



REPUBLIKA E KOSOVËS - REPUBLIKA KOSOVO - REPUBLIC OF KOSOVO
GJYKATA KUSHTETUESE
USTAVNI SUD
CONSTITUTIONAL COURT

Priština, 31. jula 2024. godine
Br. ref.: AGJ 2508/24

PRESUDA

u

slučaju br. KO158/23

Podnosilac

Besnik Tahiri i 9 (devet) drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo

Ocena ustavnosti Zakona br. 08/L-142 o izmenama i dopunama zakona koji utvrđuju visinu beneficije u visini minimalne plate i porezne stope na godišnji lični dohodak

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
Nexhmi Rexhepi, sudija
Enver Peci, sudija i
Jeton Bytyqi, sudija

Podnosilac zahteva

- Zahtev je podnelo 10 (deset) poslanika Skupštine Republike Kosovo (u daljem tekstu: Skupština), odnosno: Besnik Tahiri, Ramush Haradinaj, Pal Lekaj, Albana Bytyçi, Shemsedin Dreshaj, Time Kadrijaj, Bekë Berisha, Fatmir Humolli, Albena Reshitaj i Haki Abazi (u daljem tekstu: podnosioci zahteva), koje zastupa Besnik Tahiri.

Osporeni zakon

2. Podnosioci zahteva osporavaju ustavnost Zakona br. 08/L-142 o izmenama i dopunama zakona koji utvrđuju visinu beneficije u visini minimalne plate i porezne stope na godišnji lični dohodak, odredbe koje menjaju i dopunjuju (i) Zakon br. 04/L-261 o ratnim veteranima Oslobođilačke vojske Kosova, izmenjen i dopunjen Zakonom br. 05/L-141; (ii) Zakon br. 04/L-092 o slepim licima; (iii) Zakon br. 05/L-067 o statusu i pravima osoba sa paraplegijom i tetraplegijom; i (iv) Zakon br. 03/L-212 o radu (u daljem tekstu: osporeni zakon), usvojen odlukom [br. 08-V-589] od 13. jula 2023. godine Skupštine Republike Kosovo (u daljem tekstu: Skupština).

Predmetna stvar

3. Predmetna stvar zahteva je ocena ustavnosti osporenog zakona, uz tvrdnju da određene njegove odredbe nisu u saglasnosti sa (i) “*jednakošću pred zakonom*” zagarantovanom članom 24. [Jednakost pred zakonom]; (ii) “*pravom na imovinu*”, odnosno “*legitimnim očekivanjem*”, zagarantovanim članom 46. [Zaštita imovine]; i (iii) “*društvenom jednakošću i socijalnom zaštitom*” zagarantovanim članovima 7. [Vrednosti] i 51. [Pravo na zdravstvenu i socijalnu zaštitu] Ustava Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ustav) u vezi sa članom 14. [Zabrana diskriminacije] i članom 1. (Opšta zabrana diskriminacije) Protokola br. 12 i članom 1. (Zaštita imovine) Protokola br. 1 Evropske konvencije o ljudskim pravima (u daljem tekstu: EKLJP).
4. Podnosioci zahteva posebno osporavaju ustavnost odredaba osporenog zakona iz (i) člana 2. (Izmena i dopuna Zakona br. 04/L-261 o ratnim veteranima Oslobođilačke vojske Kosova, dopunjen i izmenjen Zakonom br. 05/L-141), kojim se menja podstav 3.1 stava 3. člana 16.A Zakona br. 04/L-261 o ratnim veteranima Oslobođilačke vojske Kosova izmenjen i dopunjen Zakonom br. 05/L-141; (ii) člana 3. (Izmena i dopuna Zakona br. 04/L-092 o slepim licima), kojim se menja stav 2. člana 7. Zakona br. 04/L-092 o slepim licima; (iii) člana 4. (Izmena i dopuna Zakona br. 05/L-067 o statusu i pravima paraplegičara i tetraplegičara), kojim se menja stav 1. člana 7. Zakona br. 05/L-067 o statusu i pravima paraplegičara i tetraplegičara; i (iv) člana 6. (Zakon o izmenama i dopunama Zakona br. 03/L-212 o radu) osporenog zakona, kojim se menja stav 1. člana 57. (Minimalna plata) Zakona br. 03/L-212 o radu.

Pravni osnov

5. Zahtev je zasnovan na stavu 5. člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] i stavu 2. člana 116. [Pravni efekat odluka] Ustava, članovima 22. (Procesuiranje podnesaka), 27. (Privremene mere), 42. (Tačnost podneska) i 43. (Rok) Zakona br. 03/L-121 o Ustavnom sudu Republike Kosovo (u daljem tekstu: Zakon), i pravilima 25. (Podnošenje zahteva i odgovora) i 72. (Zahtev u skladu sa stavom 5. člana 113. Ustava i članovima 42. i 43. Zakona) Poslovnika o radu Suda br. 01/2023 (u daljem tekstu: Poslovnik).

Postupak pred Sudom

6. Dana 21. jula 2023. godine, podnosioci su podneli zahtev Ustavnom sudu Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ustav).
7. Dana 26. jula 2023. godine, predsednica Suda je odlukom [GJR. KO158/23], imenovala sudiju Remziju Istrefi-Peci za sudiju izvestioca, dok je odlukom [KSH. KO158/23] imenovala Veće za razmatranje, sastavljeno od sudija: Safet Hoxha (predsedavajući), Nexhmi Rexhepi i Enver Peci (članovi).

8. Dana 21. jula 2023. godine, Sud je obavestio podnosiocce o registraciji zahteva.
9. Dana 21. jula 2023. godine, Sud je o registraciji zahteva obavestio (i) predsednicu Republike Kosovo (u daljem tekstu: predsednica); (ii) predsednika Skupštine, od koga je zatraženo da obavesti poslanike o tome da svoje komentare u vezi sa zahtevima podnosilaca zahteva mogu da dostave najkasnije do 4. avgusta 2023. godine; i (iii) generalnog sekretara Skupštine, sa pojašnjenjem da na osnovu stava 2. člana 43. Zakona, *“Ukoliko se neki zakon ili odluka usvojena od strane Skupštine Republike Kosovo ospori u skladu sa članom 113, stav 5 Ustava, takav zakon ili odluka se treba proslediti Predsedniku Republike Kosovo za objavljivanje u skladu sa modalitetom određenim konačnom odlukom Ustavnog suda po pitanju ovog spora”*. Sud na osnovu gore navedene odrede Zakona i svoje sudske prakse, podseća da ova odredba znači da osporeni zakon ne može da se objavi, stupi na snagu ili proizvodi pravna dejstva do konačne odluke Suda u vezi sa pitanjem koje je pokrenuto pred njim.
10. Istog datuma, Sud je o registraciji zahteva obavestio: (i) premijera Republike Kosovo (u daljem tekstu: premijer); (ii) Instituciju Ombudsmana (u daljem tekstu: Ombudsman); i (iii) Ministarstvo finansija, rada i transfera (u daljem tekstu: Ministarstvo finansija) i obavestio ih o tome da svoje komentare u vezi sa podnetim zahtevom, ukoliko ih imaju, mogu dostaviti najkasnije do 4. avgusta 2023. godine.
11. Dana 28. jula 2023. godine, generalni sekretar Skupštine dostavio je Sudu sledeća dokumenta:
 1. Nacrt zakona o izmenama i dopunama zakona koji utvrđuju visinu beneficije u visini minimalne plate, procedure određivanja minimalne plate i porezne stope na godišnji lični dohodak od 15. aprila 2022. godine;
 2. Izveštaj Funkcionalne komisije za budžet, rad i transfere za načelno razmatranje Nacrta zakona br. 08/L-142 o izmenama i dopunama zakona koji utvrđuju visinu beneficije u visini minimalne plate, procedure određivanja minimalne plate i porezne stope na godišnji lični dohodak od 27. aprila 2022. godine;
 3. Odluku [br. 08-V-297] Skupštine o usvajanju u načelu Nacrta zakona br. 08/L-142 o izmenama i dopunama zakona koji utvrđuju visinu beneficije u visini minimalne plate, procedure određivanja minimalne plate i porezne stope na godišnji lični dohodak od 14. juna 2022. godine;
 4. Zapisnik sa plenarne sednice Skupštine od 5. maja 2022. godine;
 5. Deo iz transkripta sa plenarne sednice, prvo razmatranje Nacrta zakona br. 08/L-142 o izmenama i dopunama zakona koji utvrđuju visinu beneficije u visini minimalne plate, procedure određivanja minimalne plate i porezne stope na godišnji lični dohodak od 5. maja, 13. i 14. juna 2022. godine;
 6. Izveštaj sa amandmanima Funkcionalne komisije za budžet, rad i transfere za drugo razmatranje Nacrta zakona br. 08/L-142 o izmenama i dopunama zakona koji utvrđuju visinu beneficije u visini minimalne plate, procedure određivanja minimalne plate i porezne stope na godišnji lični dohodak od 7. juna 2023. godine;
 7. Zapisnik sa sastanka Funkcionalne komisije za budžet, rad i transfere od 24. maja 2023. godine;
 8. Izveštaj sa preporukom Komisije za zakonodavstvo, mandate, imunitete, Poslovnik Skupštine i nadzor Agencije protiv korupcije za Nacrt zakona br. 08/L-142 o izmenama i dopunama zakona koji utvrđuju visinu beneficije u visini minimalne plate, procedure određivanja minimalne plate i porezne stope na godišnji lični dohodak i amandmani na ovaj Nacrt zakona od 7. juna 2023. godine;
 9. Zapisnik sa sastanka Komisije za zakonodavstvo, mandate, imunitete, Poslovnik Skupštine i nadzor Agencije protiv korupcije od 7. juna 2023. godine;
 10. Izveštaj sa preporukom Komisije za evropske integracije za Nacrt zakona br. 08/L-142 o izmenama i dopunama zakona koji utvrđuju visinu beneficije u visini

- minimalne plate, procedure određivanja minimalne plate i porezne stope na godišnji lični dohodak i amandmani na ovaj Nacrt zakona od 14. juna 2023. godine;
11. Zapisnik sa sastanka Komisije za evropske integracije od 14. juna 2023. godine;
 12. Izveštaj Funkcionalne komisije za budžet, rad i transfere za drugo razmatranje Nacrta zakona br. 08/L-142 o izmenama i dopunama zakona koji utvrđuju visinu beneficije u visini minimalne plate, procedure određivanja minimalne plate i porezne stope na godišnji lični dohodak i priloženi izveštaji stalnih komisija od 22. juna 2023. godine;
 13. Odluku [br. 08-V-589] Skupštine o usvajanju Zakona br. 08/L-142 o izmenama i dopunama zakona koji utvrđuju visinu beneficije u visini minimalne plate, procedure određivanja minimalne plate i porezne stope na godišnji lični dohodak od 13. jula 2023. godine.
12. Dana 4. avgusta 2023. godine, Sud je primio komentare u vezi sa zahtevom od (i) Ombudsmana; (ii) Vlade Republike Kosovo (u daljem tekstu: Vlada), odnosno u ime Ministarstva finansija preko premijera; i (iii) Parlamentarne grupe Lëvizja VETËVËNDOSJE! preko gđe Mimoze Kusari-Lile, predsednice Parlamentarne grupe Lëvizja VETËVËNDOSJE! u vezi sa zahtevom.
 13. Dana 10. avgusta 2023. godine, Sud je o prijemu gore navedenih komentara obavestio: (i) podnosiocima zahteva; (ii) Predsednicu; (iii) predsednika Skupštine; (iv) premijera; (v) Ombudsmana; i (vi) Ministarstvo finansija i tom prilikom ih je obavestio o mogućnosti dostavljanja dodatnih komentara najkasnije do 25. avgusta 2023. godine u vezi sa komentarima koji su primljeni od zainteresovanih strana.
 14. Dana 15. avgusta 2023. godine, Sud je primio zahtev od predsednika Skupštine za produženje roka za dostavljanje dodatnih komentara.
 15. Dana 22. avgusta 2023. godine, Sud je usvojio zahtev predsednika Skupštine za produženje roka, odnosno do 26. septembra 2023. godine. Međutim, predsednik Skupštine nije dostavio dodatne komentare.
 16. Dana 19. juna 2024. godine, Veće za razmatranje je razmotrilo izveštaj sudije izvestioca i jednoglasno iznelo preporuku Sudu o prihvatljivosti zahteva. Istog dana, Sud je jednoglasno odlučio (ii) da utvrdi da član 2. (Izmena i dopuna Zakona br. 04/L-261 o ratnim veteranima Oslobođilačke vojske Kosova, izmenjen i dopunjen Zakonom br. 05/L-141) osporenog zakona, nije u suprotnosti sa članom 24. [Jednakost pred zakonom] i članom 46. [Zaštita imovine] Ustava Republike Kosovo u vezi sa članom 1. (Zaštita imovine) Protokola br. 1 Evropske konvencije o ljudskim pravima; (ii) sa osam (8) glasova za i jednim (1) protiv, da član 3 (Izmena i dopuna Zakona br. 04/L-092 o slepim licima) osporenog zakona nije u suprotnosti sa članom 24. [Jednakost pred zakonom] i članom 46. [Zaštita imovine] Ustava Republike Kosovo, u vezi sa članom 1 (Zaštita imovine) Protokola br. 1 Evropske konvencije o ljudskim pravima; (iii) jednoglasno, da član 4. (Izmena i dopuna Zakona br. 05/L-067 o statusu i pravima paraplegičara i tetraplegičara) osporenog zakona nije u suprotnosti sa članom 24. [Jednakost pred zakonom] i članom 46. [Zaštita imovine] Ustava Republike Kosovo u vezi sa članom 1. (Zaštita imovine) Protokola br. 1 Evropske konvencije o ljudskim pravima; i (iv) sa osam (8) glasova za i jednim (1) protiv, da utvrdi da član 6. (Zakon o izmenama i dopunama Zakona br. 03/L-212 o radu) osporenog zakona, nije u suprotnosti sa članom 51. [Pravo na zdravstvenu i socijalnu zaštitu] Ustava Republike Kosovo.

Pregled činjenica

17. Dana 13. aprila 2022. godine, Vlada je odlukom [br. 04/69] usvojila Nacrt zakona br. 08/L-142 o izmenama i dopunama zakona koji utvrđuju visinu beneficije u visini minimalne plate, procedure određivanja minimalne plate i porezne stope na godišnji lični dohodak.
18. Dana 14. aprila 2022. godine, Vlada je prosledila Skupštini Nacrt zakona br. 08/L-142 o izmenama i dopunama zakona koji utvrđuju visinu beneficije u visini minimalne plate, procedure određivanja minimalne plate i porezne stope na godišnji lični dohodak na razmatranje i usvajanje.
19. Dana 26. aprila 2022. godine, Funkcionalna komisija za budžet, rad i transfere (u daljem tekstu: Funkcionalna komisija za budžet) preporučila je Skupštini usvajanje u načelu Nacrta zakona br. 08/L-142 o izmenama i dopunama zakona koji utvrđuju visinu beneficije u visini minimalne plate, procedure određivanja minimalne plate i porezne stope na godišnji lični dohodak.
20. Dana 14. juna 2022. godine, Skupština je odlukom [br. 08-V-297], sa 68 (šezdeset osam) glasova za i 6 (šest) uzdržanih glasova, usvojila u načelu Nacrt zakona br. 08/L-142 o izmenama i dopunama zakona koji utvrđuju visinu beneficije u visini minimalne plate, procedure određivanja minimalne plate i porezne stope na godišnji lični dohodak.
21. Dana 7. juna 2023. godine, Komisija za zakonodavstvo, mandate, imunitete, Poslovnik Skupštine i nadzor Agencije protiv korupcije (u daljem tekstu: Komisija za zakonodavstvo) preporučila je da je osporeni Nacrt zakona u saglasnosti sa Ustavom i primenjivim zakonom i da se isti može uputiti Skupštini na razmatranje i usvajanje.
22. Dana 14. juna 2023. godine, Komisija za evropske integracije je većinom glasova došla do zaključka da: *“Nacrt zakona br. 08/L-142 o izmenama i dopunama zakona koji utvrđuju visinu beneficije u visini minimalne plate, procedure određivanja minimalne plate i porezne stope na godišnji lični dohodak nije posebno regulisan zakonodavstvom EU”*.
23. Dana 21. juna 2023. godine, Funkcionalna komisija za budžet je preporučila Skupštini usvajanje Nacrta zakona br. 08/L-142 o izmenama i dopunama zakona koji utvrđuju visinu beneficije u visini minimalne plate, procedure određivanja minimalne plate i porezne stope na godišnji lični dohodak i dostavila istoj i 4 (četiri) predloga amandmana.
24. Dana 13. jula 2023. godine, Skupština je odlukom [br. 08-V-589] sa 60 (šezdeset) glasova “za” i 1 (jednim) “uzdržanim glasom” usvojila osporeni zakon, bez predloženih amandmana.

Navodi podnosilaca zahteva

25. Podnosioci zahteva navode da osporeni zakon u celini nije u saglasnosti sa članovima: 7. [Vrednosti], 24. [Jednakost pred zakonom], 46. [Zaštita imovine], 49. [Pravo na rad i obavljanje profesije] i 51. [Pravo na zdravstvenu i socijalnu zaštitu] Ustava. Podnosioci zahteva posebno navode da članovi 2, 3, 4. i 6. osporenog zakona nisu u saglasnosti sa (i) *“jednakošću pred zakonom i nediskriminacijom”* zagarantovanim članom 24. [Jednakost pred zakonom]; (i) *“pravom na imovinu”* zagarantovanim članom 46. [Zaštita imovine]; i (ii) *“društvenom jednakošću i socijalnom zaštitom”* zagarantovanim članom 7. [Vrednosti] i članom 51. [Pravo na zdravstvenu i socijalnu zaštitu] Ustava, a ovi navodi će biti predstavljeni u nastavku.

(i) U vezi sa "jednakošću pred zakonom i nediskriminacijom"

26. Podnosioci zahteva prvo, pozivajući se na Zakon br. 04/L-261 o ratnim veteranima Oslobođilačke vojske Kosova, koji je izmenjen i dopunjen Zakonom br. 05/L-141, ističu: "Veterani Oslobođilačke vojske Kosova primaju samo penziju veterana, koja ne može biti ispod minimalne plate. Ova penzija se, prema Zakonu, ne prima u slučajevima kada isto lice koristi bilo koji drugi socijalni program, niti kada je isto lice u nekom radnom odnosu. Kao rezultat toga, dotična penzija je, u svakom slučaju, jedini izvor prihoda veterana".
27. Podnosioci zahteva se posebno pozivaju na sadržaj člana 18. (Iznos penzije) Zakona br. 04/L-261 o ratnim veteranima Oslobođilačke vojske Kosova, koji je izmenjen i dopunjen Zakonom br. 05/L-141, te navode: "U zavisnosti od budžetskih mogućnosti, troškova života i moguće inflacije, Vlada Kosova na predlog Ministarstva finansija svojom posebnom odlukom može da na kraju svake godine za narednu godinu utvrdi visinu iznosa penzije za ratne veterane OVK, koji ne može da bude niži od iznosa minimalne zarade utvrđene na Kosovu". S tim u vezi, podnosioci zahteva ističu: "Gore navedeni zakon je izmenjen Zakonom br. 05/L-141. Ovaj zakon je odredio mesečnu penziju prema kategorijama. Članom 16 A Zakona br. 05/L-141 je propisano: "3. Šema propisana u stavu 2 ovog člana, primenjuje se nakon konačne kategorizacije. 3.1. Do konačne kategorizacije spiska boraca, veterana OVK-a, primenjuje se penzijska šema u skladu sa osnovnim zakonom". Predmetna kategorizacija još uvek nije završena".
28. Podnosioci zahteva ističu da je penzija veterana OVK njihov jedini izvor prihoda. Stoga je, prema njima, pozivanje na minimalnu platu za iznos njihovih penzija racionalno. Podnosioci zahteva se pozivaju na Izveštaj komiteta eksperata za primenu konvencije i preporuka Međunarodne organizacije rada, koja je definisala minimalnu platu kao "minimalni iznos koji se plaća radniku za obavljeni rad ili usluge u određenom periodu, bilo da se obračunava na osnovu vremena ili proizvodnje, koji se ne može smanjiti, bilo individualnim ili kolektivnim ugovorom, koji je garantovan zakonom i koji se može utvrditi tako da pokrije minimalne potrebe radnika i njegove porodice, u svetlu nacionalnih, ekonomskih i društvenih uslova".
29. Podnosioci zahteva ističu: "Ista situacija važi i za slepe osobe [vidi član 7.2. Zakona br. 04/L-092 o slepim licima] i osobe sa paraplegijom i tetraplegijom [vidi član 7.1. Zakona br. 05/L-067 o statusu i pravima osoba sa paraplegijom i tetraplegijom]. I u ovim slučajevima, smatra se da iznos penzije treba da zadovolji minimalne životne potrebe. Kolika je visina iznosa koji odgovara osnovnim potrebama, utvrđuje se minimalnom platom, prema procedurama utvrđenim zakonom".
30. Prema podnosiocima zahteva, osporeni zakon se bavi penzijama gore navedenih grupa odvojeno od minimalne plate jer članovi 2, 3, 4. i 7. [Pojašnjenje: podnosioci zahteva se pozivaju na član 7, ali se navodi odnose na odredbe člana 6. osporenog zakona], ukidaju pozivanje na minimalnu platu. Konkretno, podnosioci zahteva ističu: "Osporeni zakon ne daje garanciju veteranima Oslobođilačke vojske Kosova, slepim licima i paraplegičarima i tetraplegičarima da će njihove penzije biti jednake minimalnoj plati, odnosno iznosu koji vlada procenjuje kao minimum za pokriće minimalnih životnih troškova, i pored toga što je predmetna penzija jedini izvor prihoda za ove kategorije".
31. Podnosioci zahteva tvrde da osporeni zakon (i) daje pravo Vladi da odredi penzije ovih grupa na različitim nivoima, a ne jednako za sve; (ii) pravi razliku između kategorija u istim okolnostima; i da (iii) postoji mogućnost da iznos penzije jedne kategorije bude veći od iznosa penzije druge kategorije, što može predstavljati diskriminaciju.

