguće, ali se to ograničenje mora vršiti “jedino zakonom”, što podrazumeva, između ostalog, da organi koji su pozvani da sprovode zakon u kome su predviđena ograničenja mogu da primene ograničenja samo u meri u kojoj je to “propisano zakonom”. Shodno tome, ovaj stav 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” (vidi slučaj Suda KO93/21, podnosilac *Blerta Deliu-Kodra i 12 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo*, gore citiran, stav 312).

(ii) *Primena gore navedenih načela na konkretan slučaj*

199. Sud na početku podseća da je kategorija penzija zasnovanih na uplati doprinosa utvrđena članom 4. Zakona o penzijskim šemama finansiranim od države. Uslovi i kriterijumi za priznavanje ove kategorije penzije utvrđeni su u članu 8. gore navedenog zakona, odnosno osporenog zakona. Ovim poslednje navedenim su utvrđene dve kategorije kriterijuma za eventualno sticanje penzije na osnovu plaćenih doprinosa, odnosno kategorija utvrđena stavom 2. člana 8. osporenog zakona i ona utvrđena stavom 6. člana 8. osporenog zakona. Tačnije, prva kategorija su svi građani Kosova i koji imaju penzijski staž zasnovan na uplati doprinosa i važeći dokaz o uplati doprinosa na osnovu relevantnog zakona bivšeg SAPK-a pre 1. januara 1999. godine i koji podležu kriterijumu staža zasnovanog na uplati doprinosa od petnaest (15) godina, kao što je utvrđeno osporenim Administrativnim uputstvom. Druga kategorija su pak građani Kosova i koji su radili u “*sistemu Republike Kosovo*”, odnosno “*zaposleni u obrazovanju, zdravstvu i ostali*” kojima se priznaje radni staž za penziju zasnovanu na uplati doprinosa za period 1989-1999.
200. Sud podseća da je član 6. osporenog Administrativnog uputstva, utvrđenje kriterijuma da se dokaže da su doprinosi uplaćeni za period od petnaest (15) godina, preuzeo iz Zakona bivšeg SAPK-a, u kojem je utvrđen gore navedeni kriterijum od petnaest (15) godina penzijskog staža za sticanje prava na penziju zasnovanu na uplati doprinosa.
201. U kontekstu gore navedenih pojašnjenja, Sud naglašava da je razlika u postupanju između dve gore navedene kategorije građana Kosova “*propisana zakonom*”, odnosno u Zakonu o penzijskim šemama finansiranim od države u vezi sa relevantnim Administrativnim uputstvom koje osporava relevantni sud. Kao rezultat toga, Sud utvrđuje da postoji “*razlika u postupanju*” prema radnicima koji su radili pre 1999. godine i nisu navršili penzijski staž zasnovan na uplati doprinosa od petnaest (15) godina zbog otpuštanja sa posla u vreme uvođenja prinudnih mera na Kosovu. Tačnije, prema istom Zakonu, iako se kategoriji utvrđenoj stavom 6. člana 8. osporenog zakona priznaje staž za penziju zasnovanu na uplati doprinosa za period 1989-1999, za drugu kategoriju, odnosno onu utvrđenu stavom 2. člana 8. osporenog zakona, to nije slučaj.
202. Nakon ovog utvrđenja, Sud mora da nastavi sa ocenom da li je gore navedena “*razlika u postupanju*” i “*propisana zakonom*” težila “*legitimnom cilju*”, i ako je to slučaj, mora nastaviti sa ocenom da li su preduzete mere bile srazmerne cilju koji se želeo postići.

(b) *Da li postoji legitimni cilj*

203. Na osnovu stava 3. člana 55. Ustava ali i načela koja proizilaze iz sudske prakse ESLJP-a i Suda, utvrđeno je da se ograničenja Ustavom zagwarantovanih prava i sloboda “*ne mogu sprovoditi u druge svrhe osim onih zbog koje su određena*”. Iz ovog stava proizilazi da, u principu, svrhe ograničenja moraju biti jasno odredive i nijedan javni organ ne može ograničiti bilo koje pravo ili slobodu na osnovu druge svrhe osim one koja je već definisana u zakonu u kome je ograničenje dozvoljeno u skladu sa članom 55. Ustava (vidi u ovom smislu slučaj Suda [KO54/20](#), gore citiran, stav 193). Kao što je gore objašnjeno, u nastavku, Sud će predstaviti opšta načela u vezi ovog kriterijuma i primeniće ista na okolnosti konkretnog slučaja (vidi, takođe i između ostalog, presudu Suda u slučaju [KO93/21](#), sa podnosiocima *Blerta Deliu-Kodra i 12 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo*, gore citiran, stav 333).

(i) *Opšta načela*

204. Sud naglašava da kako bi se opravdala razlika u postupanju, prema ESLJP-u, ograničenje ili razlika u postupanju mora imati “objektivno i razumno opravdanje”, odnosno mora biti zasnovano na legitimnom cilju (vidi, između ostalog, predmete ESLJP-a [Molla Sali protiv Grčke](#), br. 20452/14, presuda od 18. juna 2020. godine, stav 135; i [Fabris protiv Francuske](#), br. 16574/08, presuda od 7. februara 2013. godine, stav 56). Štaviše, prema ESLJP-u, države moraju dokazati da postoji odnos između legitimnog cilja kojem se teži i razlike u postupanju koju navodi podnosilac (vidi predmet ESLJP-a [Ünal Tekeli protiv Turske](#), br. 29865/96, presuda od 16. novembra 2004. godine, stav 66).
205. ESLJP je identifikovao da legitimni cilj, između ostalog, može uključivati, ali nije ograničen na: (i) obnovu mira (vidi predmet ESLJP-a [Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine](#), gore citiran, stav 45); (ii) zaštitu nacionalne bezbednosti (vidi predmet ESLJP-a [Konstatin Markin protiv Rusije](#), br. 30078/06, presuda od 22. marta 2012. godine, stav 137); (iii) održavanje ekonomske stabilnosti i restrukturiranje duga u kontekstu ozbiljne političke, ekonomske i socijalne krize (vidi predmet ESLJP-a [Mamatas i drugi protiv Grčke](#), br. 63066/14, 64297/14, 66106/14, presuda od 21. jula 2016. godine, stav 103); ili (iv) zaštitu prava drugih (vidi predmet ESLJP-a [Napotnik protiv Rumunije](#), br. 33139/13, presuda od 10. januara 2021. godine, stavovi 79 i 86).