32. Prema podnosiocima zahteva, osporeni zakon pravi razliku između različitih kategorija, što ranije nije postojalo, i da će Vlada sada imati mogućnost da proceni i odredi visinu iznosa koji je neophodan za podmirenje minimalnih potreba za život, ali neće obavezno da odredi tu visinu iznosa za druge kategorije. Prema podnosiocima zahteva, ove kategorije su u relativno sličnim situacijama, dok osporeni zakon dozvoljava da se različito tretiraju.
33. Podnosioci zahteva dalje tvrde da osporeni zakon ispunjava sve uslove da se smatra diskriminatornim prema načelima definisanim sudskom praksom Evropskog suda za ljudska prava (u daljem tekstu: ESLJP-a) i Suda. U tom smislu, podnosioci zahteva se pozivaju na slučajeve Suda (i) [KO01/17](#), podnosilac zahteva: *Aida Dërguti i 23 poslanika Skupštine Republike Kosovo*, presuda od 28. marta 2017. godine, stav 74; (ii) [KO157/18](#), podnosilac zahteva: *Vrhovni sud Republike Kosovo*, presuda od 13. marta 2019. godine; i (iii) [KO93/21](#), podnosilac zahteva: *Blerta Deliu-Kodra i 12 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo*, presuda od 28. decembra 2021. godine, stav 298; kao i na predmete ESLJP-a: [Sejdić i Finci protiv Bosne i Hercegovine](#), br. 27996/06 i 34836/06, presuda od 22. decembra 2009. godine; (ii) [Konstantin Markin protiv Rusije](#), br. 30078/06, presuda od 22. marta 2012. godine; (iii) [Mamatasi i drugi protiv Grčke](#), br. 63066/14, 64297/14, 66106/14, presuda od 21. jula 2016. godine; i (iv) [Napotnik protiv Rumunije](#), br. 33139/13, presuda od 20. januara 2021. godine.
34. Konačno, podnosioci zahteva navode da (i) osporeni zakon daje mogućnost Vladi da pravi “razlike između različitih kategorija” (ii) ne teži “legitimnom cilju” koji bi opravdao takvu razliku; i da (iii) isti nije “srazmeran cilju kojem se teži”. Prema podnosiocima zahteva, “iz svih ovih razloga, osporeni zakon je u suprotnosti sa članom 24. [Jednakost pred zakonom] Ustava Republike Kosovo”.
- (ii) U vezi sa “pravom na imovinu”
35. Podnosioci zahteva u vezi sa ovim navodom ističu da su veterani OVK, slepa lica i paraplegičari i tetraplegičari imali “legitimna očekivanja” da će im penzija biti na nivou minimalne plate i da osporeni zakon dovodi u “pravnu nesigurnost” ove društvene kategorije, jer Vlada može da odredi drugačiju visinu penzije, ne uzimajući kao referencu minimalnu platu, koja se smatra neophodnim iznosom za pokrivanje životnih potreba. Ovo, prema podnosiocima zahteva, predstavlja “povredu prava na imovinu” koje je zagarantovano Ustavom i EKLJP-om.
36. Podnosioci zahteva dalje ističu da “legitimno očekivanje” predstavlja imovinu, koja kao takva uživa zaštitu u okviru člana 1. Protokola br. 1 EKLJP-a. S tim u vezi, podnosioci zahteva ističu da “u ovom slučaju “legitimno očekivanje” nije obična nada, već se zasniva na zakonima na snazi”. U tom smislu, isti se pozivaju na slučajeve ESLJP-a: (i) [Pressos Compania Naviera S.A i drugi protiv Belgije](#), br. 17849/91, presuda od 20. novembra 1995. godine; (ii) [Kopecky protiv Slovačke](#), br. 44912/98, presuda od 28. septembra 2004. godine; (iii) [Centro Europa 7 S.R.L i Di Stefano protiv Italije](#), br. 38433/09, presuda od 7. juna 2012. godine; (iv) [Saghinadze protiv Gruzije](#), br. 18768/05, presuda od 1. juna 2015. godine; (v) [Ceni protiv Italije](#), br. 25376/06, presuda od 4. februara 2014. godine; i (vi) [Belane Nagy protiv Mađarske](#), br. 53080/13, presuda od 13. decembra 2016. godine.
37. Podnosioci zahteva posebno ističu da su “veterani Oslobođilačke vojske Kosova, slepa lica i paraplegičari i tetraplegičari imali legitimno očekivanje na osnovu zakona na snazi da će njihove penzije biti dovoljne da pokriju minimalne troškove života, čiju visinu utvrđuje svake godine vlada u zavisnosti od ekonomskih prilika. Diskreciono pravo Vlade da odredi iznos penzija ispod minimalne plate za ove kategorije, dok

dotične kategorije nemaju druga primanja, ozbiljno podriiva njihova legitimna očekivanja”.

38. Konačno, povodom gore pomenutog navoda, podnosioci zahteva ističu da osporeni zakon daje diskreciono pravo Vladi u određivanju visine njihove penzije koja može biti manja od minimalne plate, pa to, prema njima, predstavlja povredu “*legitimnog očekivanja*”, odnosno povredu člana 46. [Zaštita imovine] Ustava.

(iii) *U vezi sa “društvenom jednakošću i socijalnom zaštitom”*

39. Podnosioci zahteva ističu da je Zakonom o radu, u njegovom članu 57. (Minimalni dohodak) propisano da: “*Vlada Kosova na kraju svake kalendarske godine utvrđuje minimalnu platu prema predlogu Ekonomsko-Socijalnog Saveta*”. U međuvremenu, Zakon o ekonomsko-socijalnom savetu, u članu 2 propisuje: “*Odredbe ovog Zakona primenjuju se na sve socijalne partnere na nacionalnom nivou, koje u ESS zastupaju: 1.1 Organizacije zaposlenih (sindikati); 1.2 Organizacije poslodavaca; i 1.3 Vlada Kosova*”. Na ovaj način, podnosioci zahteva ističu da postupak utvrđivanja minimalne plate zahteva postizanje saglasnosti predstavnika društva.
40. Podnosioci zahteva se u vezi sa ovim navodom pozivaju na Konvenciju za minimalnu platu Međunarodne organizacije rada (Minimum Wage Fixing Convention, 1970, no. 131) i ističu da prema ovoj Konvenciji: “*Svaki član Međunarodne organizacije rada koji ratifikuje ovu konvenciju obavezuje se da će ustanoviti sistem minimalnih nadnica koji obuhvata sve grupe radnika čiji su uslovi zaposlenja takvi da bi bilo na mestu da se obezbedi njihova zaštita*”. Pored toga, podnosioci zahteva ističu da ova Konvencija predviđa: “*Nadležni organ u svakoj zemlji će u saglasnosti sa zainteresovanim predstavničkim organizacijama poslodavaca i radnika, tamo gde one postoje, ili poslije iscrpne konsultacije sa njima, da odredi grupe radnika koje treba da budu zaštićene*”. S tim u vezi, podnosioci zahteva tvrde da se osporenim zakonom krše ovi međunarodni standardi, jer daju pravo Vladi da odredi visinu minimalne plate, bez postizanja saglasnosti u Ekonomsko-socijalnom savetu.
41. Podnosioci zahteva se pozivaju na član 6. (Zakon o izmenama i dopunama Zakona br. 03/L-212 o radu) osporenog zakona, kojim se menja član 57. (Minimalna plata) Zakona o radu, koji propisuje da: “*Vlada Republike Kosovo na kraju svake kalendarske godine utvrđuje minimalnu platu na predlog Ekonomskog i socijalnog saveta. U nedostatku takvog predloga od Ekonomskog i socijalnog saveta, nadležni ministar finansija, nakon obaveštenja Ekonomsko-socijalnog saveta, može podneti takav predlog Vladi Republike Kosovo*” i u tom kontekstu navode “*da je gore navedena odredba osporenog zakona, kojom se menja Zakon br. 03/L-212 o radu (član 57, stav 1 Zakona br. 03/L-212 o radu) u suprotnosti sa međunarodnim standardima koji zahtevaju neophodnost društvene koordinacije prilikom utvrđivanja visine minimalne plate*”.
42. U vezi sa “*neophodnošću društvene koordinacije prilikom utvrđivanja visine minimalne plate*”, podnosioci zahteva ističu da imaju u vidu da “*... obaveza Vlade ili bilo koje druge institucije za široku društvenu koordinaciju u slučaju utvrđivanja visine minimalne plate nije utvrđena Ustavom, kao što ni Ekonomsko-socijalni komitet nije regulisan ustavnim odredbama. Ali, pored toga, dosadašnja jurisprudencija Ustavnog suda je utvrdila svoj stav da se prilikom tumačenja Ustava mora razmotriti i duh i suština Ustava, a ne nužno samo njegov tekst*”. U tom kontekstu, podnosioci zahteva naglašavaju da je neophodnost društvene koordinacije u određivanju minimalne plate međunarodni standard definisan od strane Svetske organizacije rada; (ii) da je Svetska organizacija rada definisala glavna socijalna pitanja; i da je (iii) socijalna pravda jedna od ustavnih vrednosti definisanih članom 7. [Vrednosti] Ustava. Na osnovu gore navedenog, podnosioci zahteva naglašavaju da “*u slučaju postupanja prema članu 7. i*

51. Ustava Republike Kosovo, nepoštovanje osnovnih pojmova socijalne pravde, kako ih definiše Međunarodna organizacija rada, narušava socijalnu pravdu, kao ustavnu vrednost, definisanu u članu 7. Ustava Republike Kosovo i svrhu Ustava, prema njegovom članu 51. Iz tog razloga, mogućnost Vlade da jednostrano odlučuje o minimalnoj plati je u suprotnosti sa članovima 7. i 51. Ustava Republike Kosovo”.

43. Pozivajući se na Zakon br. 03/L-212 o radu, podnosioci zahteva ističu da ovaj zakon u svom uvodu podvlači: “Imajući u vidu konvencije o međunarodnoj organizaciji rada; zakonodavstvo EU i osnovna načela otvorene privrede i tržišta rada”. Dakle, sve dok imamo na snazi zakon koji utvrđuje da su konvencije Međunarodne organizacije rada osnov ovog zakona, odredbe osporenog zakona narušavaju pravnu infrastrukturu koja se odnosi na pitanja iz radnog odnosa”. Tako nešto je, prema podnosiocima zahteva, u suprotnosti sa članom 7. [Vrednosti] Ustava, koji definiše društvenu pravdu kao deo vrednosti ustavnog poretka.
44. Na kraju, podnosioci zahteva ističu da je mogućnost da Vlada jednostrano odredi visinu minimalne plate u suprotnosti sa članovima 7. i 51. Ustava i “konvencijama Međunarodne organizacije rada”.

Komentari koje su podnele zainteresovane strane

45. Sud će u nastavku predstaviti odgovore na zahtev podnosilaca zahteva, odnosno (i) komentare Ombudsmana; (ii) komentare Vlade Republike Kosovo u ime Ministarstva finansija; i (iii) komentare Parlamentarne grupe Lëvizja VETËVENDOSJE!.

(i) Komentari Ombudsmana

46. Dana 4. avgusta 2023. godine, Ombudsman je dostavio Sudu komentare u vezi sa osporenim zakonom, naglašavajući da je analizirao isti “[...] u smislu pravne sigurnosti, vladavine prava, zdravstvene i socijalne zaštite, kao i ljudskog dostojanstva”, te da je primetio da je ovim zakonom izmenjen (i) Zakon br. 04/L-261 o ratnim veteranima Oslobođilačke vojske Kosova, izmenjen i dopunjen Zakonom br. 05/L-141; (ii) Zakon br. 04/L-092 o slepim licima; i (iii) Zakon br. 05/L-067 o statusu i pravima osoba sa paraplegijom i tetraplegijom.

(a) U vezi sa izmenom Zakona br. 04/L-261 o ratnim veteranima Oslobođilačke vojske Kosova, izmenjenog i dopunjenog Zakonom br. 05/L-141, koja se vrši osporenim zakonom

47. Ombudsman, zasnivajući se na odredbama osporenog zakona, ističe da je “Vladi data mogućnost da odlučuje o visini penzija nakon predloga resornog ministarstva”. Prema Ombudsmanu, “prepuštanje ove mogućnosti Vladi može dovesti do nestabilnosti u pogledu penzija veterana OVK”. Ombudsman dalje navodi, “iako očigledno duh ove odredbe treba shvatiti kao povećanje iznosa penzije veterana, jer se pominju troškovi života i eventualna inflacija, to ne znači da ako su budžetske mogućnosti ograničene Vlada ne može i da smanji iznos penzije. Utvrđivanje takve mogućnosti dovodi veterane u situaciju pravne nesigurnosti u pogledu visine penzije, jer se njihovo pravo sa zakonskog nivoa prebacuje na nivo odluke Vlade, koja će se svake godine preispitati, posebno za one čiji je jedini izvor prihoda ova penzija”.

(b) U vezi sa izmenom Zakona br. 04/L-092 o slepim licima koja se vrši osporenim zakonom

48. Ombudsman navodi da se osporenim zakonom “potpuno menja propis u osnovnom zakonu, jer je izbegnuta osnova u minimalnoj plati, a izbegnut je i minimalni prag od

100 evra primanja za slepa lica. Takva praksa proizvodi pravnu nesigurnost za lica čija su prava regulisana posebnim zakonima". S tim u vezi, Ombudsman ističe, "slično kao i za Zakon o ratnim veteranima Oslobođilačke vojske Kosova, znači postoji mogućnost da Vlada odlukom utvrdi visinu penzija za slepa lica, ne zasnivajući se na osnovu minimalne plate niti minimalni prag od 100 evra prema važećem osnovnom zakonu. Nepostojanje zakonskog praga ostavlja u potpunosti kao diskreciono pravo Vladi da uskladi visinu prihoda za slepa lica i ne prejudicirajući ništa, rizik od nestabilnosti ovog prihoda je veći, jer se odluke Vlade preispituju u godišnjim fazama".

(c) U vezi sa izmenom Zakona br. 05/L-067 o statusu i pravima osoba sa paraplegijom i tetraplegijom koja se vrši osporenim zakonom

49. Ombudsman, između ostalog, naglašava da, "...čak i u ovom slučaju, zakon suštinski menja definiciju u vezi sa osnovom naknade osoba sa paraplegijom i tetraplegijom", dodajući da je, iako je "osnovnim zakonom jasno definisan osnov minimalne plate, Zakon br. 08/L-142 ukinuo ovaj osnov, ostavljajući ga u potpunosti na diskreciono pravo Vlade, koja na predlog resornog ministarstva odlučuje o visini naknade za korisnike ovog zakona".

(d) Analiza Ombudsmana

50. Ombudsman ističe da se osporenim zakonom menjaju zakoni koji regulišu društvene aspekte (i) veterana OVK-a; (ii) slepih lica; i (iii) paraplegičara i tetraplegičara i da promena osnovnih zakona, uklanjanjem pozivanja na minimalnu platu kao osnov penzija ili drugih primanja, kao i uklanjanjem minimalnog praga za određene kategorije lica (slepa lica), može dovesti do povrede načela pravne sigurnosti ovih kategorija lica čija su prava uređena posebnim zakonima.
51. Prema Ombudsmanu, u ovakvim situacijama kada Vlada menja minimalnu platu usled povećanja troškova života ili eventualne inflacije, "nepostojanje osnovice" koja će određenim kategorijama zakonski garantovati da će njihova primanja i penzije biti u skladu sa minimalnom platom "dovodi te osobe u ekonomske poteškoće i utiče na način života".
52. Ombudsman ističe da se izmenom posebnih zakona opštim zakonima stvara opasna praksa izrade zakona. Ombudsman ističe da se prava i beneficije ovih kategorija lica sada prebacuju sa zakonskog na podzakonski nivo, stavljajući ih u najnesigurniji položaj. S tim u vezi, Ombudsman dodaje da nedostaci u normativnim aktima utiču na vladavinu prava, odnosno na pravnu sigurnost. Uz pravnu sigurnost, naglašava Ombudsman, zahteva se da pravne norme budu jasne i precizne, koje imaju za cilj da predvide situacije, radnje i obećanja koja pojedincima daje država (legitimna očekivanja), koja se moraju poštovati. Prema Ombudsmanu, osporeni zakon "ne ispunjava neophodne elemente norme koja bi doprinela vladavini prava". Ombudsman se takođe poziva i na Venecijansku komisiju, odnosno na Izveštaj o vladavini prava Venecijanske komisije, koji je Venecijanska komisija usvojila na 86. plenarnoj sednici, Venecija, 26-26. mart 2011. godine, stav 41).
53. Ombudsman dalje ocenjuje da je članom 51. Ustava propisano da se zdravstvena zaštita i zdravstveno osiguranje koje se odnosi na nezaposlenost, bolest, ograničene sposobnosti i starost reguliše zakonom. Pravo na penziju se, naglašava Ombudsman, ubraja u grupu socijalno-ekonomskih prava, koja su po prirodi pozitivna prava. Pozitivna je obaveza države da zaštiti pojedinca, da mu obezbedi sredstva za život u vidu ekonomske podrške države, kada je u starosti ili kada je nesposoban za rad. Kroz ekonomsku i socijalnu politiku, naglašava on, država ima obavezu da garantuje zaštitu pojedinca kroz finansijske mere, uključujući i penzije za ove društvene kategorije.

54. Ombudsman, pozivajući se na odredbe člana 23. [Ljudsko dostojanstvo] Ustava, ističe da je “... obaveza države da navedenim kategorijama lica obezbedi dovoljna primanja kako bi imali mogućnost da vode dostojanstven život”. Ombudsman podržava ovo razmatranje “s obzirom na povećanje cena kao i inflaciju koja vlada u zemlji poslednjih godina”.
55. Konačno, Ombudsman traži od Suda da oceni da li je osporeni zakon u saglasnosti sa Ustavom, odnosno u saglasnosti sa “pravnom sigurnošću”, “elementima vladavine prava” i “zdravstvenom i socijalnom zaštitom i ljudskim dostojanstvom”.

(ii) Komentari Vlade Republike Kosovo u ime Ministarstva finansija

56. Dana 4. avgusta 2023. godine, premijer je dostavio “Komentare Vlade Republike Kosovo u vezi sa zahtevom KO158/23, odnosno komentare Ministarstva finansija, rada i transfera”, naglašavajući da su komentari podneti u ime Ministarstva finansija i da će na osnovu navoda podnosilaca zahteva, komentari biti ograničeni samo na to da li je sadržaj osporenog zakona u suprotnosti sa Ustavom i konkretno, Ministarstvo finansija će izneti svoje argumente (a) u vezi sa navodima o diskriminaciji društvenih kategorija, i (b) u vezi sa navodima o načinu utvrđivanja minimalne plate. Povodom navoda o diskriminaciji društvenih kategorija, Ministarstvo finansija, pozivajući se na sudsku praksu Ustavnog suda i ESLJP-a, navodi da je u cilju utvrđivanja da li je neki akt mogao dovesti do diskriminacije u suprotnosti sa garancijama člana 24. Ustava, člana 14. EKLJP-a i člana 1. Protokola br. 12 EKLJP-a, prvo se mora oceniti da li je relevantni akt drugačije tretirao “lica u analognim ili relativno sličnim situacijama”, i ako je to slučaj, oceniti da li je ova razlika u tretmanu (a) propisana zakonom; (b) teži legitimnom cilju; i (c) da li je proporcionalna, odnosno “da li postoji odnos proporcionalnosti između ograničenja prava i cilja koji se želi postići”. U ovom slučaju, Ministarstvo finansija se poziva na slučaj Suda [KO01/17](#), gore citiran, stav 74, i na predmet ESLJP-a: [Carson i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva](#), br. 42184/05, presuda od 16. marta 2010. godine).
57. Ministarstvo finansija je u vezi sa tvrdnjama podnosilaca zahteva o diskriminaciji društvenih kategorija dostavio komentare u vezi sa ocenom (i) “da li se radi o licima u analognim ili relativno sličnim situacijama”, primenjujući (a) “opšta načela”, i (b) “primenjujući ova načela u konkretnom slučaju”. Ministarstvo finansija je zatim iznelo komentare i u vezi sa navodima podnosilaca zahteva koji se odnose na (c) “legitiman cilj i proporcionalnost kojoj se težilo”, i (d) “legitimna očekivanja”, kao i na (ii) “način utvrđivanja minimalne plate”.
58. Ministarstvo finansija najpre navodi da se koncept “razlike između ljudi koji nisu osobe u analognim ili relativno sličnim situacijama” odnosi na priznavanje da pojedinci mogu imati različite karakteristike ili okolnosti koje ih razlikuju u nekim aspektima. Ove razlike, prema Ministarstvu finansija, mogu “imati pravne, društvene ili praktične implikacije, dovodeći do različitog tretmana ili razmatranja za svaku grupu, i da zahtev da bi pokazao analognu situaciju ne zahteva da grupe za poređenje budu identične”.
59. Ministarstvo finansija, na osnovu sudske prakse Suda, navodi da je “Ustavni sud u svojoj sudskoj praksi utvrdio da samo promene u tretmanu na osnovu prepoznatljive karakteristike ili “statusa” mogu predstavljati diskriminaciju u smislu člana 24. Ustava i 14. KEDNJ-a. Drugo, promena tretmana je diskriminatorna ako ne postoji objektivno i razumno opravdanje; drugim rečima, ako ne teži legitimnoj svrsi ili ako ne postoji razuman odnos proporcionalnosti između upotrebljenih sredstava i svrhe koja se želi postići”. Štaviše, Ministarstvo navodi da je “Sud naglasio da Vlada i

Skupština uživaju marginu slobodne ocene kada ocenjuju da li i u kojoj meri razlike u drugim sličnim situacijama opravdavaju promenu tretmana. Državi se obično dozvoljava široka margina kada je reč o opštim merama ekonomske ili socijalne strategije, osim ako su očigledno bez ikakvog razumnog osnova (vidi, slučaj Suda: [KO01/17](#), gore citiran, stavovi 74 i 75)”.

60. U tom kontekstu, Ministarstvo finansija smatra da je neophodno (i) oceniti da li su ratni veterani, slepa lica, paraplegičari i tetraplegičari u sličnoj ili uporedivoj situaciji kao kategorije jedna drugoj, kao i da se oceni da li se nalaze u sličnoj ili uporedivoj situaciji sa ostalim radnicima koji su u radnom odnosu. Prema Ministarstvu finansija, “*zaposleni u radnom odnosu*” čine “*uporednika*” ili grupu lica sa kojima se upoređuju ratni veterani, slepa lica, paraplegičari i tetraplegičari. U vezi sa ovim, Ministarstvo ističe da postojanje posebnog uređenja pravnog statusa konkretnim zakonima ovih kategorija na prvi pogled otkriva postojanje situacije za koju ove kategorije nisu u uporedivoj ili sličnoj situaciji.
61. Ministarstvo finansija dalje naglašava da su “*Ratni veterani, kao posebna društvena kategorija, dali doprinos slobodi zemlje, nakon služenja u Oslobodilačkoj vojsci Kosova i kao drugo, dali su vitalni doprinos slobodi zemlje*”. Na ovaj način, kao nagradu za trud i požrtvovanost ove kategorije, zakonodavac je definisao određena prava i beneficije, koje u Zakonu br. 04/L-261 nisu ograničene samo na penziju definisanu članom 18. ovog zakona, već i druga prava kao što su pravo na besplatne zdravstvene usluge, prednost pri zapošljavanju, određena prava u putovanju, prioritet pri prijemu u institucije javnog obrazovanja. Dakle, prava i beneficije koje se daju veteranima Oslobodilačke vojske Kosova zasnivaju se na proceni zakonodavca o njihovom doprinosu u toku rata Oslobodilačke vojske Kosova, a ne na osnovu prava na određeni iznos beneficija. Veterani ostvaruju i druga prava prema Zakonu br. 04/L-261, mimo pogodnosti iz člana 18. Zakona br. 04/L-261, koja se razlikuje od “*zaposlenih u radnom odnosu*” za koje se primenjuje institut minimalne plate i koji nemaju ova zagantovana prava kao što imaju veterani po tome što su zaposleni u radnom odnosu.
62. Ministarstvo finansija dalje ističe da za razliku od ratnih veterana, slepa lica, paraplegičari i tetraplegičari, prava i beneficije stiču zbog ličnih osobina, u ovom slučaju “*nedostatka određenih fizičkih sposobnosti*”. U tom kontekstu, Ministarstvo finansija naglašava da su “*... prava i beneficije slepih lica precizirane u Zakonu br. 04/L-0920 slepim licima, gde, između ostalog, slepa lica uživaju pravo na zapošljavanje pod povoljnijim i povlašćenim uslovima, oslobađanje od poreza i dažbina, stanovanja, putovanja, troškova električne energije, itd. Slično, prava i beneficije paraplegičara i tetraplegičara su regulisana Zakonom br. 05/L-067 o statusu i pravima osoba sa paraplegijom i tetraplegijom gde, između ostalog, ova kategorija ima pravo na ličnog staratelja, oslobađanje od poreza i dažbina, besplatnu zdravstvenu zaštitu, smanjenje cene električne energije, brigu o stanovanju i izuzeća na putovanju*”.
63. Na ovim osnovama, Ministarstvo finansija smatra da “*... kategorija veterana, slepih lica i paraplegičara i tetraplegičara uživa druga prava i beneficije koje predstavljaju takve politike koje im omogućavaju da podmire troškove života mimo beneficija koje su se ranije odnosile na iznos minimalne plate, dok, s druge strane, za “zaposlene u radnom odnosu” za koje važi pojam minimalne plate, kao jedinog izvora prihoda, nemaju slična izuzeća ili pogodnosti koje bi im omogućile da sebi priušte troškove života*”. Shodno tome, prema Ministarstvu finansija, “*ove kategorije se ne mogu smatrati licima u analognim ili relativno sličnim situacijama samo po tome što je iznos jedne od različitih beneficija koje ove kategorije imaju vezan za minimalnu platu*”.
64. U zaključku, Ministarstvo finansija ističe da “*budući da su i različite kategorije koje nisu u istoj situaciji, zakonodavac je smatrao da institut minimalne plate treba da se odnosi*

samo na poslove i usluge koje se obavljaju u okviru posla, za razliku od koncepta minimalnih prihoda koji ima za cilj da garantuje minimalne uslove života bez obzira da li lice ima posao od kojeg prima platu”.

65. U vezi sa *“legitimnim ciljem i proporcionalnošću kojoj se težilo”*, Ministarstvo finansija se poziva na praksu ESLJP-a, ističući da je isti ocenio da u oblasti socijalnog zakonodavstva, uključujući i oblast penzija, države uživaju široko polje procene, što je u interesu socijalne pravde, a ekonomsko blagostanje ih može legitimno navesti da prilagode, ograniče ili čak smanje iznos penzije koji se inače isplaćuje kvalifikovanoj populaciji. Ministarstvo finansija se takođe poziva i na sudsku praksu Suda, odnosno slučaj [K001/17](#), gore citiran, u kome je ocenio da, *“Zakonodavna vlast uživa određeno diskreciono pravo da odlučuje o merama za postizanje određenih ciljeva i sigurno nije na Sudu da zameni svoju ocenu ocenom relevantnih organa o tome šta bi mogla biti najbolja politika u ovoj oblasti”*.
66. Ministarstvo finansija dalje objašnjava da osporeni zakon ima za cilj da stvori uslove za povećanje minimalne plate, uzimajući u obzir finansijsku stabilnost i održivost budžeta Republike Kosovo. S tim u vezi, Ministarstvo finansija argumentuje da uzimanje minimalne plate kao osnove za određivanje visine penzija za gore navedene društvene kategorije nije održivo, nesrazmerno na duži rok i predstavlja veliko opterećenje za budžet zemlje. U tom kontekstu, Ministarstvo finansija naglašava: *“To je zato što bi to stvorilo veliko opterećenje za budžet Kosova, povezujući ove beneficije sa minimalnom platom, čija je svrha potpuno drugačija i o kojoj se odlučuje uzimajući u obzir druge kriterijume koji se odnose na radni odnos, što bi uticalo i na socijalni dijalog između socijalnih partnera, s obzirom da bi element povezanosti minimalne plate morao biti uzet u obzir prilikom određivanja minimalne plate”*. Ministarstvo finansija dalje posebno navodi: *“Činjenica da minimalna plata nikada nije promenjena ni posle više od 12 godina, iako je postojala zakonska obaveza da se to uradi, pokazuje praktičan efekat ove veze koja je ostvarena, pa se smatralo neophodnim da se prilagode aspekti zakonskih odredbi koji se odnose na minimalnu platu”*. Prema Ministarstvu finansija, dana 17. avgusta 2011. godine, Vlada je odlukom br. 04/33 utvrdila minimalnu platu na Kosovu, tj. 130,00 evra za zaposlene mlađe od 35 godina i 170,00 evra za zaposlene od 35 do 65 godina. Od tada minimalna plata nikada nije menjana, iako je član 57. Zakona br. 03/L-212 o radu utvrdio da Vlada Kosova na kraju svake kalendarske godine utvrđuje minimalnu platu na predlog Socijalno-ekonomskog saveta”. Prema Ministarstvu finansija, ova situacija *“...bi stvorila veliko opterećenje za budžet Kosova, povezujući ove beneficije sa minimalnom platom, čija je svrha potpuno drugačija i o kojoj se odlučuje uzimajući u obzir druge kriterijume vezane za radni odnos, a to bi uticalo i na socijalni dijalog između socijalnih partnera, s obzirom da bi element povezanosti minimalne plate morao biti uzet u obzir prilikom određivanja minimalne plate. Obrnuto, to bi značilo da bi, kako bi uticaj na budžet bio održiv, minimalna plata bila određena na nižem nivou od relevantnih kriterijuma/formule za određivanje minimalne plate”*.
67. Ministarstvo finansija dalje argumentuje da je određivanje penzije za sve druge društvene kategorije, uključujući korisnike osnovne starosne penzije, starosne penzije platiša doprinosa, penzije lica ograničenih sposobnosti, prevremene penzije, porodične penzije i penzije invalida rada i druge poput ovih, regulisano Zakonom o penzijskim šemama finansiranim od države, a iznos ovih penzija nije vezan za minimalnu platu, već ga utvrđuje Vlada posebnom odlukom, prema definisanim kriterijumima, uključujući troškove života, budžetske mogućnosti i eventualnu inflaciju. Kako bi zakonska regulativa bila slična i proporcionalna za sve društvene kategorije, a uzimajući u obzir karakteristike svake društvene grupe, predviđeno je da se određivanje penzije vrši na predlog ministarstva i na osnovu određenih kriterijuma.

68. Ministarstvo finansija naglašava da je razdvajanje povezanosti minimalne plate sa tri navedene kategorije to što “*drugim društvenim kategorijama, kao što su one koje su regulisane Zakonom br. 04/L-131 o penzijskim šemama finansiranim od države (korisnici osnovne starosne penzije, starosne penzije platiša doprinosa, penzije lica ograničenih sposobnosti, prevremene penzije, porodične penzije i penzije invalida rada) visina penzija nije povezana sa iznosom minimalne plate*”. U vezi sa ovim, Ministarstvo finansija navodi da bi “*...utvrđivanje minimalne plate kao kriterijuma za utvrđivanje beneficija koje se ne odnose na staž osiguranja i koje se isplaćuju direktno iz državnog budžeta, moglo da pokrene pitanja nejednakog tretmana sa drugim kategorijama koje su regulisane Zakonom br. 04/L-131 o penzijskim šemama finansiranim od države i stvorilo bi nesrazmerna očekivanja da će svaka grupa ili kategorija koja koristi penzione šeme ili beneficije koje se finansiraju iz državnog budžeta, uključujući osobe na socijalnoj pomoći, morati da prima beneficije u iznosu od minimalne plate, koja prevazilazi svrhu minimalne plate i ugrožava makro-ekonomsku stabilnost zemlje*”.
69. Nadalje, a u vezi sa tvrdnjom podnosilaca zahteva da su “*veterani Oslobođilačke vojske Kosova, slepa lica, paraplegičari i tetraplegičari imali legitimno očekivanje da će im penzija biti na nivou minimalne plate*”, Ministarstvo finansija se poziva na praksu ESLJP-a, prema kojoj države ugovornice imaju slobodu odlučivanja o obliku socijalnih šema i izboru vrste ili visine datih beneficija. Prema Ministarstvu, ESLJP je priznao da u oblasti socijalnog zakonodavstva, uključujući i oblast penzija, države uživaju široko diskreciono pravo u proceni, što ih u interesu socijalne pravde i ekonomskog blagostanja može legitimno navesti da regulišu, ograniče ili čak smanje iznos penzije koji se obično plaća kvalifikovanoj populaciji, imajući u vidu da se svaka takva mera mora primeniti na nediskriminatorski način i u skladu sa zahtevima proporcionalnosti. U tom kontekstu, Ministarstvo se poziva na predmet ESLJP-a (i) [Sukhanov i Ilchenko protiv Ukrajine](#), br. 683885/10, presuda od 26. juna 2014. godine; (ii) [Kolesnyk protiv Ukrajine](#), br. 57116/10, odluka 3. juna 2014. godine; i (iii) [Fakas protiv Ukrajine](#), br. 4519/11, odluka od 3. juna 2014. godine, stavovi 37-43 i 48.
70. Ministarstvo finansija dalje naglašava da zakonodavac po svom nahođenju ima ovlašćenja da menja zakone koji regulišu socijalna pitanja, ako je cilj kome se teži bio legitiman i postoji razuman odnos proporcionalnosti između upotrebljenih sredstava i cilja koji se želi ostvariti. U tom kontekstu, Ministarstvo finansija se poziva na predmet ESLJP-a: [Lakićević i drugi protiv Crne Gore i Srbije](#), br. 27458/06, 37205/06, 37207/06 i 33604/07, presuda od 13. decembra 2011. godine, stav 61. U konkretnom slučaju, Ministarstvo finansija tvrdi da pravo na penziju nije zaustavljeno, već je samo minimalna plata odvojena od penzije društvenih grupa, a to je “*legitimno i proporcionalno*”.
71. Ministarstvo finansija izričito navodi, “*u slučaju promene oblika utvrđivanja visine relevantnih beneficija prema osporenom zakonu, suština prava na beneficije kao takva nije povređena osporenim zakonom. Dakle, ovo pravo će se i dalje primenjivati, a kao što je gore objašnjeno, intervencija zakonodavca da se isključi veza sa nivoom minimalne plate je proporcionalna i legitimna, pa se ne može smatrati da imamo posla sa “legitimnim očekivanjima” da bi visina iznosa beneficija uvek bila koliko i visina minimalne plate*”.
72. Ministarstvo finansija, pozivajući se na sudsku praksu ESLJP, navodi da, “*Štaviše, u vezi sa slučajem [Sukhanov i Ilchenko protiv Ukrajine](#) (gore citiran) u stavu 36, što se tiče fiksnog iznosa penzije, ESLJP nije prihvatio da zahtevi podnosilaca za dodatak na penziju od 30% minimalne penzije predstavljaju “legitimno očekivanje ... posebno zato što takvi navodi nisu imali dovoljno osnova u nacionalnom zakonu*”. Slično, što se tiče

veterana, povezanost beneficija sa minimalnom platom sa članom 16A Zakona br. 04/L-141 samo da su utvrđeni fiksni iznosi osim minimalne plate”.

73. Ministarstvo finansija smatra da je “postojao pravni vakum za način određivanja visine beneficija utvrđenih Zakonom br. 04/L -261”. To je zato što je prema Ministarstvu finansija, “... kroz član 5. Zakona br. 05/L -141 o izmenama i dopunama Zakona br. 04/L- 261 o ratnim veteranima Oslobođilačke vojske Kosova, izbrisan član 18. osnovnog zakona kojim je određena visina beneficije na nivou minimalne plate. U ovoj situaciji, zakonodavac je smatrao da je neophodno dopuniti i izmeniti član 16A, stav 3, tačka 3.1 Zakona br. 04/L-261, gde je, pored legitimne i srazmerne svrhe utvrđivanja visine beneficije, drugačije od prethodnog, pojašnjen i način usklađivanja visine relevantnih beneficija”.
74. Na osnovu gore navedenog, Ministarstvo finansija navodi da se “u skladu sa sudskom praksom ESLJP, ne može reći da je postojalo bilo kakvo “legitimno očekivanje” kada postoji spor u vezi sa pravilnim tumačenjem i primenom domaćeg prava (vidi, između ostalog, [Kopecky protiv Slovačke](#), gore citiran, stav 50, [Anheuser-Busch Inc. protiv Portugalije](#), br. 73049/01, presuda od 11. januara 2007. godine, stav 65)”.
75. Pozivajući se na sudsku praksu ESLJP-a, Ministarstvo finansija navodi da “pored veterana, i u pogledu slepih lica i paraplegičara i tetraplegičara, podsećamo da se iz sudske prakse ESLJP može zaključiti da se doktrina legitimnih očekivanja vrednuje u kontekstu toga da li su legitimna očekivanja zasnovana na zakonskom aktu vlasti (osnovu legitimnih očekivanja) opravdanom u smislu da može pretpostaviti da se zakon ili norma neće naknadno menjati (vidi, mutatis mutandis, [Pine Valley Developments Ltd i drugi protiv Irske](#), br. 12742/87, presuda od 29. novembra 1991. godine)”.
76. Povodom navoda o načinu utvrđivanja minimalne plate, Ministarstvo finansija navodi da “podnosioci zahteva nisu uspeli da argumentuju da je takvo pitanje povezano sa ustavnom kategorijom”, zbog toga što je “osnova njihove tvrdnje ukorenjena u ideji da su međunarodni standardi Međunarodne organizacije rada (ILO) u skladu sa duhom i suštinom Ustava”. Međutim, iz perspektive Ministarstva finansija, “ovakav argument, koji ima za cilj da uključi 'u bloku' sve radne standarde ILO-a u ustavni sistem Kosova, izaziva zabrinutost”.
77. U ovom kontekstu, Ministarstvo finansija naglašava da podnosioci zahteva uzimaju kao osnovu Međunarodnu organizaciju rada i njene konvencije kada određuju minimalnu platu. Ministarstvo finansija naglašava da Kosovo nije ratifikovalo konvenciju ILO-a o određivanju minimalne plate i druge konvencije, niti je deo ove organizacije. Štaviše, mnoge države članice nisu ratifikovale Konvenciju o određivanju minimalne plate, uključujući i polovinu država Saveta Evrope, dok neke druge zemlje uopšte ne regulišu institut minimalne plate. Ministarstvo finansija dalje ističe da je osporeni zakon u potpunosti usklađen sa Konvencijom o utvrđivanju minimalne plate, jer omogućava da se minimalna plata povremeno utvrđuje i prilagođava, jer će se socijalni dijalog fokusirati samo na relevantne komponente tržište rada vezano za visinu minimalne plate.
78. Prema Ministarstvu finansija, Konvencija ILO-a predviđa da “nadležni organ u svakoj zemlji, u dogovoru ili nakon potpune konsultacije sa reprezentativnim organizacijama poslodavaca i radnika, tamo gde postoje, određuje platne grupe koje će biti obuhvaćene”. Ministarstvo finansija dodaje da prema ovoj Konvenciji, potrebno je imati punu saglasnost ili konsultacije. Konvencija ne utvrđuje neophodnost postojanja konkretnog predloga bilo koje institucije slične Ekonomsko-socijalnom savetu. Prema njemu, (i) funkcija Ekonomsko-socijalnog saveta je da promoviše konsultacije stranaka,

tako da je kroz nove zakonske izmene, uloga ovog saveta da bude proaktivan i omogućiti postizanje relevantnog predloga, (ii) i tek kada nema predloga Ekonomsko-socijalnog saveta, onda Vlada vrši svoja izvršna ovlašćenja za utvrđivanje minimalne plate, ali tek nakon potpune konsultacije i u nedostatku predloga.