(ii) *Primena gore navedenih načela na konkretan slučaj*

206. Sud prvo naglašava da se na osnovu prakse Suda i ESLJP-a, kada je u pitanju teret dokazivanja u vezi sa tvrdnjom o diskriminaciji, Sud izjasnio da je nakon što je podnosilac zahteva ukazao na razliku u tretmanu (u konkretnom slučaju Vrhovni sud u svojstvu relevantnog suda), na Vladi da pokaže da je ta razlika bila opravdana (vidi između ostalog predmet ESLJP-a [D.H i drugi protiv Češke Republike](#), br. 57325/00, presuda od 13. novembra 2007. godine, stav 177).
207. Za ovu svrhu, u okolnostima konkretnog slučaja, Sud podseća da se jedno od pitanja koje je uputio MRSZ-u odnosilo na objašnjenje “legitimnog cilja” u pogledu kriterijuma za staž zasnovan na uplati doprinosa u periodu od petnaest (15) godina pre 1. januara 1999. godine, kako je utvrđeno osporenim zakonom u vezi sa osporenim Administrativnim uputstvom.
208. Odgovor MRSZ-a o “legitimnom cilju” utvrđivanja kriterijuma za staž na osnovu uplate doprinosa od u periodu od petnaest (15) godina pre 1. januara 1999. godine, može se, između ostalog, sažeti na sledeći način: (i) činjenica da je Kosovo bilo deo penzijskog i invalidskog osiguranja bivše Jugoslavije i da se istim zahtevalo da korisnik ima najmanje petnaest (15) godina staža po osnovu uplate doprinosa za ostvarivanje ovog prava na osnovu Zakona bivšeg SAPK-a; (ii) da je Vlada Kosova, 2007. godine, usvojila Administrativno uputstvo br. 11/2007 o priznavanju prava na penziju zasnovanu na doprinosima takođe zahtevalo pružanje materijalnih dokaza da su doprinosi uplaćeni za najmanje petnaest (15) godina staža na osnovu plaćenih doprinosa; i (iii) da je Skupština Kosova, 2014. godine, usvojila Zakon o penzijskim šemama finansiranim od države, pri čemu je konsolidovana mogućnost za ostvarivanja prava na penziju na osnovu plaćenih doprinosa, uprkos dodatnim kriterijumima koji su određeni osporenim Administrativnim uputstvom.
209. Dok, Sud primećuje da svrha “razlike u postupanju” obe uporedive kategorije u vezi sa priznavanjem radnog staža tokom 90-ih godina odnosila na priznavanje doprinosa radnicima koji su radili u “sistemu Republike Kosovo” tokom perioda 1989-1999,

računajući im ga kao radni staž za potrebe računanja staža od petnaest (15) godina prema osporenom zakonu iako iste, kao i ostale kategorije, nisu doprinosile u penzioni fond prema Zakonu bivšeg SAPK-a, uvek uz očuvanje ekonomske stabilnosti, koji cilj, na osnovu prakse ESLJP-a i kao što je prethodno objašnjeno, predstavlja *“legitimni cilj”* za moguće drugačije postupanje, odnosno ograničenje osnovnih prava i sloboda. Stoga, Sud prihvata da *“razlika u postupanju”* koju su primenili Skupština i MRSZ teži barem jednom *“legitimnom cilju”* koji je u velikoj meri saglasan sa opštim ciljevima, odnosno zaštitom ekonomskog sistema zemlje. To stoga što je nesporno da se nakon stavljanja Kosova pod međunarodnu upravu, međunarodna uprava, zajedno sa organima Privremenih institucija samouprave na Kosovu, suočila sa nizom izazova vezanih za potrebu uspostavljanja održivog sistema društvenih osiguranja, takođe uslovljen i smanjenim budžetskim kapacitetom zemlje Sud podseća da penzija zasnovana na uplati doprinosa nije uvedena do 2007. godine, usvajanjem AU-11/2007 o priznavanju prava na penziju platiša doprinosa, a potom je dodatno kategorisana 2014. godine usvajanjem osporenog zakona od strane Skupštine, odnosno šest (6) godina nakon proglašenja nezavisnosti Republike Kosovo. Sud ocenjuje da je u kontekstu novouspostavljene demokratske zakonodavne vlasti možda bilo potrebno vreme za odgovor u periodu demokratske tranzicije kako bi mu se omogućilo da razmotri koje su mere potrebne za obezbeđivanje ekonomskog blagostanja zemlje (vidi, *mutatis mutandis* predmete ESLJP-a [Ždanoka protiv Letonije](#), br. 58278/00, presuda od 16. marta 2006. godine, stav 131; i [Andrejeva protiv Letonije](#), br. 55707/00, presuda od 18. februara 2009. godine, stav 86).

210. U tom kontekstu, Sud primećuje da *“razlika u postupanju”* koju je primenila Skupština Republike Kosovo kroz osporeni zakon, a zatim MRSZ kroz osporeno Administrativno uputstvo, teži najmanje jednom *“legitimnom cilju”* koji je u velikoj meri kompatibilan sa opštim ciljevima, odnosno zaštitom ekonomskog sistema zemlje.
211. Shodno tome, a na osnovu napred navedenog i uzimajući u obzir da je Sud već utvrdio (i) da je *“razlika u postupanju”* između dve kategorije građana Kosova, odnosno onih određenih stavom 2. člana 8. osporenog zakona i onih određenih stavom 6. člana 8. osporenog zakona, *“propisana zakonom”*; i (ii) da teži najmanje jednom *“legitimnom cilju”*, odnosno i između ostalog, onom očuvanja ekonomske stabilnosti zemlje. U nastavku, na osnovu sudske prakse ESLJP-a i one Suda, ostaje da se utvrdi da li je postojao razuman odnos srazmernosti između gore navedenog legitimnog cilja i sredstava koja su upotrebljena u konkretnom slučaju.