79. Ministarstvo finansija dalje naglašava da, prema njemu, uprkos ovoj činjenici, institut minimalne plate nije ustavna kategorija, te da “*podnosioci zahteva pogrešno tvrde da je regulisanje osporenog zakona u suprotnosti sa Konvencijom o utvrđivanju minimalne plate (br. 131) iz 1970. godine, štaviše, ne preciziraju šta je suština prava koje je povređeno i ne preciziraju konkretan član Konvencije za koji se smatra da nije poštovan*”. Ministarstvo finansija, naprotiv, smatra da se donošenjem nove regulative, po osporenom zakonu postiže veća usklađenost posredne primene ove konvencije u našem zakonodavstvu, s obzirom da se minimalna plata nije menjala 12 godina, upravo kroz novo regulativu moguće je da se stvore uslovi i olakšice da se minimalna plata s vremena na vreme utvrđuje i prilagođava, jer će se socijalni dijalog fokusirati samo na relevantne komponente tržišta rada koje se odnose na visinu minimalne plate. To je zato što je na osnovu Zakona br. 04/L-008 o Ekonomsko-socijalnom savetu upravo funkcija Ekonomsko-socijalnog saveta da promoviše konsultacije stranaka, stoga je kroz nove zakonske izmene predviđeno da uloga ovog saveta bude proaktivna i omogućiti postizanje relevantnog predloga, a samo u nedostatku ovog predloga, ministar finansija je ovlašćen da, nakon obaveštenja Ekonomsko-socijalnog saveta, da predlog Vladi, kako bi Vlada izvršila svoja ustavna ovlašćenja za vršenje izvršne vlasti. Dakle i u ovom slučaju predlog ministra finansija znači da će se iscrpiti potpune konsultacije, a tek kada se to desi i ako nema predloga, onda ministar ima pravo da iznese svoj predlog za minimalnu platu.
80. Ministarstvo finansija naglašava da je nesporno da podnosioci zahteva ističu da je u Zakonu br. 03/L-212 o radu, u preambuli propisano da je isti usvojen “*imajući u vidu konvencije o međunarodnoj organizaciji rada; zakonodavstvo EU i osnovna načela otvorene privrede i tržišta rada*”, međutim, samo uključivanje više ugovora i konvencija koji potiču iz različitih entiteta, predstavlja problem u načinu primene zakona, kada u konkretnom slučaju ovi različiti entiteti različito vide značenje istih ljudskih prava. U vezi sa ovim, Ministarstvo finansija se poziva na slučajeve Evropskog suda pravde (ESP), [*International Transport Workers Federation i Finnisht Seamen’s Union v. Viking Line ABP i OU Viking Line Eesti*](#), C-438-05, presuda od 11. decembra 2007. godine; [*Laval un Parterni Ltd v. Svenska Byggnadsarbetareförbundet i drugi*](#), C-341/05, presuda od 18. decembra 2007. godine, kao i pravo Evropske unije, tvrdeći da postoji “*nedostatak koherentnosti u tumačenju*”. Stoga, prema Ministarstvu, podnosioci zahteva nisu uspeli da argumentuju kako je način utvrđivanja minimalne plate postao ustavni standard samo činjenicom da se na opšti način pominju međunarodni standardi ILO-a.
81. Međutim, Ministarstvo finansija takođe naglašava da su se neki međunarodni standardi ILO-a, zbog svoje gotovo univerzalne ratifikacije, praktično transformisali u osnovne standarde ljudskih prava u vezi sa pitanjima rada, navodeći (i) Konvenciju o slobodi udruživanja i zaštiti prava na organizovanje, 1948. (br. 87); (ii) Konvenciju o pravu na organizovanje i kolektivno pregovaranje, 1949. (br. 98); (iii) Konvenciju o prinudnom radu, 1930. (br. 29) (i njen Protokol iz 2014. godine); (iv) Konvenciju o ukidanju prinudnog rada, 1957 (br. 105); (v) Konvenciju o minimalnoj starosnoj dobi, 1973. (br. 138); (vi) Konvenciju o najgorim oblicima dečijeg rada, 1999. (br. 182)), (vii) Konvenciju o jednakim naknadama, 1951. (br. 100); (viii) Konvenciju o diskriminaciji (zapošljavanje i zanimanje), 1958. (br. 111); (ix) Konvenciju o bezbednosti i zdravlju na radu, 1981. (br. 155); i (x) Okvirnu konvenciju o bezbednosti i zdravlju na radu, 2006. (br. 187).

(iii) Komentari Parlamentarne grupe Lëvizja VETËVENDOSJE!

82. Dana 4. avgusta 2023. godine, poslanica Mimoza Kusari-Lila je u ime Parlamentarne grupe Lëvizja VETËVENDOSJE! (u daljem tekstu: Parlamentarna grupa LVV), podnela komentare u vezi sa zahtevom. Prvo, Parlamentarna grupa LVV smatra da zahtev podnosioca predstavlja navode koji nemaju nikakve direktne ili indirektne veze sa ustavnom normom, posebno naglašavajući da “*ni u jednoj okolnosti osporeni zakon nije povredio slovo ili duh Ustava ili međunarodnih akata koji su prihvaćeni od strane Republike Kosovo*”.
83. Sud primećuje da su, u celini, komentari koje je podnela Parlamentarna grupa LVV slični komentarima Ministarstva finansija.
84. Tačnije, a povodom navoda koji se odnose na diskriminaciju, Parlamentarna grupa LVV naglašava da kako bi se utvrdilo da li postoji diskriminacija ili ne, mora se oceniti da li postoji razlika u tretmanu osoba u sličnim situacijama. Pozivajući se na sudsku praksu ESLJP-a, oni naglašavaju da samo promene u tretmanu koje se zasnivaju na prepoznatljivoj osobini ili “statusu” mogu izazvati diskriminaciju. Prema njihovim rečima, praksa ESLJP-a je utvrdila da kada je reč o opštim merama ekonomske ili socijalne strategije, državama je dozvoljen mnogo širi obim, jer je to jedini način da se sprovedu legitimni ciljevi vladajućih i političkih programa legitimnih demokratski izabranih institucija. Prema njihovim navodima, ESLJP poštuje izbor politike zakonodavne vlasti, jer zakonodavci i vlade poseduju direktno znanje o svom društvu i njegovim potrebama i u tom kontekstu se poziva na predmete ESLJP-a: [Carson i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva](#), gore citiran, stav 61; [Molla Sali protiv Grčke](#), br. 20452/14, presuda od 18. juna 2020. godine; [Fabris protiv Francuske](#), br. 16574/08, presuda od 7. februara 2013. godine; [Weller protiv Mađarske](#), br. 44399/05, presuda od 30. juna 2009. godine; [Hämäläinen protiv Finske](#), br. 37359/09, presuda od 16. jula 2014. godine, stav 109.
85. Parlamentarna grupa LVV-a naglašava da su osporenim zakonom izmenjeni zakoni koji iznos penzije vezuju za minimalnu platu, odnosno zakon za ratne veterane, za slepa lica, za status i prava paraplegičara i tetraplegičara. Postojanje posebnog uređenja pravnog statusa posebnim zakonima ovih kategorija pokazuje da ove kategorije nisu u sličnoj situaciji. Ratni veterani dobijaju prava i beneficije zbog učešća u ratu, kao zahvalnost društva za doprinos slobodi zemlje koji nije zasnovan na njihovom ekonomskom statusu. Zakonom za ratne veterane su definisana i dodatna prava, kao što su besplatne zdravstvene usluge, prednost pri zapošljavanju i drugo. S druge strane, ističu, slepa lica i paraplegičari i tetraplegičari, stiču prava i beneficije zbog svojih ličnih osobina, uključujući ne samo penziju već i druga prava, kao što su zdravstvena zaštita, oslobođenje od poreza i dažbina i drugo. U međuvremenu, koncept minimalne plate se primenjuje na zaposlene u radnom odnosu, kao nagrada za obavljanje svojih obaveza na radnom mestu. Dakle, prema Parlamentarnoj grupi LVV sve ove društvene kategorije su različite i nemaju nikakve sličnosti među sobom.
86. Parlamentarna grupa LVV dalje naglašava da je osporenim zakonom zakonodavac težio da stvori mogućnost povećanja minimalne plate, tako da ovaj instrument igra svoju ulogu samo kao institucija tržišnog poretka i zaštite radnika. Uzimanje minimalne plate kao osnov pri određivanju visine penzije za gore navedene socijalne kategorije je dugoročno neodrživo. Prema njihovim rečima, činjenica da minimalna plata nije menjana 12 godina, uprkos tome što je to zakonska obaveza, ukazuje na neophodnost podele minimalne plate sa visinom penzija. Njihova povezanost nije bila odgovarajuća i zbog činjenice da gore pomenute društvene kategorije stiču i druga prava definisana zakonom. Drugi razlog za odvajanje minimalne plate od penzija ovih socijalnih kategorija je činjenica da Zakon br. 04/L-131 o penzijskim šemama finansiranim od države (korisnici osnovne starosne penzije, starosne penzije platiša doprinosa, penzije za trajnu nesposobnost, prevremene penzije, penzije invalida rada i porodične penzije)

ne povezuje minimalnu platu sa visinom iznosa penzije za ove kategorije. Gore navedenim zakonom je predviđeno da “u zavisnosti od budžetskih mogućnosti, troškova života i eventualne inflacije, Vlada Kosova, na predlogom Ministarstva finansija, na kraju svake godine posebnom odlukom će odrediti visinu penzije za narednu godinu određene ovim zakonom”. Upravo u osporenom zakonu sve društvene kategorije su jednako tretirane, uzimajući u obzir specifičnosti svake grupe. Određivanje minimalne plate kao uslova za određivanje beneficija stvorilo bi očekivanje da će svaka grupa koja koristi socijalne i penzione šeme koje finansira država morati da prima beneficije jednake minimalnoj plati, što prevazilazi svrhu minimalne plate i rizikuje makroekonomsku stabilnost zemlje. Oni naglašavaju da je cilj zakonodavca da kroz osporeni zakon minimalna plata bude instrument regulisanja tržišta rada i socijalne zaštite radnika, dok bi “određivanje” “minimalnog dohotka” koji se nudi kroz državni budžet trebalo osmisliti na takav način da ne utiče na podsticaje za rad niti da stvara zamke siromaštva”.

87. Nadalje, a u vezi sa “legitimnim očekivanjima”, Parlamentarna grupa LVV-a ističe da osporenim zakonom nije povređeno pravo na penziju za ove društvene grupe i da će se to pravo primenjivati i ubuduće. Prema njima, legitimno očekivanje se ne može stvoriti verovanjem da će penzija uvek biti jednaka minimalnoj plati. Oni se pozivaju na praksu ESLJP-a u slučaju *Sukhanov i Ilchenko protiv Ukrajine*, prema kojima je poslednje navedeni naglasio da se, što se visine penzije tiče, ne može smatrati da su navodi podnosioca zahteva za dodatnu penziju u iznosu od 30 odsto minimalne penzije predstavljali “legitimna očekivanja” (vidi, ESLJP, [Sukhanov i Ilchenko protiv Ukrajine](#), gore citiran, stav 36).
88. Parlamentarna grupa LVV ističe da se, prema sudskoj praksi ESLJP-a, doktrina legitimnog očekivanja ocenjuje u kontekstu da li su legitimna očekivanja zasnovana na zakonskom aktu vlasti, opravdanom u smislu da se može pretpostaviti da zakon ili norma neće kasnije biti promenjeni. Prema njihovim rečima, praksa ESLJP-a naglašava da se ne može garantovati da zakonodavac ne može da promeni zakon, posebno ako je takva promena proporcionalna.
89. Konkretno, Parlamentarna grupa LVV-a naglašava da je “preko člana 5. Zakona br. 05/L -141 o izmeni i dopuni Zakona br. 04/L -261 o ratnim veteranima Oslobodilačke vojske Kosova izbrisan član 18. osnovnog zakona, kojim je utvrđena visina beneficije u visini minimalne plate. Shodno tome, u takvoj situaciji, nastao je pravni vakuum za način utvrđivanja visine beneficija definisanog Zakonom br. 04/L-261”. U ovoj situaciji, prema Parlamentarnoj grupi LVV-a, “zakonodavac je smatrao da je neophodno dopuniti i izmeniti član 16A, stav 3, tačka 3.1 Zakona br. 04/L-261, gde je, pored legitimne surhe za utvrđivanje iznosa beneficija drugačije od onoga koji je bio ranije, takođe pojašnjen i način prilagođavanja iznosa relevantne beneficije. Dakle, u analogiji sa sudskom praksom ESLJP-a, ne može se reći da je postojalo bilo kakvo “legitimno očekivanje” kada postoji spor o pravilnom tumačenju i primeni domaćeg prava”. Parlamentarna grupa LVV se poziva na predmete [Kopecký protiv Slovačke](#), gore citiran, stav 50; i [Anheuser-Busch Inc. protiv Portugalije](#), gore citiran, stav 65).
90. Parlamentarna grupa LVV dalje smatra da se, pored veterana, i u pogledu slepih osoba i paraplegičara i tetraplegičara, iz sudske prakse ESLJP-a “može zaključiti da se vrednuje doktrina legitimnih očekivanja u kontekstu da li se legitimna očekivanja zasnivaju na pravnom aktu vlasti (osnov legitimnih očekivanja) opravdan u smislu da može pretpostaviti da zakon ili norma neće biti promenjena nakon toga (vidi, *mutatis mutandis*, ESLJP, [Pine Valley Developments Ltd i drugi protiv Irske](#), gore citiran). Shodno tome, Parlamentarna grupa LVV naglašava da “prema praksi ESLJP-a, nije garantovano da zakonodavac ne može da menja zakon, posebno ako je takva promena

proporcionalna (vidi, *mutatis mutandis*, ESLJP, X protiv Nemačke), zahtev br. 8410/78, odluka o prihvatljivosti, 13. decembar 1979. godine)".

91. Konačno, Parlamentarna grupa LVV-a naglašava da bi "povezivanje minimalne plate sa odgovarajućim beneficijama u odnosu na veterane, slepa lica, paraplegičare i tetraplegičare koje se isplaćuju iz državnog budžeta i koje ne podležu određenim periodima finansijskog doprinosa, ugrozili makro-finansijsku održivost kratkoročno i dugoročno ili bi, obrnuto, onemogućili povećanje minimalne plate".
92. Na kraju, a povodom navoda o "utvrđivanju minimalne plate", Parlamentarna grupa LVV-a naglašava da podnosioci zahteva nisu uspeli da argumentuju "tvrdnju da je utvrđivanje minimalne plate povredilo Ustav Republike Kosovo", takav slučaj ima veze sa ustavnim kategorijama. Uprkos tome, Parlamentarna grupa LVV-a ističe da "podnosioci zahteva pogrešno tvrde da utvrđivanje minimalne plate prema osporenom zakonu nije u skladu sa Konvencijom o minimalnoj plati MOR-a i ne preciziraju član Konvencije koji je povređen".
93. Prema Parlamentarnoj grupi LVV, osporeni zakon o utvrđivanju minimalne plate je u potpunosti usklađen sa Konvencijom ILO-a o utvrđivanju minimalne plate. Parlamentarna grupa LVV posebno ističe da se "i upravo donošenjem novog propisa po osporenom zakonu postigne veća kompatibilnost posredne primene ove konvencije u našem zakonodavstvu". Konvencija o kojoj je reč predviđa da će "nadležni organ u svakoj zemlji u saglasnosti ili nakon konsultacija sa zainteresovanim predstavničkim organizacijama poslodavaca i radnika, tamo gde one postoje, da odredi grupe radnika koje treba da budu zaštićene". Prema njihovim rečima, Konvencija ne zahteva konkretan predlog nijedne institucije slične Ekonomsko-socijalnom savetu, već nudi dve opcije, dogovor i pune konsultacije. Prema osporenom zakonu, Ministarstvo finansija može predložiti utvrđivanje minimalne plate samo nakon potpune konsultacije sa Ekonomsko-socijalnim savetom i u nedostatku konkretnog predloga.

Relevantne ustavne i zakonske odredbe

94. Sud će u nastavku predstaviti: (I) relevantne odredbe Ustava Republike Kosovo; (II) relevantne odredbe EKLJP-a i primenljivih protokola u konkretnom slučaju, uključujući druge relevantne međunarodne dokumente i instrumente, (III) relevantne odredbe važećih zakona Republike Kosovo, i (IV) osporene odredbe osporenog zakona.

I. RELEVANTNE USTAVNE ODREDBE

USTAV REPUBLIKE KOSOVO

Član 7. [Vrednosti]

1. Ustavni red Republike Kosovo se zasniva na načelima slobode, mira, demokratije, jednakosti, poštovanja ljudskih prava i sloboda i vladavine zakona, nediskriminacije, imovinskog prava, zaštite sredine, društvenog prava, pluralizma, podele državne vlasti i tržišne ekonomije.
[...]

Član 22. [Direktna primena međunarodnih sporazuma i instrumenata]

Ljudska prava i slobode, koja su utvrđena sledećim međunarodnim sporazumima i instrumentima garantovana su ovim Ustavom, i direktno se primenjuju na

teritoriji Republike Kosovo i imaju premoć, u slučaju konflikta, nad svim zakonskim odredbama i ostalim aktima javnih institucija:

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

Član 24. **[Jednakost pred zakonom]**

1. Pred zakonom su svi jednaki. Svako ima pravo na jednaku zakonsku zaštitu, bez diskriminacije.
2. Niko se ne sme diskriminisati na osnovu rase, boje, pola, jezika, veroispovesti, političkog ili nekog drugog uverenja, nacionalnog ili društvenog porekla, veze sa nekom zajednicom, imovine, ekonomskog ili socijalnog stanja, seksualnog opredeljenja, rođenja, ograničene sposobnosti ili nekog drugog ličnog statusa.
3. Načelo jednakosti pred zakonom ne sprečava sprovođenje i usvajanje privremenih mera, neophodnih za zaštitu i napredak prava pojedinaca i grupa koje nisu jednake. Takve mere se mogu sprovesti samo do ostvarenja cilja radi kojeg su uspostavljene.

Član 46. **[Zaštita imovine]**

1. Garantuje se pravo na imovinu.
2. Korišćenje imovine je regulisano zakonom, u skladu sa javnim interesom.
[...]

Član 51. **[Pravo na zdravstvenu i socijalnu zaštitu]**

1. Zaštita i pravo na zdravstveno osiguranje su regulisani zakonom.
2. Osnovno socijalno osiguranje koje se odnosi na nezaposlenost, bolest, ograničene sposobnosti i starost, se reguliše zakonom.

Član 53. **[Tumačenje odredbi ljudskih prava]**

Osnovna prava i slobode zagwarantovana ovim Ustavom se tumače u saglasnosti sa sudskom odlukom Evropskog suda za ljudska prava.

Član 55. **[Ograničenje prava i osnovnih sloboda]**

1. Prava i osnovne slobode garantovane ovim Ustavom, se jedino mogu ograničiti zakonom.

2. Prava i osnovne slobode garantovane ovim Ustavom, se mogu ograničiti samo do onih mera koje su neizbežne, kako bi se u otvorenom i demokratskom društvu ispunio cilj, radi kojeg je dozvoljeno ograničenje.

3. Ograničenja garantovanih prava i osnovnih sloboda garantovanih ovim Ustavom, se ne mogu sprovoditi u druge svrhe, osim onih zbog kojih su određena.

4. U slučaju ograničavanja ljudskih prava i sloboda i sprovođenja istih, sve institucije javne vlasti, a posebno sudovi, su dužni da se posvete suštini prava koje se ograničava, značaju cilja ograničenja, prirodi ograničenja, odnosu ograničenja sa ciljem koji se želi postići, kao i razmatranju mogućnosti realizovanja tog cilja sa što blažim ograničenjima.

5. Ograničenje prava i sloboda garantovanih ovim Ustavom, na nijedan način ne sme da ospori suštinu garantovanih prava.

Član 65. **[Nadležnosti Skupštine]**

Skupština Republike Kosovo:

(1) usvaja zakone, rezolucije i ostale opšte akte.

[...]

Član 93. **[Nadležnosti Vlade]**

Vlada je nadležna za sledeće:

(1) predlaže i sprovodi unutrašnju i spoljnu politiku zemlje;

(2) omogućava ekonomski razvoj zemlje;

(3) predlaže Skupštini nacрте zakona i ostalih akata;

[...]

Član 94. **[Nadležnosti premijera]**

[...]

(3) sprovodi zakone i određenu politiku Vlade.

II. EVROPSKA KONVENCIJA O LJUDSKIM PRAVIMA

Član 14. **[Zabrana diskriminacije]**

Uživanje prava i sloboda predviđenih ovom konvencijom osigurava se bez diskriminacije po bilo kojoj osnovi, kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, veroispovest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno poreklo, veza sa nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status.

Protokol br. 1 Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda

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.

[...]

Protokol br. 12 Konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda

Član 1. [Opšta zabrana diskriminacije]

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. **III. RELEVANTNE ODREDBE PRIMENJIVIH ZAKONA**

ZAKON BR. 04/L-261 O VETERANIMA OSLOBODILAČKE VOJSKE KOSOVA (objavljen u Službenom listu 23. aprila 2014. godine)

Član 16. [Lična penzija ratnog veterana]

1. Ratni veteran OVK ostvaruje pravo na ličnu penziju veterana na osnovu uslova utvrđenih u ovom Zakonu.
2. Ratni veteran OVK ne može da bude primalac nikakve druge penzije niti drugog penzionog plana koji finansira država. Ako je ratni veteran korisnik bilo kakvog drugog penzionog plana koji finansira država u Republici Kosovo, mora da se opredeli za penziju koju želi da prima.
[...]
4. Veterani OVK koji su zaposleni u javnom i privatnom sektoru nemaju pravo na penziju.

Član 17. (Dodatak na starosnu penziju)

Ratni veteran OVK zaposlen u javnom i privatnom sektoru posle navršetka zakonom propisanih godina života za penzionisanje ima pravo na dodatak na penziju radi ujednačavanja sa penzijom ratnog veterana.

Član 18. (Iznos penzije)

U zavisnosti od budžetskih mogućnosti, troškova života i moguće inflacije, Vlada Kosova na predlog Ministarstva finansija svojom posebnom odlukom može da na kraju svake godine za narednu godinu utvrdi visinu iznosa penzije za ratne veterane OVK, koji ne može da bude niži od iznosa minimalne zarade utvrđene na Kosovu.

ZAKON Br. 05/L-141 O IZMENI I DOPUNI ZAKONA BR. 04/L-261 O VETERANIMA OSLOBODILAČKE VOJSKE KOSOVA (objavljen u Službenom listu od 14. aprila 2017. godine)

Član 16 A [...]

2. Ukupni budžet za isplatu penzija boraca, veterana OVK-a u potpunosti se koristi tokom godine za koju je namenjen i ne može da pređe 0,7% bruto nacionalnog proizvoda.
3. Šema propisana u stavu 2 ovog člana, primenjuje se nakon konačne kategorizacije.

3.1. do konačne kategorizacije spiska boraca, veterana OVK-a, primenjuje se **penzijska šema u skladu sa osnovnim zakonom.**
(izmenjen članom 2. osporenog zakona)
[...]

Član 5.

1. Član 18 osnovnog zakona briše se.

ZAKON Br. 04/L-092 O SLEPIM LICIMA (objavljen u Službenom listu od 18. jula 2012. godine)

Član 7.

(Dohodak i beneficije)

1. Slepe osobe uživaju sva prava i beneficije prema važećim zakonima.
2. Slepe osobe, predviđene ovim zakonom, od državnog budžeta prime **određenu nadoknadu na osnovu minimalne plate na Kosovu, ali ne manje od sto (100) evra mesečno** i odrediće se podzakonskim aktom koji donosi Vlada.
(izmenjen članom 3. osporenog zakona)

[...]

ZAKON BR. 05/L-067 O STATUSU I PRAVIMA OSOBA SA PARAPLEGIJOM I TETRAPLEGIJOM (objavljen u Službenom listu od 16. juna 2016. godine)

Član 7.

(Koristi)

1. Korisnici ovog zakona dobijaju nadoknadu iz državnog budžeta po određenoj stopi, **na osnovu minimalne plate na Kosovu**, a koja je utvrđena podzakonskim aktom Vlade, na predlog MRSZ.
(izmenjen članom 4. osporenog zakona)
[...]

ZAKON Br. 03/L-212 O RADU (objavljen u Službenom listu od 1. decembra 2010. godine)

Član 57.

(Minimalni dohodak)

1. Vlada Kosova na kraju svake kalendarske godine utvrđuje minimalnu platu prema predlogu Ekonomsko- Socijalnog Saveta.
(izmenjen članom 6. osporenog zakona)
[...]

ZAKON br. 04/L-008 O EKONOMSKO-SOCIJALNOM SAVETU (objavljen u Službenom listu od 10. jula 2011. godine)

Član 6.

(Sastav Ekonomsko- socijalnog saveta)

1. Ekonomsko-socijalni savet sačinjavaju petnaest (15) članova, koji u ovom organu predstavljaju/zastupaju interese organizacija zaposlenih, organizacija poslodavaca i Vlade.
2. ESS čine:

- 2.1. pet (5) predstavnika ko je se određuju iz organizacija zaposlenih;
- 2.2. pet (5) predstavnika ko je se određuju iz organizacija poslodavaca; i
- 2.3. pet (5) predstavnika ko je se određuju iz Vlade Kosova.

Član 8.
(Funkcije ESS-a)

Funkcije ekonomsko – socijalnog saveta su:

1.1. savetovanje i upućivanje institucija Republike Kosovo na stvaranje i realizovanje politika o radu, socijalne zaštite i ekonomskih politika;

Član 9.
(Zadaci, odgovornosti i nadležnosti ESS-a)

1. U cilju uspešne realizacije njegovih funkcija, ESS je odgovoran i nadležan za:

1.1. stvaranje, razvoj i unapređenje socijalnog dijaloga u Republici Kosovo;

[...]

1.5. politike poticanja zapošljavanja, ublaženje nezaposlenosti, konkurenciju, produktivnost u radu, cene i minimalne plate zaposlenih u Republici Kosovo;

[...]

IV. OSPORENE ODREDBE OSPORENOG ZAKONA

ZAKON O IZMENAMA I DOPUNAMA ZAKONA KOJI UTVRĐUJU VISINU BENEFICIJE U VISINI MINIMALNE PLATE, PROCEDURE ODREĐIVANJA MINIMALNE PLATE I POREZNE STOPE NA GODIŠNJI LIČNI DOHODAK

Član 1.
(Cilj)

1. Ovaj zakon ima za cilj da izmeni i dopuni zakone utvrđene u daljim odredbama ovog zakona, koje iznose naknada ili naknada odnose na minimalnu zaradu, da promeni poreske stope na godišnji lični dohodak, kao i da izmeni postupak utvrđivanja minimalne plate.

Član 2.
**(Izmena i dopuna Zakona br. 04/L-261 o ratnim veteranima
Oslobodilačke vojske Kosova, dopunjen i izmenjen Zakonom br. 05/L-141)**

Član 16A, stav 3 podstav 3.1 Zakona br. 05/L-261 o ratnim veteranima Oslobodilačke vojske Kosova, izmenjen i dopunjen Zakonom br. 05/L-141, menja se sledećim tekstom:

3.1 Do konačne kategorizacije liste ratnih veterana OVK-a, Vlada Republike Kosovo, na predlog nadležnog ministarstva za finansije, odlučuje o visini iznosa penzija utvrđenih ovim zakonom, u zavisnosti od budžetskih mogućnosti, troškova života i eventualne inflacije.

Član 3.
(Izmena i dopuna Zakona br. 04/L-092 o slepim licima)

1. Član 7, stav 2 Zakona br. 04/L - 092 o slepim licima, menja se sledećim tekstom:

2. Vlada Republike Kosovo, na predlog nadležnog ministarstva za finansije, odlučuje o visini naknade za slepa lica utvrđenoj ovim zakonom, u zavisnosti od budžetskih mogućnosti, troškova života i eventualne inflacije.

Član 4.
(Izmena i dopuna Zakona br. 05/L-067 o statusu i pravima paraplegičara i tetraplegičara)

1. Član 7. stav 1. Zakona br. 05/L-067 o statusu i pravima paraplegičara i tetraplegičara, menja se sledećim tekstom:

1. Vlada Republike Kosovo, na predlog nadležnog ministarstva za finansije, odlučuje o visini naknade za korisnike ovog zakona, u zavisnosti od budžetskih mogućnosti, troškova života i eventualne inflacije.

Član 6.
(Izmena i dopuna Zakona br. 03/L-212 o radu)

Član 57. stav 1. Zakona br. 03/L-212 o radu, menja se i glasi:

Član 57.

Minimalna plata

1. Vlada Republike Kosovo na kraju svake kalendarske godine utvrđuje minimalnu platu na predlog Ekonomskog i socijalnog Saveta. U nedostatku takvog predloga od Ekonomskog i socijalnog saveta, nadležni ministar finansija, nakon obaveštenja Ekonomsko-socijalnog saveta, može podneti takav predlog Vladi Republike Kosovo.

Ocena prihvatljivosti zahteva

95. Sud prvo treba da oceni da li su zahtevi koji su podneti Sudu ispunili uslove prihvatljivosti koji su utvrđeni Ustavom i dalje propisani Zakonom i Poslovníkom.
96. U tom smislu, Sud se poziva na stav 1. člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava, koji propisuje:

Član 113.
[Jurisdikcija i ovlašćene strane]

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

97. Sud primećuje da su podnosioci zahteva podneli svoj zahtev na osnovu stava 5. člana 113. Ustava, koji propisuje:

[...]

5. Deset (10) ili više poslanika Skupštine može, u roku od osam (8) dana od usvajanja, da ospori ustavnost bilo kog zakona koji je usvojila Skupština, kako zbog sadržaja tako i zbog procedure sprovođenja.

[...]

98. Sud, ocenjujući ispunjenost potrebnog broja poslanika Skupštine za podnošenje zahteva na osnovu ove relevantne odredbe, primećuje da je zahtev podnelo 10 (deset) poslanika, što je dovoljan broj da se ispuni uslov definisan u prvoj rečenici stava 5. člana 113. Ustava za pokretanje Suda. Shodno tome, ovaj uslov je ispunjen.
99. Sud takođe mora da oceni da li je 10 (deset) ili više poslanika Skupštine legitimno da budu "ovlašćena strana" u smislu druge rečenice stava 5. člana 113. Ustava da osporavaju ustavnost bilo kog zakona koji je usvojila Skupština, kako zbog sadržaja tako

i zbog procedure sprovođenja. U konkretnom slučaju, podnosioci zahteva su legitimisani kao ovlašćena strana, zbog činjenice da osporavaju ustavnost Zakona br. 08/L-142 o izmenama i dopunama zakona koji utvrđuju visinu beneficije u visini minimalne plate i porezne stope na godišnji lični dohodak, usvojenog odlukom [br. 08-V-589] od 13. jula 2023. godine Skupštine.

100. Što se tiče roka u kome se relevantni zahtev mora podneti Sudu, poslednje navedeni primećuje da su podnosioci svoj zahtev podneli 21. jula 2023. godine, dok je osporeni zakon Skupština usvojila 13. jula 2023. godine, što znači da je zahtev podnet Sudu u roku utvrđenom stavom 5. člana 113. Ustava.
101. Pored napred navedenih ustavnih uslova, Sud takođe uzima u obzir i članove 42. (Tačnost podneska) i 43. (Rok) Zakona, koji preciziraju i utvrđuju dalje uslove za podnošenje zahteva na osnovu stava 5. člana 113. Ustava, koji propisuju sledeće:

**Član 42.
(Tačnost podneska)**

1. Uz podnesak podnešen u skladu sa članom 113, stav 6 Ustava, se između ostalog, podnose i sledeće informacije:

- 1.1. imena i potpisi svih poslanika Skupštine koji osporavaju ustavnost zakona ili odluke donesene od strane Skupštine Republike Kosovo;*
- 1.2. Ustavne ili odredbe nekog akta ili zakona koje se tiču ovog zakona; i*
- 1.3. dokaze na koje se zasniva spor.*

**Član 43.
(Rok)**

1. Zakon ili odluka usvojena od strane Skupštine Republike Kosovo se prosleđuje Predsedniku Republike Kosovo za objavljivanje nakon proteka roka određenog članom 113, stav 5 Ustava.

102. Sud se takođe poziva i na pravilo 72. [Zahtev u skladu sa stavom 5. člana 113. Ustava i članovima 42. i 43. Zakona] Poslovnika, koje propisuje:

**Pravilo 72.
(Zahtev u skladu sa stavom 5. člana 113. Ustava i članovima 42. i 43. Zakona)**

(1) Zahtev koji je podnet po ovom pravilu mora da ispunjava kriterijume utvrđene stavom (5) člana 113. Ustava i članovima 42. (Tačnost podneska) i 43. (Rok) Zakona.

(2) Zahtev koji je podnet po ovom pravilu ima suspenzivno dejstvo.

(3) Zahtev koji je podnet po ovom pravilu, između ostalog, mora da sadrži sledeće informacije:

- (a) imena i potpise svih poslanika Skupštine koji osporavaju ustavnost zakona ili odluke donesene od strane Skupštine Republike Kosovo;*
- (b) ustavne ili odredbe drugog akta ili zakona koje se tiču ovog zahteva; i*
- (c) dokaze na kojima se zasniva spor.*

(4) Zahtevu se moraju priložiti kopija osporenog zakona ili odluke usvojene od strane Skupštine, registar i lični potpisi poslanika koji podnose zahtev, kao i punomoćje osobe koja ih zastupa pred Sudom.

(5) Sud odmah nakon registracije zahteva koji je podnet u skladu sa stavom 5. člana 113 Ustava, obaveštava Skupštinu Republike Kosovo o registraciji zahteva.

(6) U slučaju da se osporava zakon ili odluka Skupštine koja zahteva proglašenje

ukazom od strane Predsednika/ce Republike, Sud odmah nakon registracije zahteva podnetog u skladu sa stavom (5) člana 113. Ustava i članovima 42. 39 (Tačnost podneska) i 43. (Rok) Zakona, obaveštava Predsednika/cu Republike i Skupštinu o suspenzivnom dejstvu zahteva u odnosu na stupanje na snagu zakona ili odluke koja se osporava, dok Sud ne donese konačnu odluku u vezi sa predmetom koji se nalazi pred njim.

(7) Zahtev se po ovom pravilu mora podneti u roku od osam (8) dana od dana usvajanja osporenog zakona ili odluke.

103. U smislu odredbi osporenog zakona, Sud primećuje da su podnosioci zahteva (i) napisali svoja imena i potpisali se u svom relevantnom zahtevu; (ii) naglasili su osporeni zakon Skupštine od 13. jula 2023. godine; (iii) pozvali su se na konkretne članove Ustava, sa kojima navode da odredbe osporenog zakona nisu u saglasnosti; (iv) podneli su argumente u prilog svojim navodima; i (v) podneli su zahtev u roku od 8 (osam) dana, kao što je propisano u stavu 5. člana 113. Ustava i potpravilu (7) pravila 72. Poslovnika.
104. Shodno tome, uzimajući u obzir ispunjenost ustavnih i zakonskih uslova u vezi sa prihvatljivošću zahteva, Sud proglašava zahtev podnosilaca prihvatljivim i u nastavku će razmotriti njegov meritum.

Meritum zahteva

I. UVOD

105. Sud prvo podseća da podnosioci zahteva osporavaju ustavnost Zakona br. 08/L-142 o o izmenama i dopunama zakona kojima se utvrđuje visina beneficije u visini minimalne plate, procedure utvrđivanja minimalne zarade i poreske stope na godišnji lični prihod, tvrdeći da isti nije u skladu sa Ustavom Republike Kosovo, odnosno njenim članovima 7 [Vrednosti], 24 [Jednakost pred zakonom], 46 [Zaštita imovine] i 51 [Pravo na Zdravstvenu i Socijalnu Zaštitu].
106. Kako je detaljno pojašnjeno u delu ove presude koji se odnosi na navode i odgovarajuće protivargumente, podnosioci pred Sudom specifično osporavaju ustavnost članova 2, 3, 4. i 6. osporenog zakona, tvrdeći da isti rezultiraju povredom (i) jednakosti pred zakonom; i (ii) imovinskih prava veterana OVK, slepih lica i paraplegičara i tetraplegičara, u suštini, zbog toga što su, kao rezultat eliminisanja zakonskih garancija da penzije i odgovarajuće naknade za gore navedene kategorije budu najmanje na nivou minimalne zarade u Republici Kosovo, isti nisu bili tretirani jednako i prema tome diskriminirani su, s tim što su i njihova imovinska prava povređena, i (iii) način utvrđivanja minimalne plate rezultira povredom jednakosti i socijalne zaštite. Ombudsman, u suštini, podržava argumente podnosilaca zahteva, dok se istima protivne Ministarstvo finansija i Parlamentarna grupa LVV-a.
107. U gore navedenom kontekstu, Sud najpre primećuje da je na osnovu člana 1. (Cilj) osporenog zakona cilj ovog zakona: (i) izmeni i dopuni zakone utvrđene u članovima 2, 3 i 4, koji povezuju iznos penzije i naknada sa minimalnom platom za (a) veterane Oslobođilačke vojske Kosova; (b) slepe osobe; i (c) paraplegičare i tetraplegičare; (ii) da promeni poreske stope na godišnji lični dohodak; i (iii) da promeni proceduru utvrđivanja minimalne plate. Konkretno i u okolnostima konkretnog slučaja, Sud primećuje da specifične odredbe osporenog zakona menjaju i dopunjuju (i) Zakon br. 04/L-261 o ratnim veteranima Oslobođilačke vojske Kosova, izmenjen i dopunjen Zakonom br. 05/L-141; (ii) Zakon br. 04/L - 092 o slepim licima; (iii) Zakon br. 05/L - 067 o statusu i pravima paraplegičara i tetraplegičara; i (iv) Zakon br. 03/L-212 o radu.

108. Izmena i dopuna gore navedenih zakona kroz osporeni zakon, odnosi se na način utvrđivanja visine naknade za gore navedene kategorije, odnosno (i) veterane OVK; (ii) slepe osobe; i (iii) osoba sa paraplegijom i tetraplegijom, kategorije koje, na osnovu važećih zakona, uživaju određena prava i beneficije koje su garantovane i/ili nadoknađene iz budžeta Republike Kosovo.
109. Pre ocene ustavnosti odredaba osporenog zakona, Sud prvo ističe glavnu ustavnu nadležnost Skupštine za zakonodavstvo na nivou zemlje. Skupština, kao zakonodavna vlast, „osim Ustavu i obavezi sprovodi zakonodavnu vlast u skladu sa Ustavom, [...] ne podleže ni jednoj drugoj vlasti“ (vidi, između ostalog, slučaj Suda KO72/20, podnosilac *Rexhep Selimi i 29 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo*, presuda od 28. maja 2022. godine, stav 352). U kontekstu okolnosti konkretnog slučaja, stoga je nesporno ovlašćenje Skupštine da u vršenju svoje nadležnosti, na osnovu stava 1. člana 65. [Nadležnosti Skupštine] Ustava, za "usvajanje zakona", da reguliše pitanje beneficija i naknada za gore navedene kategorije prema određenoj politici koju sama Skupština bira. Ova poslednje navedena ima puno ovlašćenje da izabere najbolji i najprikladniji modalitet za koji smatra da, u smislu javnih politika, odgovara sistemu plata u Republici Kosovo. Jedino ograničenje koje Skupština ima u zakonodavstvu je da poštuje procedure donošenja zakona i da glasa za zakone koji su u skladu sa Ustavom i vrednostima i principima koji su u njemu proklamovani.
110. Sud takođe naglašava da je jasno da na osnovu Ustava Republike Kosovo, Ustavni sud ne postupa *ex officio* u kontroli ustavnosti zakona. Ustavnost svih zakona koji su na snazi u Republici Kosovo se pretpostavlja kao takva sve dok se ista ne osporava pred Ustavnim sudom od strane ovlašćenih strana. Smatra se da je Skupština donela ustavni zakon sve dok taj zakon ili deo zakona ne bude ocenjen kao protivustavan od strane Suda. Ovaj poslednje navedeni takođe ističe činjenicu da je u svim slučajevima kada se zakon Skupštine osporava pred Ustavnim sudom od strane ovlašćenih strana, u fokusu ocene uvek poštovanje ustavnih normi i ljudskih prava i sloboda – a nikada ocena izbora javne politike koja je dovela do usvajanja određenog zakona. Sud je u svojoj sudskoj praksi već isticao da prilikom razmatranja ustavnosti zakona, on nikada ne ocenjuje da li se radi o zakonu zasnovanom na dobrim javnim politikama ili ne, već da li je isti u saglasnosti sa ustavnim odredbama (vidi slučajeve Suda KO73/16, podnosilac *Ombudsman*, presuda od 16. novembra 2016. godine, stav 52; slučaj KO72/20, gore citiran, stav 357; KO12/18, podnosilac *Albulena Haxhiu i 30 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo*, presuda od 29. maja 2018. godine, stav 117; KO219/19, gore citiran, stav 259; i KO216/22_KO220/22, podnosilac za zahtev KO216/22 - *Isak Shabani i 10 (deset) drugih poslanika, a za KO220/22 - Arben Gashi i 9 (devet) drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo*, presuda od 2. avgusta 2023. godine, stav 312).
111. Imajući u vidu navedena pojašnjenja, Sud ističe da je delokrug ovog zahteva, odnosno ustavno pitanje koje ova presuda obuhvata, usaglašenost sa Ustavom odredaba osporenog zakona, odnosno ocena da li se istim povređuje načelo jednakosti pred zakonom i pravo na imovinu zagwarantovano članovima 7, 24 i 46 Ustava, kao i jednakost i socijalna zaštita na osnovu člana 51. Ustava.
112. U cilju ocene ustavnosti osporenog zakona, Sud će prvi predstaviti: (I) delokrug primene osporenog zakona; i (II) će podvrgnuti svojoj oceni osporene odredbe osporenog zakona, primenjujući prilikom ove ocene, između ostalog, relevantna ustavna načela i ona koja proizilaze iz sudske prakse ESLJP i Suda, u vezi sa jednakošću pred zakonom i pravom na imovinu.