(c) *Da li postoji odnos srazmernosti između ograničenja prava i cilja koji se želi postići*

212. Na osnovu stava 4. člana 55. Ustava ali i načela koja proizilaze iz sudske prakse ESLJP-a i Suda, utvrđeno je da se u slučaju ograničenja osnovnih prava i sloboda uspostavlja ustavna odgovornost za javne vlasti, da su prilikom tumačenja i odlučivanja u predmetima pred njima dužni da obrate pažnju na suštinu prava koje je ograničeno, značaj svrhe ograničenja, prirodu i obim ograničenja, odnos između ograničenja i cilja koji se želi postići, kao i da razmotre mogućnost da se taj cilj postigne uz najmanje ograničenje (vidi, između ostalog, slučaj Suda KO157/18, podnosilac *Vrhovni sud Republike Kosovo*, gore citiran, stav 102). Kao što je gore objašnjeno, Sud će u nastavku predstaviti opšta načela u vezi sa ovim kriterijumom i primeniće ista u okolnostima slučaja (vidi, takođe i između ostalog, slučaj Suda [KO93/21](#), podnosilac *Blerta Deliu-Kodra i 12 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo*, gore citiran, stav 346).

(i) *Opšta načela*

213. Sud naglašava važnost svrhe ograničenja i odnos srazmernosti između ograničenja i cilja koji se želi postići. U svetlu ovog kriterijuma, Sud se takođe poziva i na sudsku praksu ESLJP-a, kroz koju je naglasio da razlika u postupanju zahteva pravičnu ravnotežu između zaštite interesa zajednice i poštovanja prava pojedinaca. Shodno tome, ESLJP je precizirao da razlika u postupanju zahteva razuman odnos srazmernosti između preduzete mere i cilja koji se želi postići (vidi predmete ESLJP-a [Molla Sali protiv Grčke](#), gore citiran, stav 135; [Fabris protiv Francuske](#), br. 16574/08, presuda od 7. februara 2013. godine, stav 56; [Mazurek protiv Francuske](#), br. 34406/97, presuda od 1. februara 2000. godine, stavovi 46 i 48; i [Larkos protiv Kipra](#), br. 29515/95, presuda od 1. februara 2000. godine, stavovi 46 i 48; i [Larkos protiv Kipra](#) [VV], presuda od 18. februara 1999. godine, stav 29). U skladu sa ovom linijom argumenata, ESLJP je u predmetu *Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine* naveo da: “[...] diskriminacija znači nejednak tretman, bez objektivnog i razumnog obrazloženja, osoba u sličnim okolnostima Nedostatak objektivnog i razumnog obrazloženja znači da razlika ne teži legitimnom cilju, ili da ne postoji razuman odnos proporcionalnosti između korišćenih sredstava i ciljeva koji se žele postići” (vidi predmet ESLJP-a [Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine](#), gore citiran, stav 42).
214. Sud, takođe, podseća da je ESLJP isto tako naglasio da nije njegova uloga da zameni nadležne lokalne vlasti u oceni do koje mere su razlike u sličnim situacijama opravdale razliku u tretiranju i da u takvim slučajevima države uživaju široko polje slobodne procene (*margin of appreciation*). Delokrug ove slobodne procene, prema ESLJP-u zavisi od okolnosti, predmeta procene i specifičnosti slučaja (vidi predmete ESLJP-a [Molla Sali protiv Grčke](#), gore citiran, stav 136; i [Carson i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva](#), gore citiran, stav 61).
215. S jedne strane, ESLJP je naveo nekoliko oblasti u kojima je polje slobodne procene i dalje široko. Na primer, ESLJP je istakao da su, zbog poznavanja društva i njegovih potreba, lokalne vlasti u principu u boljoj poziciji od međunarodnih sudija da procene šta je u javnom interesu u ekonomskom i socijalnom smislu, a da će ESLJP poštovati izbor zakonodavca osim ako je očigledno bez razumnog osnova (vidi predmete ESLJP-a [Belli i Arquier-Martinez protiv Švajcarske](#), br. 65550/13, presuda od 11. decembra 2018. godine, stav 94; [Burden i Burden protiv Ujedinjenog Kraljevstva](#), br. 13378/05, presuda od 12. decembra 2006. godine, stav 60; i [Carson i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva](#), gore citiran, stav 61).
216. Sledstveno, prema ESLJP-u, takva margina ili široko polje slobodne procene je obično dozvoljena kada je reč o opštim merama ekonomske ili socijalne strategije, osim ukoliko su one očigledno bez ikakvog razumnog osnova (vidi predmet ESLJP-a [Burden i Burden protiv Ujedinjenog Kraljevstva](#), gore citiran, stav 60 i slučaj [KO01/17](#), podnosilac *Aida Dërguti i 23 druga poslanika Skupštine Republike Kosovo*, gore citiran, stav 76).
- (ii) *Primena gore navedenih načela na konkretan slučaj*
217. Sud na početku naglašava da u vreme kada je utvrđen staž na osnovu uplate doprinosa od petnaest (15) godina putem Zakona bivšeg SAPK-a, možda nije bio diskriminatornog karaktera. Moguće diskriminatorno dejstvo ove odredbe se mora oceniti u svetlu činjeničnih i pravnih okolnosti iz 90-ih godina na Kosovu, tokom kojih je, nije sporno, bilo “[...] diskriminatornog otpuštanja službenika albanske nacionalnosti sa profesionalnih, administrativnih i zanatskih položaja u preduzećima u svojini države i javnih institucija, uključujući i nastavnike iz školskog sistema kojim je upravljala Srbija, kao i zatvaranja albanskih srednjih škola i univerziteta” (vidi, između ostalog, Rezoluciju A/RES/48/153 od 7. februara 1994. godine, koju je usvojila Generalna

skupština Ujedinjenih nacija, strana 6, stav 18, tačka (b); vidi, takođe, izveštaj Institucije ombudsmana od 6. aprila 2018. godine).