II. Delokrug primene osporenog zakona

113. Sud podseća da se članovima 2, 3. i 4. osporenog zakona menjaju i dopunjuju (i) Zakon br. 04/L-261 o ratnim veteranima Oslobođilačke vojske Kosova, izmenjen i dopunjen Zakonom br. 05/L-141; (ii) Zakon br. 04/L - 092 o slepim licima; i (iii) Zakon br. 05/L - 067 o statusu i pravima osoba sa paraplegijom i tetraplegijom. Izmenjene i/ili dopunjene odredbe pomenutih zakona odnose se na način utvrđivanja visine penzija i naknada za kategoriju (i) veterana OVK; (ii) slepih osoba; i (iii) osobe sa paraplegijom i tetraplegijom. Takođe, Sud podseća da se članom 6. osporenog zakona menja i dopunjava Zakon br. 03/L-212 o radu, u vezi sa načinom utvrđivanja visine minimalne plate u Republici Kosovo. Članom 5. osporenog zakona, s druge strane, menja se i dopunjava Zakon br. 05/L-028 o porezu na lične dohotke, ali podnosioci zahteva nisu osporili ovaj član pred sudom.
114. U cilju razmatranja navoda podnosioca zahteva, uključujući komentare i odgovore Ombudsmana i drugih strana, uključujući Vladu, u nastavku, Sud će prvo razraditi, u meri u kojoj je to relevantno u okolnostima konkretnog slučaja, (i) važeće zakone, uključujući promene tokom godina koje se odnose na gore navedene kategorije; i (ii) njihove izmene kroz osporeni zakon, počevši od (a) veterana OVK; (b) slepih osoba; i (c) osoba sa paraplegijom i tetraplegijom, i (iii) promenu načina utvrđivanja minimalne plate.
- (a) *Veterani OVK*
115. Sud prvo podseća da je dana 7. decembra 2000. godine stupila na snagu Uredba UNMIK-a br. 2000/66 o beneficijama za ratne invalide i srodnike poginulih, kao posledica oružanog sukoba na Kosovu. Koliko je to relevantno za okolnosti konkretnog slučaja, ista je, između ostalog, utvrdila beneficije za kategorije obuhvaćene u njenim delokrugom primene, uključujući, ali ne ograničavajući se na (i) novčana plaćanja za ratne invalide; (ii) besplatno korišćenje medicinske pomoći koja se pruža u državnim medicinskim centrima i rehabilitacionim centrima na Kosovu za ratne invalide i njihove srodnike; (iii) oslobađanje od poreza na promet, akcize i carine na vozila prilagođena specifičnom invaliditetu ratnih invalida; i (iv) novčana plaćanja srodnicima onih koji su poginuli kao rezultat oružanog sukoba na Kosovu. Ovom Uredbom je u članu 3 (Posebni fond) bilo utvrđeno kao što sledi: *osniva se poseban fond za pružanje posebne pomoći ratnim invalidima sa pravom korišćenja i srodnicima onih koji su poginuli kao posledica oružanog sukoba na Kosovu, uključujući ograničena finansijska plaćanja iz sredstava dodeljenih za ovu svrhu iz Konsolidovanog budžeta Kosova i dodatnih doprinosa kroz Konsolidovani budžet Kosova.*
116. Skupština Kosova je 23. februara 2006. usvojila Zakon br. 02/L-02 o statusu i pravima porodica palih boraca, invalida, veterana i pripadnika OVK i porodica civilnih žrtava rata. Ovim zakonom, koji je obuhvatio i kategoriju veterana OVK, regulisan je status invalida, veterana i pripadnika OVK, kao i posebna prava i beneficije za članove njihovih porodica. Pomenutim zakonom su, između ostalog, bili utvrđeni (i) oblici penzija u članu 4 (Oblici penzija); (ii) posebne beneficije iz člana 5 (Posebne beneficije) istog; (iii) osnovica invalidske penzije i kategorizacija invalidnosti u članu 8 (Invalidi OVK prema stepenu invaliditeta) istog, a prema kome takođe osnovica lične invalidske penzije iznosi 140% minimalne plate ostvarene na Kosovu, u prethodnoj godini; i (iv) prava veterana i pripadnika OVK u njegovom članu 10 (Prava veterana i pripadnika OVK).
117. Gore navedeni zakon je stavljen van snage 2011. godine, usvajanjem Zakona br. 04/L-054 o statusu i pravima palih boraca, invalida, veterana, pripadnika Oslobođilačke vojske Kosova, civilnih žrtava i njihovih porodica. Istim su utvrđene penzije i beneficije i za invalidsku kategoriju OVK. Dok, u vezi sa kategorijom veterana, pomenuti zakon u članu 12 (Status i prava veterana OVK) precizira da (i) prema odredbama ovog zakona, od strane odgovornog organa Vlade, priznaje se i utvrđuje se status veterana OVK; i (ii)

prava na beneficije za veterane OVK, kao i da će kvalifikacioni kriterijumi za njihovo priznavanje i ostvarivanje biti regulisani posebnim zakonom.

118. Sud dalje podseća da je Zakon br. 04/L-261 o veteranima Oslobođilačke vojske Kosova (u daljem tekstu: Zakon o veteranima iz 2014. godine), usvojen je 2014. godine. Ovaj zakon, u meri u kojoj je relevantno za okolnosti konkretnog slučaja, (i) određuje kategorizaciju veterana OVK prema njegovom članu 4 (Kategorizacija veterana Oslobođilačke vojske Kosova); i (ii) prava na beneficije za veterane borce OVK, u poglavlju IV. Ovo poslednje uključuje: (i) pravo na besplatne zdravstvene usluge u članu 23; (ii) pravo prednosti pri zapošljavanju iz člana 24.; (iii) pravo na javni prevoz iz člana 25; (iv) pravo na ponovno profesionalno osposobljavanje iz člana 26; (v) Olakšice za borce veterane OVK u članu 27; (vi) pravo na dvostruki staž iz člana 28; (vii) stambeno zbrinjavanje u članu 29; (viii) prednost prijema u javne obrazovne ustanove iz člana 30; (ix) Oslobođanje od administrativnih plaćanja u obrazovanju na javnom univerzitetu u članu 31; (x) smeštaj u domove za stara lica iz člana 32.; (xi) pogrebni troškovi iz člana 33.; i (xii) penzija za naslednike iz člana 20., prema odredbama pomenutog zakona. Pored toga, Sud takođe primećuje da je na osnovu člana 17. (Dodatak na starosnu penziju) predviđeno da veteran borac OVK zaposlen u javnom i privatnom sektoru nakon što je navršio zakonom propisane godine života za penzionisanje ima pravo na dodatak na penziju radi ujednačavanja sa penzijom veterana borca.
119. U meri u kojoj je relevantno za okolnosti konkretnog slučaja, članovima 16 (Lična penzija ratnog veterana) i 18 (Iznos penzije) Zakona o veteranima iz 2014. godine utvrđena je visina i način utvrđivanja penzije. Tačnije, član 16. pomenutog zakona predviđa da (i) veteran borac OVK ostvaruje ličnu penziju veterana borca prema uslovima utvrđenim ovim zakonom; (ii) veteran borac OVK ne može biti korisnik bilo koje penzije iz drugih penzijskih šema finansiranih od strane države i ako je veteran borac korisnik bilo koje penzijske šeme finansirane od države u Republici Kosovo, mora da se opredeli koju će penziju primati; i (iii) veterani OVK koji su zaposleni u javnom i privatnom sektoru nemaju pravo na dobijanje penzije. Dok je članom 18. gore pomenutog zakona precizirano da u zavisnosti od budžetskih mogućnosti, troškova života i eventualne inflacije, na kraju svake godine za narednu godinu, Vlada Kosova, na predlog Ministarstva finansija posebnom odlukom može odlučiti o visini penzije veterana borca OVK, koja ne može biti manja od minimalne plate utvrđene na Kosovu.
120. Gore navedeni zakon je dopunjen i izmenjen 2017. godine, Zakonom br. 05/L -141 o izmenama i dopunama Zakona br. 04/L-261 o ratnim veteranima Oslobođilačke vojske Kosova (u daljem tekstu: Zakon o veteranima iz 2017. godine). Ovim zakonom je preformulisan član 15 (Ostvarivanje prava na penziju i beneficije) Zakona iz 2014. godine, na sledeći način: (i) veteranu borcu OVK, kroz priznavanje prava na penziju i razne beneficije, obezbeđuje se finansijska podrška i određene beneficije za doprinos u borbi OVK; (ii) veteran borac OVK koji nije delovao na Kosovu za vreme rata ne uživa pravo na penziju; i (iii) izuzetak od ovog člana čini logistika koja je radila na mestima snabdevanja u Albaniji i u susednim zemljama. Dok je Zakon o veteranima iz 2017. godine, član 16. Zakona iz 2014. godine dopunio članom 16A, kojim je izvršena kategorizacija veterana borca OVK, kao korisnika penzije i drugih beneficija, u tri kategorije, u skladu sa vremenom mobilizacije i služenja u OVK, tako što je odredio mesečne penzije (i) od dvesta pedeset (250) evra za prvu kategoriju; (ii) sto sedamdeset (170) evra za drugu kategoriju; i (iii) sto dvadeset (120) evra za treću kategoriju. Članom 16A je takođe utvrđeno da (i) ukupni budžet, za isplatu penzije veterana borca OVK, koristi se u potpunosti tokom godine za koju je namenjen i ne može preći 0,7% godišnjeg bruto domaćeg proizvoda; i (ii) do konačne kategorizacije liste veterana boraca OVK, penzijska šema se primenjuje kako je predviđeno osnovnim zakonom. Dok je Zakonom iz 2017. godine izbrisan član 18. (Iznos penzije) Zakona o veteranima iz 2024. godine, prema kome, u zavisnosti od budžetskih mogućnosti, troškova života i eventualne

inflacije, na kraju svake godine za narednu godinu, Vlada Kosova, na predlog Ministarstva finansija posebnom odlukom može odlučiti o visini penzije veterana borca OVK, koja ne može biti manja od minimalne plate utvrđene na Kosovu.

121. Sud podseća da osporeni zakon, kroz njegov član 2, menja član 16A Zakona o veteranima iz 2017. godine, odnosno zamenjuje njegov stav 3.1, stavom 3.1 člana 2. osporenog zakona, zamenjujući formulisanje (i) „do konačne kategorizacije spiska boraca, veterana OVK-a, primenjuje se penzijska šema u skladu sa osnovnim zakonom" sa (ii) "do konačne kategorizacije liste ratnih veterana OVK-a, Vlada Republike Kosovo, na predlog nadležnog ministarstva za finansije, odlučuje o visini iznosa penzija utvrđenih ovim zakonom, u zavisnosti od budžetskih mogućnosti, troškova života i eventualne inflacije“.

(b) *Slepa lica*

122. Sud podseća da je Zakon br. 04/L-092 o slepim licima (u daljem tekstu: Zakon o slepim licima) usvojen od strane Skupštine 2012. godine. Isti reguliše zakonski status slepih lica u Republici Kosovo kao i prava i beneficije, kao i utvrđuje kriterijume za kategorizaciju slepih lica. U meri u kojoj je relevantno za okolnosti konkretnog slučaja, pomenuti Zakon takođe utvrđuje njihova prava, uključujući, ali ne ograničavajući se na prava vezana za (i) zapošljavanje u članu 5 ; (ii) oslobađanje od taksi i poreza u članu 6 ; (iii) Smeštaj iz člana 8 ; (iv) zdravstvenu negu u članu 9 ; (v) vaspitanje i obrazovanje u članu 10 ; (vi) pristup informacijama iz člana 11 ; (vii) putovanja u članu 13; i (viii) troškove električne energije i telefona u članu 14. , prema odredbama gore navedenog zakona. Član 7 (Dohodak i beneficije) Zakona o slepim licima takođe utvrđuje dohotke i beneficije, uključujući da (i) slepa lica predviđena ovim zakonom primaju nadoknadu iz državnog budžeta na određenom nivou na osnovu minimalne plate na Kosovu, ali ne manje od sto (100) evra mesečno i utvrđuje se podzakonskim aktom koji donosi Vlada; i (ii) materijalni korisnici zbog slepila, prema stavu 1. ovog člana, ne mogu biti korisnici bilo koje naknade iz drugih penzijskih šema koje se primenjuju na Kosovu, osim ako je drugačije određeno zakonom.

123. Sud podseća da se osporenim zakonom, kroz njegov član 3, menja stav 2. člana 7. Zakona o slepim licima, zamenjujući isti stavom 2. člana 3. osporenog zakona, odnosno zamenjujući formulisanje (i) „Slepe osobe, predviđene ovim zakonom, od državnog budžeta primaju određenu nadoknadu na osnovu minimalne plate na Kosovu, ali ne manje od sto (100) evra mesečno i odrediće se podzakonskim aktom koji donosi Vlada“ sa (ii) "Vlada Republike Kosovo, na predlog nadležnog ministarstva za finansije, odlučuje o visini naknade za slepa lica utvrđenoj ovim zakonom, u zavisnosti od budžetskih mogućnosti, troškova života i eventualne inflacije" .

(c) *Osobe sa paraplegijom i tetraplegijom*

124. Sud podseća da je Zakon br. 05/L-067 o statusu i pravima osoba sa paraplegijom i tetraplegijom (u daljem tekstu: Zakon o osobama sa paraplegijom i tetraplegijom) usvojen od strane Skupštine 2016. godine. Ovim zakonom reguliše se status i prava lica koja su zbog bolesti ili povrede trajno izgubila mogućnost pomeranja i pokretanja donjih ekstremiteta ili lica koja su zbog bolesti ili povreda trajno izgubila mogućnost pomeranja i pokretanja gornjih i donjih ekstremiteta koji primaju mesečnu nadoknadu. Gore navedenim zakonom se utvrđuju prava na beneficije korisnika iz ovog zakona kao i administrativne procedure za ostvarivanje ovih prava.

125. U meri u kojoj je relevantno za okolnosti konkretnog slučaja, pomenuti Zakon takođe utvrđuje njihova prava, uključujući, ali ne ograničavajući se na ona koja se odnose na (i) ličnog staratelja u članu 8 ; (ii) Sredstva za isplatu naknade i staratelja iz člana 9; (iii)

Oslobađanje od takse i poreza u članu 10; (iv) obrazovanje u članu 12; (v) zdravstvenu negu u članu 13; (vi) troškovi električne energije u članu 14; (vii) putovanja u članu 15; i (viii) stambeno zbrinjavanje iz člana 16., prema odredbama gore navedenog zakona. Član 7 (Naknada) gore navedenog zakona takođe utvrđuje modalitete naknade, uključujući to da (i) korisnici ovog zakona primaju naknadu iz državnog budžeta na određenom nivou, na osnovu minimalne plate na Kosovu, a utvrđuje se podzakonskim aktom koji donosi Vlada, na predlog MRSZ; (ii) korisnici iz ovog zakona, na osnovu procene komisije za ocenjivanje, koji imaju trajne i potpune posledice inkontinencije, svakodnevno koriste lekove, imaju gubitak potpune osetljivosti ekstremiteta i u cilju sprečavanja dekubitalnih rana dobijaju dodatni iznos od pedeset odsto (50%) naknade iz stava 1. ovog člana; (iii) zapošljavanje, samozapošljavanje ili bilo koji drugi oblik zapošljavanja neće biti osnov za isključenje iz naknade, kao što je utvrđeno ovim zakonom; i (iv) korisnici iz ovog zakona, bez obzira na starost, primaju naknadu predviđenu ovim zakonom.

126. Sud takođe napominje da su članom 21 (Beneficije predmet fiskalnih teškoća) Zakona o osobama sa paraplegijom i tetraplegijom, utvrđeni izuzeci od navedenih prava, beneficija i naknada, određujući da se, bez obzira na druge odredbe ovog zakona, plaćanje bilo kakvih i svih finansijskih beneficija predviđenih ovim zakonom će se tražiti samo u meri u kojoj (i) su sredstva izdvojena za tu svrhu, u skladu sa važećim zakonom o godišnjem budžetu; (ii) ima dovoljno raspoloživih sredstava za takva plaćanja; (iii) Vlada nije donela odluku prema stavu 2. ovog člana kojom se umanjuje ili eliminiše takva plaćanja; i (iv) u meri u kojoj Vlada smatra neophodnim da se bavi okolnostima koje stvaraju nepredviđena fiskalna opterećenja na javni budžet ili da na drugi način obezbedi održavanje javne fiskalne discipline, Vlada će imati ovlašćenje da donese odluku kojom se umanjuje ili eliminiše bilo koja beneficija predviđena ovim zakonom, uključujući beneficije u vezi sa finansijskim isplatama čak i ako su sredstva izdvojena u skladu sa zakonom o budžetu koji je primenjiv u to vreme.
127. Sud podseća da se osporenim zakonom, kroz njegov član 4, menja stav 1. člana 7. Zakona o osobama sa paraplegijom i tetraplegijom, zamjenjujući stav 1. člana 7. gore navedenog zakona stavom 1. člana 4. osporenog zakona, odnosno zamenjujući formulisane (i) „Na osnovu ovog zakona korisnici, primaju naknadu iz državnog budžeta u određenom stepenu zasnovanom na minimalnoj zaradi na Kosovu, a određuje se podzakonskim aktom koji donosi Vlada, na predlog MRSZ-a“ sa (ii) "Vlada Republike Kosovo, na predlog nadležnog ministarstva za finansije, odlučuje o visini naknade za korisnike ovog zakona, u zavisnosti od budžetskih mogućnosti, troškova života i eventualne inflacije".

III. Ocena ustavnosti osporenog zakona

128. Sud prvo ističe da je na osnovu (i) člana 7. [Vrednosti] Ustava, jedna od vrednosti Republike i socijalna pravda; (ii) člana 24 [Jednakost pred zakonom] Ustava, svi su jednaki pred zakonom i niko se ne može diskriminisati, između ostalog, na osnovu ekonomskog ili socijalnog stanja; i (iii) člana 51 [Pravo na Zdravstvenu i Socijalnu Zaštitu] Ustava, (a) zdravstvena zaštita i socijalno osiguranje se regulišu zakonom; i (b) osnovno socijalno osiguranje, koje se odnosi na nezaposlenost, bolest, ograničenu sposobnost i starost, se reguliše zakonom.
129. Polazeći od navedenih odredbi, Sud ističe činjenicu da je Ustav, svojim članom 51, pitanja koja se odnose na zdravstvenu zaštitu, socijalno osiguranje, uključujući i ona koja se odnose na „nezaposlenost, bolest, ograničenu sposobnost i starost“, delegirao na nivo zakona koji se usvaja od strane Skupštine Republike, uvek uz ustavne garancije,

uključujući i one koje se odnose na socijalnu pravdu i jednakost pred zakonom, prema odredbama člana 7. odnosno 24. Ustava.

130. Sud dalje naglašava da su pitanja koja se odnose na gore navedene kategorije, odnosno (i) veterane OVK; (ii) slepe osobe; i (iii) osobe sa paraplegijom i tetraplegijom, regulisana zakonima Republike Kosovo a koji se, u kontekstu visine penzije i naknade, menjaju i dopunjuju kroz osporeni zakon. Međutim, Sud ističe da zakoni koji se primenjuju na gore navedene kategorije ne regulišu identično pitanje stepena/visine penzija i/ili odgovarajućih naknada uključujući u kontekstu povezanosti sa minimalnom platom u Republici Kosovo.
131. U stvari, jedina kategorija koja, na osnovu važećih zakona, ima garanciju da iznos penzije „ne može biti manji od minimalne plate utvrđene na Kosovu“, jeste kategorija veterana OVK. Međutim, prema pojašnjenjima koja će uslediti u nastavku, ova garancija sadržana u članu 18. Zakona o veteranima iz 2014. godine, ukinuta je kroz Zakon o veteranima iz 2017. godine i bila podvrgnuta oceni Ustavnog suda u slučaju [KO01/17](#), sa podnosiocem *Aida Dërguti i 23 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo* i koji, u kontekstu prekida povezanosti visine penzije veterana sa garancijom o minimalnoj plati, nije utvrdio povredu ustavnih odredaba.
132. S druge strane, garancije koje se odnose na minimalnu platu u kontekstu visine naknade za slepe osobe i osobe sa paraplegijom i tetraplegijom, predmet su drugih formulacija u važećim zakonima, odnosno u Zakonu o slepim licima i Zakonu o osobama sa paraplegijom i tetraplegijom. Tačnije i za razliku od formulacije u Zakonu o veteranima iz 2014. godine, prema kome visina penzije „ne može biti manja od minimalne plate utvrđene na Kosovu“, (i) Zakon o slepim licima, utvrđuje da isti, „primaju naknadu iz državnog budžeta na određenom nivou na osnovu minimalne plate na Kosovu, ali ne manje od sto (100) evra mesečno i utvrđuje se podzakonskim aktom koji donosi Vlada“, dok (ii) Zakon o osobama sa paraplegijom i tetraplegijom utvrđuje da isti „primaju naknadu iz državnog budžeta na određenom nivou, na osnovu minimalne plate na Kosovu“, a to se utvrđuje podzakonskim aktom koji donosi Vlada, na predlog MRSZ, u svom članu 7, i štaviše, isti podleže i uslovu dovoljnosti sredstava u državnom budžetu, prema odredbama člana 21. istog.
133. Na osnovu gore navedenih pojašnjenja, Sud primećuje da (i) jedina kategorija koja je, na osnovu važećeg zakona iz 2014. godine, imala garanciju za iznos naknade na nivou minimalne plate, jeste kategorija veterana OVK, ali da je takva garancija ukinuta 2017. godine i bila je predmet ocene Ustavnog suda; (ii) kategorija slepih osoba i osoba sa paraplegijom i tetraplegijom, na osnovu odgovarajućih važećih zakona, nemaju garanciju da nivo dotične naknade neće biti niži od vrednosti minimalne plate, ali garanciju naknade *na određenom nivou na osnovu minimalne plate*; dok, (iii) jedina kategorija za koju važeći zakon garantuje nizak prag vrednosti naknade, odnosno garanciju da ista ne može biti niža od sto (100) evra mesečno, jeste kategorija slepih osoba.
134. U nastavku i na osnovu navedenih pojašnjenja, Sud će osporene odredbe osporenog zakona podvrgnuti oceni ustavnosti, počevši od (i) ocene ustavnosti članova 2, 3, 4 osporenog zakona u odnosu na član 24 [Jednakost pred zakonom] Ustava; (ii) ocenu ustavnosti članova 2, 3, 4 osporenog zakona u odnosu na član 46 [Zaštita imovine] Ustava; i (iii) ocenu ustavnosti člana 6 osporenog zakona u odnosu na članove 7 [Vrednosti] i 51 [Pravo na zdravstvenu i socijalnu zaštitu] Ustava. Pri oceni gore navedenih članova, a na osnovu navoda podnosilaca zahteva i argumenata i protivargumenata strana pred Sudom, ovaj poslednji će takođe razraditi i primeniti relevantna načela koja se odnose na jednakost pred zakonom i na pravo na imovinu,

uzimajući u obzir posebne okolnosti svake kategorije posebno, odnosno kategoriju (i) veterana OVK; (ii) slepih osoba; i (iii) osoba sa paraplegijom i tetraplegijom.