218. Sud ocenjuje da uslov dokazivanja da su se doprinosi plaćali petnaest (15) godina i ograničen u vremenskom smislu do 1. januara 1999. godine, nije u skladu sa stvarnošću koja je stvorena tokom 90-ih godina usled prinudnih mera, nereda i rata u periodu 1998-99. Kao što je gore pomenuto, kriterijum od petnaest (15) godina za dokazivanje da su penzijski doprinosi uplaćeni bio bi razuman i srazmeran kriterijum jer zakonodavac ima pravo i prerogativ da postavi uslove za sticanje prava koja su povezana sa kategorijom penzija. Međutim, imajući u vidu diskriminatorne zakone koji su bili na snazi tokom 90-ih godina, usled kojih je velika većina zaposlenih Albanaca nasilno udaljena sa funkcija koje su obavljali, sticanje i formalna primena kriterijuma dokazivanja uplate doprinosa od petnaest (15) godina do 1. januara 1999. godine iz Zakona bivšeg SAPK-a, kroz osporeni zakon i osporeno Administrativno uputstvo, u okolnostima 90-ih godina, nesrazmerno opterećuje kategorije građana koji tvrde da uživaju pravo na penziju zasnovanu na uplati doprinosa.
219. Pored toga i kao što je prethodno objašnjeno, pravo na penzijski staž zasnovan na uplati doprinosa za period 1989-1999, priznato je *“obrazovnim, zdravstvenim radnicima i drugima koji su radili u paralelnom sistemu Republike Kosovo”*, za njihov rad tokom perioda 1989/90 do 1998/99, dok se od svih ostalih kategorija koje su radile tokom 90-ih godina, koji su otpušeni sa posla na osnovu diskriminatornih zakona koji su se primenjivali tokom 90-ih godina i samim tim podvrgnuti objektivnoj nemogućnosti da ostvare i dokažu uplatu penzijskih doprinosa u trajanju od petnaest (15) godina do 1999. godine, zahteva dokaz o radnom stažu kroz uplatu odgovarajućih doprinosa.
220. Što se tiče poređenja dve gore navedene kategorije, Sud ocenjuje da na osnovu konsolidovane sudske prakse ESLJP-a, kriterijum za dokazivanje uporedive situacije ne zahteva da uporedne grupe budu identične. Podnosioci žalbe moraju dokazati da su, s obzirom na posebnu prirodu svojih žalbi, bili u položaju koji je relevantno uporediv sa drugima koji su tretirani drugačije (vidi predmet ESLJP-a [Fábián protiv Mađarske](#), gore citiran, stav 113; [Clift protiv Ujedinjenog Kraljevstva](#), br. 7205/07, presuda od 13. jula 2010. godine, stav 66). Elementi koji karakterišu različite situacije i određuju njihovu uporedivost moraju se oceniti imajući u vidu predmet zahteva i svrhu mere koja čini predmetnu razliku (vidi predmet ESLJP-a [Fábián protiv Mađarske](#), gore citiran, stav 121). Drugim rečima, analiza pitanja da li se dve osobe ili grupe nalaze u uporedivoj situaciji za potrebe analize različitog i diskriminatornog tretmana je specifična i kontekstualna (vidi, između ostalog, Vodič za član 14. EKLJP-a i član 1. Protokola br. 12, Zabrana diskriminacije, ažurirano 31. avgusta 2020. godine, tačka A. Razlika u tretmanu, stav 54).
221. S tim u vezi, Sud ocenjuje da (i) osporeni zakon pravi razliku između dve kategorije građana u kontekstu kategorije penzije platiša doprinosa, određujući, s jedne strane, da se staž za penzije platiša doprinosa za godine 1989-1999 priznaje za *“radnike obrazovanja, zdravstva i druge koji su radili u sistemu Republike Kosovo”*, dok s druge strane, određujući da za druge kategorije građana, kriterijumi za priznavanje relevantnog staža za platiše doprinosa moraju biti utvrđeni podzakonskim aktom; (ii) na osnovu ovog osporenog zakona, odgovarajući podzakonski akt, odnosno osporeno administrativno uputstvo, usvaja i primenjuje kriterijum za uplatu doprinosa od 15 (petnaest) godina do 1. januara 1999. godine iz Zakona bivšeg SAPK-a, bez razrađene analize diskriminatornih okolnosti tokom 90-ih godina, u suštini, isključujući iz ovog prava kategoriju građana koji su nasilno proterani sa relevantnih radnih mesta i koji nisu *“radili u sistemu Republike Kosovo”*; (iii) i pored toga što je osporenim zakonom u stavu 2. člana 8. precizirano da su kriterijumi i uslovi za sticanje prava na penziju

platiša doprinosa prema *“vremenskom trajanju uplate doprinosa”* kroz podzakonski akt, poslednje navedeni, odnosno osporeno administrativno uputstvo jednostavno prilagođava kriterijum od 15 (petnaest) godina, primenjujući ga na istorijske i političke prilike, u kontekstu kojih je realizacija ovog kriterijuma bila nemoguća na diskriminatorni način za većinu građana; i (iv) isti zakon, kao što je gore objašnjeno, utvrđuje finansiranje iz budžeta Republike Kosovo za sve kategorije penzija, uključujući i one sa doprinosima, ne uzimajući u obzir doprinose radnika u relevantni penzijski fond na osnovu Zakona bivšeg SAPK-a. Shodno tome, Sud primećuje da iako se penzijski plan naziva doprinosnim, iznos penzije i kategorizacija nemaju nikakve veze sa iznosom doprinosa koji je uplaćen pre 1999. godine, budući da je isti u potpunosti pokriven iz državnog budžeta Republike Kosovo.