1. Ocena ustavnosti članova 2, 3, 4 osporenog zakona sa članom 24 [Jednakost pred zakonom] Ustava

A. Suština navoda i protivargumenata strana

135. Sud najpre ističe da podnosioci zahteva navode da su članovi 2, 3. i 4. osporenog zakona, kojima se menjaju i dopunjuju osnovni zakoni koji regulišu status tri gore navedene kategorije društva u vezi sa načinom određivanja visine penzija i naknade, „*brisanjem referencije na minimalnu platu*“, krše princip jednakosti pred zakonom i, kao takvi, su diskriminatorni. U suštini, podnosioci zahteva navode da je došlo do povrede ustavnog principa jednakosti pred zakonom između same tri gore navedene kategorije, jer ostavljajući utvrđivanje odgovarajuće naknade u diskreciji Vlade, osporeni zakon: (i) daje pravo Vladi da odredi penzije ovih grupa na različitim visinama, a ne podjednako za sve; (ii) pravi razliku između kategorija, u istim okolnostima; i da (iii) postoji mogućnost da iznos penzije jedne kategorije bude veći od iznosa penzije druge kategorije, što može predstavljati diskriminaciju. Shodno tome, iste nemaju garanciju da će biti jednako nadoknađeni. U suštini, navode podnosilaca zahteva podržava i ombudsman.
136. S druge strane, Ministarstvo finansija i Parlamentarna grupa LVV-a iznose protivargumente, ističući, između ostalog, da odredbe osporenog zakona ne narušavaju načelo jednakosti pred zakonom, jer navedene kategorije nisu u „*sličnoj ili uporedivoj situaciji*“ jedni sa drugima niti sa drugim radnicima koji su u radnom odnosu, jer (i) ratni veterani OVK primaju penzije i druge beneficije zbog služenja u ratu i u znak zahvalnosti države prema njima; (ii) slepe osobe i osobe sa paraplegijom i tetraplegijom stiču prava i beneficije zbog svojih ličnih osobina; dok (iii) se zaposleni plaćaju za njihov rad i usluge i, shodno tome, koncept minimalne plate važi samo za ove poslednje.

B. Ocena Suda

137. Sud podseća da su navodi podnosilaca zahteva u kontekstu gore navedenih članova, u principu, povezane sa načelom jednakosti pred zakonom, odnosno nejednakim tretmanom između kategorija veterana OVK, slepih osoba i osoba sa paraplegijom i tetraplegijom, koji, u nedostatku garancija za minimalnu platu, moguće da neće biti tretirani na jednak način, navode koje će Sud podvrgnuti svojoj oceni u nastavku.
138. U navedenom kontekstu, Sud, kao što je utvrdio svojom sudskom praksom, najpre podseća da je članom 24. [Jednakost pred zakonom] Ustava utvrđeno da su svi jednaki pred zakonom i da svako uživa pravo na jednaku pravnu zaštitu. Zaštita od diskriminacije utvrđena članom 14 (Zabrana diskriminacije) i članom 1 (Opšta zabrana diskriminacije) Protokola br. 12 EKLJP zabranjuje diskriminaciju ne samo u odnosu na prava predviđena EKLJP, već i prava koja su predviđena važećim zakonima. Štaviše, u smislu člana 24. Ustava, Sud takođe ističe da je delokrug ovog člana širok i da se proteže na garantovanje zabrane diskriminacije, ne samo u pogledu prava zagwarantovanih Ustavom, već takođe i prava po zakonu. Shodno tome, ocena navoda o kršenju ovog člana treba da se vrši preko garancija člana 14. EKLJP i takođe da uključi garancije predviđene članom 1. Protokola br. 12 EKLJP (vidi, s tim u vezi, slučaj Suda, [KO93/21](#), podnosilac: *Blerta Deliu-Kodra i dvanaest (12) drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo*, presuda od 23. decembra 2021. godine, stavovi 283-293; i slučaj Suda [KO79/23](#), sa podnosiocem *Ombudsman*, presuda od 26. decembra 2023. godine, st. 353-354).

139. Sud dalje podseća da su principi u pogledu jednakosti pred zakonom i nediskriminacije elaborisani, između ostalog, u tri (3) slučaja Suda, odnosno, (i) Presuda [KO93/21](#), u vezi sa ocenom ustavnosti Preporuka Skupštine Republike Kosovo, br. 08-R-01, od 6. maja 2021. godine (vidi stavove 283-364 u vezi sa opštim principima); (ii) Presuda KO190/19 u vezi sa ocenom ustavnosti člana 8, stav 2, Zakona br. 04/L-131 o penzijskim šemama finansiranim od države u vezi sa članom 5 i 6 Administrativnog uputstva (MPMS) br. 09/2015 o kategorizaciji korisnika penzija platiša doprinosa prema kvalifikacionoj strukturi i trajanju plaćanja doprinosa (vidi stavove 180-230 u vezi sa opštim principima); i (iii) presuda KO79/23 u vezi sa ocenom ustavnosti Zakona br. 08/L-196 o platama u javnom sektoru (vidi paragrafe 352-361u vezi sa opštim principima).
140. Na osnovu navedene sudske prakse i u meri u kojoj je to relevantno za okolnosti konkretnog slučaja, Sud podseća na kriterijume koji se moraju proceniti da bi se utvrdilo da li je iznad odredaba povređeno načelo jednakosti pred zakonom. člana 24. Ustava, odnosno (i) ako je bilo „*razlike u tretmanu*“ lica u „*analognim situacijama ili relativno sličnim situacijama*“ – ili propusta da se lica različito tretiraju u relativno različitim situacijama; i ako je to slučaj, onda se procenjuje (ii) da li je takva razlika – ili nedostatak razlike – objektivno opravdana, odnosno da li je (a) razlika u tretmanu „*propisana zakonom*“; (b) razlika u tretmanu je težila „*legitimnom cilju*“; i (c) postoji odnos „*proporcionalnosti*“ između razlike u tretmanu i cilja koji se želi postići (vidi, između ostalog, slučajeve Suda [KO93/21](#) sa podnosiocem *Blerta Deliu-Kodra i 12 drugih poslanika Skupština Republike Kosovo*, Ocena ustavnosti Preporuka Skupštine Republike Kosovo, br. 08-R-01, od 6. maja 2021. godine, presuda od 28. decembra 2022. godine, st. 301-311; i KO01/17, sa podnositeljkom *Aida Dërguti i 23 drugih poslanika Skupštine*, Ocena ustavnosti Zakona o izmenama i dopunama Zakona br. 04/L-261 o ratnim veteranima Oslobodilačke vojske Kosova, presuda od 28. marta 2017. stav 74).
141. Shodno tome, a da bi se utvrdilo da li postoji „*razlika u tretmanu*“ između određenih kategorija, Sud prvo mora da utvrdi da li se one nalaze u „*analognim situacijama ili relativno sličnim situacijama*“. Sud je sledio isti pristup, između ostalog, u slučaju (i) KO93/21, kroz koji je, između ostalog, ocenio da su svi potrošači električne energije u Republici Kosovo u „*analognim situacijama ili relativno sličnim situacijama*“ (vidi presudu Suda u slučaju KO93/21, stavovi 301-311); i (ii) KO190/19, kojom je ocenio da u smislu zakonskih odredbi u vezi sa kategorijom penzija platiša doprinosa, svi građani koji imaju dokaz o odgovarajućim kvalifikacijama koje su definisane osporenim Zakonom i Administrativnim uputstvom i imaju staž platiša doprinosa, nalaze se u „*analognim ili relativno sličnim situacijama*“ (vidi presudu Suda u slučaju KO190/19, st. 183-187).
142. U okolnostima osporenih odredaba osporenog zakona i navoda podnosilaca zahteva, u okolnostima konkretnog slučaja, sporno je da li postoji „*razlika u tretmanu*“ između same tri gore navedene kategorije, jer ostavljajući utvrđivanje odgovarajuće naknade u diskreciji Vlade, iste nemaju garanciju da će biti jednako nadoknađeni. Sud, prema navedenim pojašnjenjima, naglašava da, da bi utvrdio da li „*postoji razlika u tretmanu*“, prvo mora da precizira da li su navedene kategorije u „*analognim ili relativno sličnim situacijama*“.
143. Sud prvo podseća da je status, uključujući beneficije veterana OVK, slepih lica i osoba sa paraplegijom i tetraplegijom, određen (i) Zakonom br. 04/L-261 o ratnim veteranima Oslobodilačke vojske Kosova, izmenjen i dopunjen Zakonom br. 05/L-141; (ii) Zakonom br. 04/L - 092 o slepim licima; i (iii) Zakon br. 05/L - 067 o statusu i pravima osoba sa paraplegijom i tetraplegijom, dok (iv) prava i obaveze zaposlenih u Republici Kosova su precizirane Zakonom br. 03/L-212 o radu.

144. Sud, u početku a u kontekstu minimalne plate u Republici Kosovo, pojašnjava razliku između Zakona o radu i zakona koji regulišu prava i odgovarajuće beneficije/naknade za veterane OVK, slepa lica i osobe sa paraplegijom i tetraplegijom, naglašavajući član 1. (Svrha) Zakona o radu, kojim je utvrđeno da ovaj zakon ima za cilj da reguliše prava i obaveze iz radnog odnosa, kao što su utvrđene ovim zakonom, dok je u članu 2. (Oblast primene) utvrđeno da se odredbe Zakona o radu primenjuju na zaposlene i poslodavce u privatnom i javnom sektoru u Republici Kosovo. S druge strane, Zakonom o veteranima, Zakonom o slepim licima i Zakonom o osobama sa paraplegijom i tetraplegijom, utvrđuju se odgovarajuća prava i beneficije za tri navedene kategorije, zbog njihovog doprinosa u oslobodilačkom ratu Kosova u slučaju veterana OVK-a, a zbog svojih ličnih karakteristika u slučaju slepih lica i osoba sa paraplegijom i tetraplegijom. Imajući u vidu razliku između delokruga primene Zakona o radu s jedne strane i delokruga primene zakona koji se primenjuju na veterane OVK, slepa lica i osobe sa paraplegijom i tetraplegijom sa druge strane, uključujući i svrhu svakog od navedenih zakona, razliku između samih kategorija koji regulišu, uključujući prava i pogodnosti koje su predviđene primenjivim zakonima za veterane OVK, slepa lica i osobe sa paraplegijom i tetraplegijom sa druge strane za razliku od zaposlenih u javnom i privatnom sektoru u Republici Kosovo, Sud naglašava da gore pomenute kategorije nisu u „*analognim ili relativno sličnim situacijama*“ sa zaposlenima u Republici Kosovo prema odredbama Zakona o radu.
145. S druge strane a u kontekstu kategorije veterana OVK, slepih lica i osoba sa paraplegijom i tetraplegijom, Sud primećuje da je (i) Zakonom o veteranima, u članu 1 (Cilj), utvrđeno da je cilj donošenja ovog zakona da se regulišu prava i beneficije veterana Oslobođilačke vojske Kosova, koji požrtvovanjem angažovanjem i dragocenim doprinosom u Oslobođilačkoj borbi Kosova, bili su odlučujući faktori za slobodu i nezavisnost naroda Kosova, dok u članu 2 (Delokrug) precizira da se ovim zakonom uređuju prava i beneficije veterana OVK i užih članova njihovih porodica, kriterijumi za njihovo priznavanje i ostvarivanje kao i administrativne postupke za ostvarivanje ovih prava; (ii) Zakon o slepim licima u članu 1 (Namena) utvrđuje da se ovim zakonom uređuje status zakonski slepih lica u Republici Kosovo, dok u članu 2 (Delokrug) precizira da isti uređuje prava i povlastice kao i određuje kriterijume za kategorizaciju slepih lica; dok (iii) Zakon o statusu i pravima osoba sa paraplegijom i tetraplegijom, u članu 1 (Svrha), precizira da se ovim zakonom regulišu se status i prava lica koja su zbog bolesti ili povrede trajno izgubila mogućnost pomeranja i pokretanja donjih ekstremiteta ili lica koja su zbog bolesti ili povreda trajno izgubila mogućnost pomeranja i pokretanja gornjih i donjih ekstremiteta, koji primaju mesečnu naknadu.
146. Štaviše, a u kontekstu minimalne plate, Sud naglašava da iako gore navedeni zakoni, odnosno (i) Zakon o veteranima iz 2017. godine, preko člana 16A i člana 5 istog, između ostalog, (a) određuje mesečnu penziju ratnog veterana; (b) utvrđuje da se opšti budžet, za ostvarivanje isplate penzije ratnog veterana OVK, u potpunosti koristi tokom godine za ovu namenu i ne može preći 0,7% bruto domaćeg proizvoda godišnje I u slučaju prekoračenja 0,7% bruto domaćeg proizvodnja, onda se srazmerno smanjuje penzija za sve korisnike ovog zakona; (c) eliminiše član 18. Osnovnog zakona, koji povezuje iznos penzija sa minimalnom platom; budući da takođe pojašnjava da (d) do konačne kategorizacije liste ratnih veterana OVK, penziona šema se primenjuje kako je predviđeno osnovnim zakonom; (ii) Zakon o slepim licima u članu 7, minimalni iznos relevantne naknade, nije obavezno vezan za minimalnu platu, već sa iznosom od najmanje sto (100) evra mesečno; i (iii) Zakon o osobama sa paraplegijom i tetraplegijom, u svom članu 7, minimalni iznos odgovarajuće naknade, nije obavezno vezan za minimalnu zaradu, već sa određenim stepenom, dok je u svom članu 21. takođe odredio diskreciono pravo Vlade da pod određenim okolnostima promeni visinu ove naknade.

147. Pored toga, sva tri zakona i u okviru kojih spadaju kategorija veterana OVK, slepih lica i osoba sa paraplegijom i tetraplegijom, pored odgovarajuće mesečne naknade, definišu i niz prava i beneficija koje se odnose samo na tri navedene kategorije. Tačnije, u slučaju veterana Zakon o veteranima iz 2014. godine, između ostalog, definiše (i) pravo na besplatne zdravstvene usluge u članu 23; (ii) pravo prednosti pri zapošljavanju iz člana 24.; (iii) pravo na putovanje iz člana 25.; (iv) pravo na profesionalnu rehabilitaciju iz člana 26.; (v) olakšice za ratne veterane OVK u članu 27; (vi) pravo na dvostruki staž iz člana 28.; (vii) stambeno zbrinjavanje u članu 29; (viii) prioritet prijema u javne obrazovne ustanove iz člana 30; (ix) Oslobođanje od plaćanja administrativnih taksi za školovanje na javnom univerzitetu u članu 31; (x) smeštaj u staračkim domovima iz člana 32.; (xi) pogrebni troškovi iz člana 33.; i (xii) penzija za naslednika iz člana 20., prema odredbama navedenog zakona. Budući da Zakon o slepim licima, između ostalog, definiše (i) zaposlenje u članu 5; (ii) oslobođanje od taksi i poreza u članu 6; (iii) smeštaj iz člana 8; (iv) zdravstvenu zaštitu u članu 9; (v) vaspitanje i obrazovanje u članu 10; (vi) pristup informacijama iz člana 11; (vii) putovanja u članu 13; i (viii) troškove električne energije i telefona iz člana 14., prema odredbama navedenog zakona. Konačno, i u slučaju osoba sa paraplegijom i tetraplegijom, relevantni zakon, između ostalog, definiše (i) ličnog staratelja u članu 8; (ii) sredstva za isplatu naknade i staratelja iz člana 9; (iii) oslobođanje od takse i poreza u članu 10; (iv) obrazovanje iz člana 12; (v) zdravstvenu zaštitu u članu 13; (vi) potrošnja električne energije iz člana 14; (vii) putovanja u članu 15; i (viii) stambeno zbrinjavanje iz člana 16., prema odredbama navedenog zakona. Sud takođe napominje da je na osnovu člana 17. (Dodatak na starosnu penziju) predviđeno da ratni veteran OVK zaposlen u javnom i privatnom sektoru nakon navršenih zakonskih godina za penzionisanje ima pravo na dodatak na penziju radi ujednačavanja sa penzijom ratnog veterana.
148. Na osnovu gore navedenih pojašnjenja, i uzimajući u obzir razliku između delokruga zakona koji se primenjuju za veterane OVK, slepa lica i paraplegičare i tetraplegičare, uključujući svrhu svakog od gore navedenih zakona, razliku između kategorija koje regulišu, uključujući prava i pogodnosti koje su definisane zakonima koji se primenjuju za veterane OVK, slepa lica i paraplegičare i tetraplegičare, Sud ocenjuje da se navedene kategorije ne nalaze u „*analognim ili relativno sličnim situacijama*”.
149. U prilogu gore navedene konstatacija, Sud se poziva na sudsku praksu ESLJP-a, odnosno na Presudu Velike Komore ESLJP-a, u predmetu [Fabian protiv Mađarske](#), u kojoj ESLJP nije utvrdio povredu člana 14. u vezi sa članom 1. Protokola 1. EKLJP-a, upravo nakon razrade principa i nalaza da dotične kategorije, odnosno zaposleni u javnom i privatnom sektoru, nisu bili u „*analognim ili relativno sličnim situacijama*“ u kontekstu naknada i/ili socijalnih primanja. (vidi predmet ESLJP-a, [Fabian protiv Mađarske](#), presuda od 5. septembra 2017. godine, st. 130-134). Štaviše i slično, ESLJP je postupio u predmetu *Gellértheygi* i drugi protiv Mađarske, I u kojem je ocenio da čak ni različite kategorije u javnom sektoru nisu nužno u „*analognim ili relativno sličnim situacijama*“ (vidi Odluku ESLJP-a, *Gellértheygi* i drugi protiv Mađarske, stavovi 35, 36 i 31).
150. Sud takođe ističe da se kroz dva druga slučaja, ESLJP bavio razlikom u tretmanu između ratnih veterana i drugih kategorija koje dobijaju različite socijalne beneficije. Tačnije, Sud se poziva na predmet ESLJP-a [Popović i drugi protiv Srbije](#), u kojem su podnosioci zahteva sa fizičkim invaliditetom podneli tužbe zbog navodne diskriminacije od strane tužene države prilikom dodeljivanja invalidnina. Dotični podnosioci zahteva su tvrdili da im je dodeljen niži iznos od lica klasifikovanih kao vojni korisnici, uprkos tome što imaju potpuno isti paraplegični invaliditet. U specifičnom kontekstu ovog slučaja, ESLJP nije smatrao potrebnim da usvoji čvrst stav o tome da li se podnosioci zahteva (kao civili sa ograničenim sposobnostima) i ratni veterani sa ograničenim sposobnostima mogu smatrati dvema grupama u „*analognim situacijama ili relativno*

sličnim“ prema sudskoj praksi ESLJP-a, međutim, utvrdio je da relevantna razlika u tretmanu ima objektivno i razumno opravdanje, u suštini prihvatajući argument dotične Vlade da je razlika u tretmanu bila opravdana načinom na koji te dve grupe zadobili povrede i to (i) ratni veterani koji su zadobili povrede tokom služenja vojnog roka, pri čemu su, po prirodi stvari, bili izloženi većem stepenu rizika u vršenju dužnosti koje im je nametnula država; dok (ii) drugu grupu su činili civili, uključujući podnosioc zahteva, koji su pretrpeli povrede u situacijama koje nisu povezane sa obavljanjem takvih dužnosti, koje su uglavnom uključivale nesreće ili bolesti ili dela trećih lica (vidi predmet ESLJP-a, [Popović i drugi protiv Srbije](#), br. 26944/13, presuda 30. juna 2020. godine, stavovi 74-80).

151. S druge strane, u predmetu [Radosav Milivojević protiv Srbije](#), ESLJP nije našao nikakvu sličnost između osoba koje primaju starosnu penziju i osoba koje primaju invalidske penzije. Prema Evropskom sudu za ljudska prava, razlika između ovih grupa nije imala za cilj da favorizuje jednu grupu u odnosu na drugu niti da diskriminiše grupu na osnovu njihovog invaliditeta, već je jednostavno bilo odražavanje različite prirode penzija i doprinela je uravnoteženju penzija za grupe koje su koristile državno socijalno osiguranje. U ovom slučaju, ESLJP je ocenio da svrha mere koja pravi razliku između starosnih i invalidskih penzionera u konkretnom slučaju nije da se jedna kategorija dovede u nepovoljniji položaj ili da diskriminiše određenu grupu lica na osnovu invalidnosti, ali umesto toga da odražava različitu prirodu dve penzije i da doprinese pažljivom balansiranju iznosa davanja različitim grupama korisnika u državnom sistemu socijalnog osiguranja. (vidi predmet ESLJP-a [Radosav Milivojević protiv Srbije](#), stav xx)
152. Na osnovu gore navedenih pojašnjenja, odnosno ocene Suda da, uzimajući u obzir delokrug navedenih zakona, uključujući i razliku između naknade i beneficija relevantnih kategorija u vezi sa relevantnim pravima i obavezama, kategorije veterana, slepih lica i osoba sa paraplegijom i tetraplegijom među sobom, nisu u *“analognim ili relativno sličnim situacijama“*, takođe na osnovu sudske prakse ESLJP-a, treba zaključiti da između istih kategorija, ne postoji ni *„razlika u tretmanu“* i shodno tome, nema ni povrede principa jednakosti pred zakonom.
153. Stoga, i na osnovu gore navedenih pojašnjenja, Sud nalazi da članovi 2., 3. i 4. Osporenog zakona nisu u suprotnosti sa članom 24. [Jednakost pred zakonom] Ustava u vezi sa članom 1. [Opšta zabrana diskriminacije] Protokola 12. EKLJP-a.