222. Sud takođe podseća na činjenicu da je MRSZ u svom odgovoru upućenom Sudu naglasio da su isti *“izradili novo administrativno uputstvo kojim se predviđaju neke suštinske izmene u smislu ostvarivanja penzije na osnovu plaćenih doprinosa, kao što su: - priznavanje perioda od 1990. godine do 31.12.1998. godine kao staž na osnovu plaćenih doprinosa za sve one koje je srpska prinudna uprava otpustila sa posla; kao i priznavanje diploma do 1998. godine”*. Ovaj odgovor je jasan odraz i samog MRSZ-a u pogledu nesrazmernosti mera utvrđenih osporenim zakonom.
223. Na osnovu gore navedenog, Sud ocenjuje da uslov definisan osporenim zakonom i administrativnim uputstvom da se obezbedi dokaz da su doprinosi plaćeni najmanje petnaest (15) godina do 1. januara 1999. godine za kategoriju građana definisanu u stavu 2. člana 8. osporenog zakona u odnosu na onu utvrđenu u stavu 6. člana 8. osporenog zakona, nije srazmeran, jer (i) ne uzima u obzir primenu diskriminatornih zakona tokom 90-ih godina i usvaja i primenjuje automatski uslov dokaza za uplatu doprinosa od najmanje 15 (petnaest) godina do 1. januara 1999. godine iz relevantnog zakona bivšeg SAPK-a; (ii) radnicima drugih kategorija koji su tokom 90-ih godina radili u društvenim preduzećima, pravosuđu, policiji, upravi, stručnim i zanatskim poslovima, koji su otpušteni usled nasilnih mera, a koji nisu bili u mogućnosti da plaćaju penzijske doprinose, nije priznat radni staž za penzije platiša doprinosa u godinama 1989-1999, dok se kategoriji *“radnika u obrazovanju, zdravstvu i drugih koji su radili u paralelnom sistemu Republike Kosovo”* priznaje ovo pravo; i (iii) iako se šema zove doprinosna, iznos penzije i kategorizacija nemaju nikakve veze sa iznosom doprinosa plaćenog pre 1999. godine, pošto je isti u potpunosti pokriven iz budžeta Republike Kosovo.
224. Na osnovu ovoga, Sud utvrđuje da se uslov dostavljanja dokaza o uplati doprinosa od najmanje petnaest (15) godina pre 1. januara 1999. godine, koji je utvrđen osporenim zakonom i administrativnim uputstvom i koji je prisvojen u pravnom sistemu Republike Kosovo na potpuno formalistički način i ne uzimajući u obzir diskriminatorne okolnosti na Kosovu iz 90-ih godina, ne može smatrati nužnim i srazmernim.
225. Shodno tome, Sud utvrđuje da stav 2. člana 8. osporenog zakona u vezi sa podstavom 2.3 stava 2. člana 6. osporenog administrativnog uputstva, nisu u saglasnosti sa članom 24. [Jednakost pred zakonom] Ustava u vezi sa članom 14. EKLJP i članom 1. Protokola br. 12 EKLJP.
226. Sud takođe primećuje da relevantni sud (i) osporava i ustavnost člana 5. osporenog administrativnog uputstva; i (ii) tvrdi da su osporeni članovi osporenog zakona u vezi sa relevantnim administrativnim uputstvom u suprotnosti sa članom 46. Ustava u vezi sa članom 1. Protokola br. 1 EKLJP.

227. Što se tiče prvog pitanja, odnosno neustavnosti člana 5. Administrativnog uputstva, Sud prvo primećuje da se primenljivost ovog člana odnosi na kategoriju građana određenu stavom 2. člana 8. osporenog zakona i utvrđuje kvalifikaciju korisnika penzije zasnovane na uplati doprinosa, precizirajući (i) odgovarajuće kvalifikacije u prva četiri (4) stava; i (ii) obavezu da svi dokazi o odgovarajućim kvalifikacijama moraju biti od pre 1. januara 1991. godine u njegovom petom stavu. Sporna je u okolnostima ovog stava, odnosno stava 5. člana 5. osporenog administrativnog uputstva razumnost određivanja datuma 1. januar 1991. godine, kao konačni datum na osnovu kojeg treba da važe dokazi utvrđeni u prva četiri (4) stava člana 5. osporenog administrativnog uputstva. Naime, ni relevantni sud, ni mišljenje ombudsmana iz 2018. godine na koje se poziva u ovoj presudi, niti odgovori MRSZ-a, ne objašnjavaju razumnost ovog datuma i razlozi na osnovu kojih takav datum može biti diskriminatorski i samim tim suprotan Ustavu. Međutim, prilikom izmena i dopuna osporenog zakona u vezi sa osporenim administrativnim uputstvom, kao što je utvrđeno ovom presudom, ništa ne sprečava nadležne organe Republike Kosovo da ponovo procene razumnost člana 5. osporenog administrativnog uputstva u smislu potrebne srazmernosti primenjene na sve kategorije građana koji mogu biti korisnici penzije zasnovane na uplati doprinosa prema utvrđenjima Zakona o penzijskim šemama finansiranim od države i njegovim izmenama/dopunama prema ovoj presudi.
228. Što se pak tiče drugog pitanja, odnosno navoda da su osporeni članovi osporenog zakona u vezi sa osporenim administrativnim uputstvom takođe u suprotnosti sa članom 46. Ustava u vezi sa članom 1. Protokola br. 1 EKLJP, Sud naglašava da na osnovu njegove sudske prakse, uzimajući u obzir da je već utvrdio da stav 2. člana 8. osporenog zakona u vezi sa podstavom 2.3 stava 2. člana 6. osporenog administrativnog uputstva, nisu u saglasnosti sa članom 24. [Jednakost pred zakonom] Ustava u vezi sa članom 14. EKLJP i članom 1. Protokola br. 12 EKLJP, nije potrebno ocenjivati navode o neustavnosti osporenih odredbi sa članom 46. Ustava u vezi sa članom 1. Protokola br. 1 EKLJP.
229. Na kraju, Sud naglašava da (i) teškoće zakonodavca u usvajanju sveobuhvatnog pravnog okvira u oblasti penzija i tretmana svih relevantnih i složenih pitanja, ne oslobađaju državu Kosovo od obaveza koje proizilaze iz Ustava (vidi predmete ESLJP-a [Schirmer protiv Poljske](#), br. 68880/01, presuda od 21. septembra 2004. godine, stav 38; i [Skibińscy protiv Poljske](#), br. 52589/99, presuda od 14. novembra 2006. godine, stav 96). Rekavši to, Sud naglašava da zakonodavac ima „široko polje slobodne procene“ kada donosi zakone u kontekstu promene političkog i ekonomskog režima (vidi predmet ESLJP-a [Kopecký protiv Slovačke](#), br. 44912/98, presuda od 28. septembra 2004. godine, stav 35), kao i u kontekstu tranzicije zemlje ka demokratskom režimu (vidi predmet ESLJP-a [Broniowski protiv Poljske](#), br. 31443/96, presuda od 28. septembra 2005. godine, stav 182).
230. Sud ističe da, u skladu sa sudskom praksom ESLJP-a, nije u njegovom delokrugu zamena javnih politika koje je odredio zakonodavac. Sud takođe ističe da nije njegova dužnost da definiše socijalnu i penzionu politiku, jer je to dužnost i prerogativ druge vlasti, i to izvršne i zakonodavne. Dužnost Suda u ovom slučaju je da oceni da li su osporeni Zakon i Administrativno uputstvo u skladu sa Ustavom. S obzirom da je Sud utvrdio da relevantne odredbe osporenog zakona u vezi sa relevantnim administrativnim uputstvom nisu u skladu sa Ustavom, na izvršnoj i zakonodavnoj vlasti je da utvrde proporcionalne i razumne kriterijume u pogledu sticanja statusa penzionera platiše doprinosa.

Efekti ove presude

231. Sud se prvo poziva na član 116. [Pravni efekat odluka] Ustava, koji propisuje da su (i) odluke Ustavnog suda obavezujuće za pravosuđe i sva lica i institucije Republike Kosovo; (ii) dok god je procedura u postupku pred Ustavnim sudom, sud može 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; (iii) osim ako je drugačije određeno odluka Ustavnog suda o ukidanju zakona, drugog akta ili radnje stupa na snagu na dan objavljivanja odluke suda; i (iv) odluke Ustavnog suda se objavljuju u Službenom listu. Na osnovu ove ustavne odredbe i konsolidovane sudske prakse Ustavnog suda, u slučaju da poslednje navedeni utvrdi da je osporeni akt pred Sudom u suprotnosti sa Ustavom, stavljanje van snage relevantnog akta stupa na snagu danom objavljivanja relevantne presude Suda, osim ako, kao što je propisano Ustavom, Ustavni sud, relevantnom presudom, ne odredi drugačije.
232. Sud podseća na pravni efekat stupanja na snagu odluka Ustavnog suda, za koji se u svojim mišljenjima pozabavila Venecijanska komisija u pogledu vremenskih efekata, između ostalog, odluka ustavnih sudova (vidi, između ostalog, CDL-AD (2018)012 Mišljenje *Amicus Curia* za Ustavni sud Gruzije u vezi sa efektima odluka u građanskim i upravnim predmetima). Isto se, između ostalog, bavi i vremenskim efektima u smislu (i) umerenih *ex tunc* efekata; (ii) striktnih *ex nunc* efekata; (iii) umerenih *ex nunc* efekata; i (iv) pravila “*slučaja koji se razmatra*”.
233. U principu, na osnovu gore navedenog izveštaja i u meri u kojoj je relevantno za okolnosti konkretnog slučaja, (i) retroaktivne efekte sudskih odluka treba izbegavati, jer mogu imati posledice po princip pravne sigurnosti; (ii) konačne sudske odluke zasnovane na relevantnom zakonu/odredbi koja je naknadno proglašena neustavnom, u principu, nemaju koristi od proglašenja relevantne norme neustavnom; (iii) da u službi principa pravne sigurnosti, u principu, norma, uprkos činjenici da je proglašena neustavnom, može da nastavi da važi i da se primenjuje sve dok zakonodavac ne izmeni odgovarajuću normu u skladu sa presudom suda i poštovanjem roka koji mu je dao; i da (iv) međutim, relevantni ustavni sudovi moraju imati dovoljnu fleksibilnost da uspostave odgovarajuću ravnotežu, u zavisnosti od okolnosti konkretnih slučajeva, u pogledu individualnih prava s jedne strane i principa pravne sigurnosti s druge strane.
234. Takav pristup je razjašnjen pred Sudom i kroz odgovore većine ustavnih sudova koji su članovi Venecijanske komisije. Kao što je objašnjeno u ovoj presudi, da bi tačno utvrdio pravne efekte ove presude, Sud je tražio i mišljenje država članica Foruma Venecijanske komisije. Detaljni odgovori ovih država su predstavljeni u stavovima 62 do 130 ove presude. Zajednički imenitelj relevantnih odgovora, u principu, odražava da ovi ustavni sudovi imaju određenu fleksibilnost u pogledu određivanja trenutka stupanja na snagu odgovarajućih presuda i njihovih vremenskih efekata. Za okolnosti konkretnog slučaja, konsolidovana praksa odgovarajućih ustavnih sudova je relevantna u kontekstu (i) izbegavanja posledica neposrednog ukidanja zakonske odredbe, prepuštajući mogućnost drugim vlastima, odnosno izvršnoj i zakonodavnoj, da preduzmu mere neophodne za izmenu norme koja je proglašena neustavnom u skladu sa Ustavom i odgovarajućom presudom Ustavnog suda; (ii) efekta presude suda kojom se proglašava neustavnom norma u predmetima koji su u toku pred redovnim sudovima i pravilo “*slučaj koji se razmatra*”; i (iii) retroaktivnih ili neretroaktivnih efekata relevantnih presuda.
235. Povodom stupanja na snagu presude kojom se zakon/odredba proglašava u suprotnosti sa Ustavom, velika većina odgovora koje je dostavio Forum Venecijanske komisije, u

skladu sa relevantnim Mišljenjima Venecijanske komisije, između ostalog precizira da (i) Ustav ili relevantni primenjiv zakon omogućava Ustavnom sudu, u zavisnosti od okolnosti konkretnih slučajeva, da odredi dan stupanja na snagu relevantne presude i/ili poništenja/ukidanja relevantne odredbe koja je ocenjena da je u suprotnosti sa Ustavom; (ii) u principu, relevantni zakoni/odredbe koji su ocenjeni da su u suprotnosti sa Ustavom, moraju se odmah ukinuti i eliminisati iz relevantnog pravnog sistema; ali da (iii) međutim, da bi se izbegle nepredvidljive posledice trenutnog poništenja osporenog zakona/odredbe, ponekad je potrebno odložiti sprovođenje/stupanje na snagu presude Ustavnog suda.

236. U takvim okolnostima, Ustavni sud, uprkos činjenici da je ocenio da je relevantni zakon/odredba u suprotnosti sa Ustavom, isti ostavlja na snazi na određeno vreme, ako oceni da bi pravni/zakonski vakuum nastao trenutnim ukidanjem zakona/sporne konkretne odredbe, bio u suprotnosti sa principom proporcionalnosti, pravne sigurnosti i vladavine prava. Na taj način, Sud omogućava zakonodavnoj vlasti određeno vreme, koje se, na osnovu okolnosti konkretnih slučajeva, može produžiti sa 2 (dva) na 18 (osamnaest) meseci, tako da ista može izmeniti relevantni zakon/odredbu u skladu sa Ustavom i odgovarajućom presudom Ustavnog suda. Na osnovu velike većine odgovora ustavnih sudova članova Foruma Venecijanske komisije, tokom ovog perioda zakon koji je proglašen neustavnim ostaje deo pravnog poretka i još uvek obavezuje sve organe javne vlasti.
237. U vezi sa slučajevima koji su na čekanju/odnosno nerešenim slučajevima pred redovnim sudovima tokom perioda u kome je Sud ocenio relevantni zakon/odredbu kao neustavan, čije ukidanje još nije stupilo na snagu, uzimajući u obzir potrebno vreme predviđeno za relevantnu radnju zakonodavne vlasti, odgovor većine ustavnih sudova članova Foruma Venecijanske komisije u principu precizira da organi javne vlasti i/ili sudovi moraju da nastave postupke i, ako je moguće, direktno primenjuju relevantne odredbe ustavnih zakona ili Ustava umesto odredbe/zakona koje je Ustavni sud ocenio neustavnim. Ako takva direktna primena ustavnih normi nije moguća/odgovarajuća, sudovi nemaju drugog izbora nego da primenjuju neustavni zakon sve dok je na snazi. Uzimajući u obzir da se, u principu, u slučajevima incidentalne kontrole, na osnovu Mišljenja Venecijanske komisije, primenjuje pravilo „*slučaj koji se razmatra*“, na osnovu kojeg podnosilac zahteva čiji je zahtev rezultirao zahtevom za incidentalnu kontrolu ima koristi od proglašavanja neustavnog relevantni zakon/odredbu, koliko je to moguće/primenjivo/odgovarajuće, u okolnostima konkretnog slučaja (vidi, između ostalog, deo 3. Pravilo slučaja koji se razmatra, stavovi 53-57, CDL-AD (2018) 012 Mišljenje *Amicus Curia* za Ustavni sud Gruzije u vezi sa efektima odluka u građanskim i upravnim predmetima). U principu, stupanjem na snagu relevantne presude i/ili ukidanjem relevantnih odredbi i izvršenjem iste od strane javnih organa kroz izmenu/dopunu relevantnog zakona/odredbe, slučajevi pred redovnim sudovima, a koji nisu okončani pravosnažnom odlukom, imaju koristi od izmenjenih/dopunjenih zakonskih odredbi.
238. Na kraju, mora se naglasiti da u pogledu mogućnosti retroaktivnog efekta presude, uprkos izuzecima, velika većina odgovora koje su dostavili ustavni sudovi članovi Venecijanske komisije, u skladu i sa odgovarajućim mišljenjima Venecijanske komisije, izbegavaju isto. U principu, poništavanje zakona ili njegovih pojedinačnih odredbi od strane Ustavnog suda ne može predstavljati osnov za ponovno otvaranje predmeta okončanih pravosnažnom odlukom. Odluka Ustavnog suda o utvrđivanju neustavnosti zakona/odredbe, u načelu, neće se primenjivati na predmete rešene pravosnažnom odlukom pre datuma objavljivanja u Službenom listu/ukidanja relevantnih odredbi, jer tokom celog perioda važenja zakona/relevantne odredbe poslednje navedena uživa pretpostavku ustavnosti. Shodno tome, i u principu, efekti relevantne presude Ustavnog

suda primenjivaće se na sve predmete koji su na čekanju pred sudovima od stupanja na snagu efekata date presude jer se na ovaj način poštuje pretpostavka ustavnosti pravnog propisa za period pre objavljivanja presude o neustavnosti relevantnog zakona/odredbe.

239. Uzimajući u obzir odredbe Ustava Republike Kosovo, relevantna mišljenja Venecijanske komisije, odgovore ustavnih sudova članova Venecijanske komisije i svoju sudsku praksu, Sud, u okolnostima konkretnog slučaja, ocenjuje da se u cilju ravnoteže između individualnih prava i načela pravne sigurnosti, ukidanje normi koje su ocenjene kao neustavne prema ovoj presudi Suda, na osnovu stava 3. člana 116. Ustava, mora odrediti za 15. jul 2023. godine, čime bi se izvršnoj i zakonodavnoj vlasti dalo potrebno vreme da izmeni/dopuni osporeni zakon u vezi sa osporenim administrativnim uputstvom u skladu sa Ustavom i presudom ovog Suda. Dana 15. jula 2023. godine, odredbe koje su ovom presudom proglašene kao neustavne, smatraju se ukinutim.
240. Takav pristup je takođe u skladu sa (i) sopstvenom sudskom praksom Suda u slučaju [KO54/20](#), podnosilac *Predsednik Republike Kosovo*, presuda od 31. marta 2020. godine; (ii) relevantnim mišljenjima Venecijanske komisije; i (iii) sudskom praksom velikog dela ustavnih sudova članova Foruma Venecijanske komisije. U okolnostima konkretnog slučaja i balansirajući individualna osnovna prava i slobode i načelo pravne sigurnosti, takav pristup je, izuzetno, neophodan da bi se (i) izbegao pravni/zakonski vakum u Republici Kosovo u pogledu kategorije penzije platiša doprinosa; (ii) da bi se zaštitila prava svih onih pojedinaca koji bi u međuvremenu mogli da imaju koristi od prava na penziju platiša doprinosa i čija bi prava potencijalno mogla biti povređena trenutnim ukidanjem relevantnih odredbi zakona u vezi sa osporenim administrativnim uputstvom; i (iii) da bi se zaštitila procesna prava strana, uključujući rokove za zahteve i žalbe, kao što je definisano u osporenom zakonu u vezi sa osporenim administrativnim uputstvom.
241. U roku koji je odobrio Sud, relevantne institucije Republike Kosovo, u prvom redu Skupština i MRSZ, moraju preduzeti odgovarajuće mere da obezbede da relevantne odredbe osporenog zakona i Administrativnog uputstva zamene odredbama koje su u skladu sa ovom presudom i Ustavom Republike Kosovo, u cilju kategorizacije lica koja mogu da imaju koristi od šeme starosne penzije platiša doprinosa za rad koji su obavljali pre 1999. godine, a koja su otpušena sa posla kao rezultat diskriminatornih mera.
242. Štaviše, u skladu sa gore navedenim mišljenjima Venecijanske komisije, Sud mora paziti da ova presuda nema efekat od početka (*ex tunc*), već samo u budućnosti (*ex nunc*), kako državni budžet ne bi bio nerazumno opterećen i da se izbegne neustavna situacija veća od one koju su stvorili osporeni zakon i administrativno uputstvo. Stoga, Sud naglašava da će ova presuda Suda imati efekat samo u budućnosti (*ex nunc*), kao jedina mogućnost da se ispravi nesaglasnost sa Ustavom osporenog zakona i administrativnog uputstva, uzimajući u obzir ravnotežu između individualnih prava i načela pravne sigurnosti.
243. Konačno, Sud ocenjuje da je u konkretnom slučaju pravna sigurnost efikasnije zaštićena: (i) utvrđivanjem efekata ove presude nakon perioda od 6 (šest) meseci, odnosno 15. jula 2023. godine, kako bi se izbegao pravni/zakonski vakum, a koji može negativno da utiče i na građane koji mogu imati koristi od relevantnih odredbi osporenog zakona u vezi sa relevantnim administrativnim uputstvom; (ii) uzimajući u obzir zakonodavne i finansijske implikacije promena koje se moraju izvršiti da bi se zamenile relevantne odredbe osporenog zakona i administrativnog uputstva, Sud, u skladu sa međunarodnom ustavnom praksom, ostavlja zakonodavcu šest (6) meseci u kojima odredbe osporenog zakona i administrativnog uputstva za koje je utvrđeno da

su neustavne treba da zameni odredbama koje su u skladu sa ovom presudom i Ustavom Republike Kosovo; i (iii) da će iz razloga pravne sigurnosti, vremenski efekat ove presude biti samo u budućnosti (*ex nunc*).

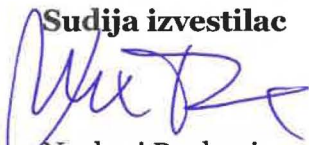
IZ TIH RAZLOGA

Ustavni sud Republike Kosovo, u skladu sa članovima 113 (8) i 116. Ustava, članovima 51. i 52. Zakona i na osnovu pravila 66 (4), 77 i 59 (1) Poslovnika, dana 30. decembra 2022. godine, jednoglasno:

ODLUČUJE

- I. DA PROGLASI zahtev prihvatljivim;
- II. DA UTVRDI da stav 2. člana 8. Zakona br. 04/L-131 o penzijskim šemama finansiranim od države u vezi sa podstavom 2.3 stava 2. člana 6. Administrativnog uputstva br. 09/2015 za kategorizaciju korisnika penzija platiša doprinosa prema kvalifikacionoj strukturi i dužini vremena uplate doprinosa-penzijskog staža, nisu u saglasnosti sa članom 24. [Jednakost pred zakonom] Ustava u vezi sa članom 14. (Zabrana diskriminacije) Evropske konvencije o ljudskim pravima i članom 1. (Opšta zabrana diskriminacije) Protokola br. 12 Evropske konvencije o ljudskim pravima;
- III. DA UTVRDI da se u skladu sa stavom 5. člana 20. Zakona i stavom 5. pravila 60. Poslovnika, stav 2. člana 8. Zakona br. 04/L-131 o penzijskim šemama finansiranim od države u vezi sa podstavom 2.3 stava 2. člana 6. Administrativnog uputstva br. 09/2015 za kategorizaciju korisnika penzije platiša doprinosa prema kvalifikacionoj strukturi i dužini vremena uplate doprinosa-penzijskog staža, stavljaju van snage 15. jula 2023. godine;
- IV. DA NALOŽI, u skladu sa stavom 1. člana 116. Ustava, Skupštini i Vladi Republike Kosovo da najkasnije do 15. jula 2023. godine, preduzmu potrebne radnje za izmenu i dopunu Zakona br. 04/L-131 o penzijskim šemama finansiranim od države u skladu sa Ustavom i ovom presudom;
- V. DA TRAŽI od Skupštine i Vlade Republike Kosovo, da u skladu sa stavom 5. pravila 66. Poslovnika, obaveste Ustavni sud Republike Kosovo o merama koje su preduzete radi izvršenja ove presude;
- VI. DA DOSTAVI ovu presudu stranama;
- VII. DA UTVRDI da presuda stupa na snagu danom objavljivanja u Službenom listu, u skladu sa stavom 5. člana 20. Zakona.

Sudija izvestilac


Nexhmi Rexhepi



Predsednica Ustavnog suda


Gresa Caka-Nimani