2. Ocena ustavnosti članova 2, 3. i 4. Osporenog zakona sa članom 46. [Zaštita imovine] Ustava

A. Srž navoda i protiv-argumenti stranaka

154. Sud podseća da podnosioci zahteva tvrde da članovi 2., 3. i 4. osporenog zakona krše pravo na imovinu, uključujući i *„legitimna očekivanja“* veterana OVK, slepih lica i osoba sa paraplegijom i tetraplegijom u vezi sa visinom iznosa njihove penzije, odnosno garancija da neće biti ispod nivoa minimalne plate u Republici Kosovo. Štaviše, podnosioci zahteva tvrde da puno diskreciono pravo Vlade da odredi visinu penzije za gore navedene kategorije takođe krši princip pravne sigurnosti suprotno imovinskim pravima ovih kategorija. S druge strane, Ministarstvo finansija i Poslanička grupa LVV-a se protive ovim tvrdnjama, ističući da je odvajanje od minimalne plate povezano sa potrebom održavanja finansijske održivosti i fleksibilnosti potrebne za promenu nivoa minimalne zarade, takođe, u principu, vlade uživaju široku diskreciju u određivanju socijalne i ekonomske politike i nivoa penzija.

B. Ocena Suda

155. Sud prvo podseća da se konceptom „*imovine*“ i „*legitimna očekivanja*“, uključeni u kontekst „*budućih prihoda*“ prema odredbama člana 1. Protokola 1. EKLJP-a, nedavno bavio u dve svoje presude, odnosno (i) presudi Suda u predmetima KO216/22 i KO220/22, koja se odnosi na ocenu ustavnosti Zakona o javnim funkcionerima; i (ii) u predmetu KO79/23 u vezi sa ocenom ustavnosti Zakona o platama u javnom sektoru.
156. Ovim presudama, i onoliko koliko je to relevantno za okolnosti konkretnog slučaja, Sud je razjasnio da je na osnovu sudske prakse ESLJP-a u tumačenju člana 1. Protokola 1. EKLJP-a, koncept „*imovine*“, u principu, uključuje i „*postojeću imovinu*“ i potraživanu imovinu, u vezi sa kojima podnosilac zahteva može da tvrdi da ima barem „*legitimno očekivanje*“. Da bi „*očekivanje*“ bilo „*legitimno*“, ono mora biti konkretnije prirode od običnog očekivanja i biti zasnovano na zakonskoj odredbi ili zakonskom aktu kao što je sudska odluka, koji se odnosi na imovinski interes u pitanju. U suprotnome, ne može se reći da ne postoji legitimno očekivanje kada postoji spor u vezi sa pravilnim tumačenjem i primenom domaćeg zakona i kada nacionalni sudovi naknadno odbiju zahteve podnosioca (vidi, između ostalog, sudske prakse ESLJP-a, u predmetima *Kopecky protiv Slovačke* [VK], br. 44912/98., presuda od 28. septembra 2004. godine, stavovi 49-50; *Centro Europa 7 S.R.L. i di Stefano protiv Italije* [VK], br. 38433/09, presuda od 7. juna 2012. godine, stav 173; *Saghinadze i drugi protiv Gruzije*, br. 18768/05, presuda od 13. januara 2015. godine, stav 103; *Ceni protiv Italije*, br. 25376/06, presuda od 16. decembra 2014. godine, stav 39; *Bélané Nagy protiv Mađarske* [VK], br. 53080/13, presuda od 13. decembra 2016. godine, stav 75.).
157. Štaviše, na osnovu sudske prakse ESLJP-a, „*budući prihodi*“ i „*penzije i socijalna primanja*“ takođe uživaju zaštitu člana 1. Protokola 1. EKLJP-a, u uslovima i principima utvrđenim sudskom praksom ESLJP. Na osnovu iste sudske prakse, ova prava nisu apsolutna, ali njihovo ograničenje mora ispunjavati određene uslove. Test utvrđen kroz sudske prakse ESLJP-a u tumačenju člana 1. Protokola 1. EKLJP-a je u skladu sa članom 55. Ustava i koji takođe definiše relevantne kriterijume na osnovu kojih se mogu ograničiti osnovna prava i slobode zagarantovane Ustavom, uključujući pravo na imovinu zagarantovano članom 46. Ustava. okolnosti u kojima je "mešanje/ograničenje" relevantnih prava (i) "definisano zakonom"; (ii) teži „*legitimnoj sursi*“; i (iii) je "proporcionalan" u odnosu na legitimni cilj kojem se teži.
158. Sud, uzimajući u obzir okolnosti konkretnog slučaja, takođe pojašnjava da je ESLJP definisao i osnovne principe koji se odnose na penzijske i/ili socijalne šeme, precizirajući da prava u vezi sa istim, u principu, spadaju u delokrug i uživaju garancije člana 1. Protokola 1. EKLJP-a. Štaviše, kroz sudske prakse ESLJP-a, takođe je pojašnjeno da čak i socijalna primanja u šemi bez doprinosa mogu predstavljati imovinu u smislu člana 1. Protokola 1 EKLJP-a (vidi, između ostalog, presude ESLJP-a u predmetima *Bucheň protiv Češke Republike*, stav 46; *Koua Poirrez protiv Francuske*, stav 37; *Wessels-Bergervoet protiv Holandije* (odl.); *Van den Bouwhuijsen i Schering protiv Holandije* (odl.)).
159. Dalje, sudskom praksom ESLJP-a, i onoliko koliko je relevantno u okolnostima konkretnog slučaja, ESLJP je utvrdio (i) prava određene države; ali i (ii) prava pojedinca.
160. U kontekstu diskrecionog prava određene države, ESLJP je, u principu, naglasio da (i) član 1. Protokola 1. EKLJP-a ne postavlja nikakva ograničenja na slobodu država ugovornica da odluče da li će upravljati bilo kojim oblikom šeme socijalnog osiguranja, ili da odaberu vrstu ili iznos primanja koja se mogu obezbediti u okviru bilo koje takve šeme (vidi, između ostalog, Presude ESLJP-a u predmetima *Sukhanov i Ilchenko protiv Ukrajine*, citirano gore, stav 36; *Kolesnyk protiv Ukrajine*, citirano gore, stavovi 89 i

91; i *Fakas protiv Ukrajine*, gore citirano, stavovi 37, 37-43, 48), međutim, ako jedna država predviđa isplatu kao pravo na socijalnu pomoć – bilo da je uslovljena ili ne prethodnom uplatom doprinosa – taj propis se mora smatrati proizvođačem imovinskog interesa koji spada u delokrug člana 1. Protokola 1. EKLJP-a (vidi, između ostalog, sudsku praksu ESLJP-a, *Stec i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva* [VK], br. 65731/01 i 65900/01 presuda od 6. juna 2005. (odl.), st. 54); (ii) države uživaju širu diskreciju u pitanjima koja se odnose na socijalna i ekonomska prava jer su državne vlade u boljoj poziciji da prepoznaju potrebe društva i da utvrde javni interes u ekonomskim i socijalnim pitanjima (vidi, između ostalog, slučaj ESLJP-a, [Luczak protiv Poljske](#), br. 77782/01, presuda od 27. novembra 2008. godine, stav 48); i (iii) prava u vezi sa penzijskim planovima mogu biti ograničena u legitimne svrhe i koja, u principu, uključuju rizik od oštećenja finansijske ravnoteže sistema socijalnog osiguranja, pod uslovom da su takva ograničenja proporcionalna (vidi, između ostalog, predmete SPEU-a, podnosilac zahteva [FK Rechtsanwaltskammer Wien](#), presuda od 15. septembra 2022. godine, stavovi 74. i 75., podnosilac [Raymond Kohll v Union des caisses de maladie](#), presuda od 28. aprila 1998. godine, stav 41.; [ITC Innovative Technology Center GmbH v Bundesagentur für Arbeit](#), presuda od 11. januara 2007. godine, stav 43).

161. Dok je, u kontekstu prava koja proizilaze iz gore navedenog, EKLJP, u principu, naglasi da (i) iako ne može da zameni procenu nacionalnih vlasti u pogledu nivoa finansijskih beneficija socijalnih šema (vidi, slučaj ESLJP-a [Seiko protiv Litvanije](#), br. 82968/17, presuda od 12. oktobra 2020. godine, stav 32) i da iste imaju puna ovlašćenja da odlučuju o stvaranju socijalnih šema, o visini penzija i beneficija drugih, međutim, kada iznos penzije je smanjen ili ugašen, to predstavlja mešanje u imovinu, što zahteva opravdanje za opšti interes (vidi, slučaj ESLJP-a [Rasmussen protiv Poljske](#), br. 38886/05, presuda od 28. aprila 2009. godine, stav 71); i (ii) kada dotično lice ne ispunjava ili prestane da ispunjava zakonske uslove definisane u domaćem zakonu za dodelu bilo kojeg posebnog oblika beneficija ili penzije, nema mešanja u prava prema članu 1. Protokola 1. EKLJP (vidi, slučaj ESLJP-a, *Rasmussen protiv Poljske*, gore citiran, st. 71), međutim, kada obustava ili smanjenje penzije nije posledica bilo kakve promene u ličnim okolnostima podnosioca zahteva, već zbog promena zakona ili njegove primene, ovo može dovesti do mešanja u prava iz člana 1. Protokola 1. EKLJP (vidi slučaj ESLJP-a, *Belane Nagi protiv Mađarske* [VK], st. 86).
162. U okolnostima osporenih odredaba Osporenog zakona i navoda podnosioca zahteva, u okolnostima konkretnog slučaja, sporno je da li su povređena imovinska prava zajemčena članom 46. Ustava i članom 1. Protokola 1 EKLJP, za (i) veterane OVK; (ii) slepa lica; i (iii) osobe sa paraplegijom i tetraplegijom. Da bi procenio da li je to slučaj, prema gore navedenim pojašnjenjima, Sud mora prvo da utvrdi da li (i) gore navedene kategorije uživaju pravo na imovinu na osnovu zakona na snazi, odnosno Zakona o veteranima, Zakona o slepim licima i Zakona o osobama sa paraplegijom i tetraplegijom i shodno tome njihova prava spadaju u delokrug zaštite člana 46. Ustava, i ako je to slučaj, (ii) mora oceniti da li se osporeni zakon „mešao/ograničavao“ relevantna imovinska prava. Da bi utvrdio da li je takvo „mešanje/ograničenje“ dovelo do povrede imovinskih prava, Sud mora da proceni da li je ograničenje prava navedenih kategorija, (i) „definisano zakonom“; (ii) teži „legitimnoj svrsi“; i (iii) je „proporcionalan“ svrsi kojoj se teži. Sud će razraditi gore navedene kriterijume za svaku kategoriju, odnosno za (i) veterane OVK; (iii) slepa lica; i (ii) osobe sa paraplegijom i tetraplegijom.
- (i) *Veterani OVK*
163. Sud podseća da je Zakon br. 04/L-261 za ratne veterane Oslobođilačke vojske Kosova, odnosno Zakon o veteranima iz 2014. godine, onoliko koliko je relevantno za okolnosti konkretnog slučaja, definiše (i) kategorizaciju veterana OVK prema svom članu 4.

- (Kategorizacija veterana Oslobođilačke vojske Kosova); i (ii) prava na beneficije za veterane OVK, u poglavlju IV. Kao što je gore objašnjeno, član 18. (Visina iznosa penzija), odredio je da u zavisnosti od budžetskih mogućnosti, troškova života i eventualne inflacije, na kraju svake godine za narednu godinu, Vlada Kosova na predlog Ministarstva finansija posebnom odlukom može da odluči o visini penzije veterana ratnika OVK, koja „*ne može biti manja od minimalne plate utvrđene na Kosovu*“. Sud primećuje da je na osnovu ove odredbe Vlada Kosova imala diskreciono pravo da odredi visinu penzija, u zavisnosti od budžetskih mogućnosti, troškova života i eventualne inflacije, pod uslovom da iznos penzije ne bude manji od minimalne plate u Republici Kosovo. Kao što je gore objašnjeno, ova odredba je izmenjena, odnosno eliminisana izmenama i dopunama Zakona o veteranima iz 2017. godine. Tačnije, ovaj poslednji, (i) dodaje član 16A; i (ii) eliminiše član 18. Osnovnog zakona.
164. Članom 16A Zakona o veteranima iz 2017. godine, utvrđuje se (i) kategorizacija u tri kategorije veterana OVK, u skladu sa vremenom mobilizacije i služenja u OVK; (ii) mesečna penzija veterana, odnosno za prvu kategoriju, dvesta pedeset (250) evra, drugu kategoriju, sto sedamdeset (170) evra i treću kategoriju, sto dvadeset (120) evra; i (iii) da se opšti budžet, za isplatu penzije ratnog veterana OVK, koristi u potpunosti tokom godine u ove svrhe i ne može da pređe 0,7% bruto domaćeg proizvodnja i u slučaju da prelazi 0,7% bruto domaćeg proizvodnja, onda smanjenje penzija dolazi srazmerno svim korisnicima ovog zakona. Važno je naglasiti da se prema navedenom članu ovo usklađivanje primenjuje nakon konačne kategorizacije, dok se do konačne kategorizacije spiska ratnih veterana OVK primenjuje penziona šema kako je predviđeno osnovnim zakonom. Rekavši to, član koji je utvrđivao visinu penzija povezujući ga sa iznosom penzija sa garancijom minimalne plate, brisan je članom 5. Zakona o veteranima iz 2017. godine. Kao rezultat toga, Sud ističe da bez obzira na to da Zakon iz 2017. godine, pojašnjava da će se odredbe Osnovnog zakona, odnosno onog iz 2014. godine, primenjivati do konačne kategorizacije liste veterana OVK, kroz brisanje člana 18. Osnovnog zakona, već 2017. godine je ukinuta garancija da je visina penzije veterana povezana najmanje sa nivoom minimalne plate u Republici Kosovo.
165. Ovaj zakon, odnosno Zakon iz 2017. godine, podvrgnut je oceni ustavnosti od strane Ustavnog suda kroz presudu u predmetu [KO01/17](#) (vidi presudu Suda u slučaju KO01/17, sa podnosiocem *Aida Derguti i 23 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo*). Dotični podnosioci zahteva su pred Sudom, između ostalog, tvrdili da je Zakon o veteranima iz 2017. godine u suprotnosti sa članovima 24. [Jednakost pred zakonom], 46. [Zaštita imovine] i 51. [Zdravstvena i socijalna zaštita] Ustava, u suštini i između ostalog zato što je (i) pomenuti zakon diskriminisao lica koja su učestvovala u oslobodilačkom ratu koja su živela u drugoj državi i koja su bila isključena iz prava na beneficije; i (ii) ukidanje člana 18. osnovnog zakona, isključuje referencu, odnosno garancije da beneficije veterana ne mogu biti niža od minimalne plate u Republici Kosovo, takođe tvrdeći da je ukidanje ove garancije suprotno "*legitimnih očekivanja*" i "*prava na imovinu*" veterana OVK (vidi, presudu Suda u slučaju KO01/17, stavovi 35-48).
166. Prilikom ocene ustavnosti Zakona o veteranima iz 2017. godine, Sud je proglasio protivustavnim stav 2. člana 3. Zakona br. 04/L-241 ratnim veteranima Oslobođilačke vojske Kosova, koji pravi razliku između prava na beneficije između veterana OVK koji žive u susednim zemljama i veterana OVK koji žive u drugim zemljama (vidi presudu Suda u predmetu KO01/17, stavovi 79 -103), dok je ostatak navedenog zakona ocenjen u skladu sa Ustavom.
167. Važno je naglasiti da je Sud u presudi KO01/17 ocenio i ustavnost člana 16A Zakona o veteranima iz 2017. godine, kojim je eliminisan član 18. osnovnog zakona, odnosno Zakona o veteranima iz 2014. godine i kojim je garantovano nivo penzije veterana

najmanje u vrednosti minimalne plate u Republici Kosovo. Ocenjujući ovaj član, Sud je razradio opšta načela koja se odnose na pravo svojine zagarantovano članom 46. [Zaštita imovine] Ustava u vezi sa članom 1. (Zaštita imovine) Protokola 1. EKLJP, uključujući kontekst legitimnih očekivanja, i utvrdio da (i) dok je ukidanje garancija u vezi sa minimalnom platom za kategorije veterana OVK predstavljalo „mešanje“ u relevantna imovinska prava, ovo „mešanje“ imalo je legitiman cilj i bio je proporcionalno cilju kojem se težilo. U tom kontekstu, Sud je, između ostalog, naglasio činjenicu da (i) zakonodavstvo na snazi koje predviđa isplatu prava na socijalno osiguranje, treba smatrati stvaranjem imovinskog interesa koji spada u delokrug člana 1. Protokola 1. EKLJP i da do mešanje u ova prava može doći ako obustava ili smanjenje penzije nije posledica bilo kakve promene u okolnostima samog podnosioca zahteva, već je posledica promena zakona ili njegove primene, međutim, činjenica da je lice ušlo i da je deo državnog sistema socijalnog osiguranja ne znači nužno da se sistem ne može promeniti, ni u pogledu podobnosti za isplatu, ni u pogledu visine naknade ili penzije (vidi presudu Suda u predmet KO01/17, stavovi 149., 150. i 151.); i (ii) zakonodavac uživa određenu marginu slobodne procene kada su u pitanju opšte mere socijalne strategije, štaviše da je smanjenje iznosa u razumnom okviru i da se podjednako primenjuje na sve kategorije veterana OVK (vidi Sudsku presudu u predmetu KO01/17, stavovi 181. i 183.).

168. Sud je u oceni da je brisanjem člana 18. Zakona o veteranima iz 2014. godine, odnosno ukidanje garancije da je visina iznosa penzije u odnosu na visinu minimalne plate u Republika Kosovo, nije bila u suprotnosti sa Ustavom, takođe je naglasio da (i) član 18. Zakona o veteranima iz 2014. godine rezultira imovinskim pravima prema članu 46. Ustava i članu 1. Protokola 1. EKLJP-a; (ii) da je Zakon iz 2017. godine, koji je eliminisao ovaj član, rezultirao „mešanjem“ u imovinska prava veterana OVK, ali da je (iii) takvo „mešanje“ (a) definisano zakonom; (ii) težio legitimnoj svrsi; i (iii) je bio srazmeran svrsi kojoj se težilo. U kontekstu ovog poslednjeg, presuda Suda KO01/17 takođe ističe činjenicu da Zakon o veteranima iz 2017. godine (i) utvrđuje visinu penzija za tri kategorije veterana OVK; i (ii) utvrđuje da se opšti budžet, za isplatu penzije veterana ratnika OVK, u potpunosti koristi tokom godine u ove svrhe i ne može preći 0,7% bruto domaćeg proizvodnja godišnje i u slučaju da je više od 0,7% bruto domaćeg proizvodnja, onda se smanjenje penzije dešava proporcionalno za sve korisnike ovog zakona (vidi, presudu Suda u predmetu KO01/17, stavovi 172-174).
169. Prema gornjim pojašnjenjima, Sud naglašava da svako pitanje koje se odnosi na ukidanje garancije visine penzije veterana OVK-a najmanje u nivou minimalne plate u Republici Kosovo završeno Zakonom o ratnim veteranima iz 2017. godine. Štaviše, Sud je svojom presudom u predmetu KO01/17 proglasio da je član 5. Zakona o izmenama i dopunama Zakona br. 04/L-241 za veteran Oslobođilačke vojske Kosova, kojim je brisan član 18. Zakona br. 04/L241 za ratne veterane Oslobođilačke vojske Kosova, u skladu sa Ustavom.
170. Sud podseća da član 2. Osporenog zakona zamenjuje samo stav 3.1 člana 16A Zakona o veteranima iz 2017. godine, prema kojem „do konačne kategorizacije spiska ratnih veterana OVK, penzijski plan se primenjuje na osnovu osnovnog zakona“, određujući da do konačne kategorizacije spiska veterana OVK-a, Vlada Kosova, na predlog Ministarstva finansija, odlučuje o visini penzija, u zavisnosti od budžetskih mogućnosti, trošak života i eventualne inflacije. Osnovni zakon na koji se odnosi stav 3.1 člana 16A Zakona o veteranima iz 2017. godine je Zakon o veteranima iz 2014. godine, a koji u svom članu 18. utvrđuje garanciju minimalne zarade u pogledu visine penzije veterana. S tim u vezi, primena člana 2. Osporenog zakona uslovljena je još dvema odredbama Zakona o veteranima iz 2017. godine, i to (i) stavom 4. člana 16A prema kojem se mesečna penzija veterana boraca, za prvu kategoriju, je dvestapedeset (250) evra, za drugu kategoriju je sto sedamdeset (170) evra i za treću kategoriju, sto dvadeset (120)

evra; i (ii) stav 2 člana 16A, prema kojem se opšti budžet, za isplatu penzije veterana boraca OVK-a, u potpunosti koristi tokom godine u ove svrhe i ne može preći 0,7% bruto domaće proizvodnje godišnje.

171. U gore navedenom kontekstu, Sud primećuje da (i) dok je korelacija nivoa penzije sa minimalnom platom u Republici Kosovo eliminisana već 2017. godine, uzimajući u obzir da kategorizacija liste veterana OVK nije konačna, ovi poslednji, na osnovu stava 3.1 člana 16A Zakona o veteranima iz 2017. godine, nastavljaju da se isplaćuju na osnovu člana 18. osnovnog zakona, odnosno Zakona o veteranima iz 2014. godine; i da je (ii) izmenom stava 3.1 člana 16A Zakona o veteranima iz 2017. godine, član 2 Osporenog zakona prekinuo vezu između člana 16A Zakona o veteranima iz 2017. godine i člana 18 Zakona o veteranima iz 2014. godine, ostavljajući odluku visine penzija veterana na diskreciji Vlade Kosova, dok se ne izvrši konačna kategorizacija spiska veterana OVK.
172. Iz gore navedenog pojašnjenja proizilazi da član 2. navedenog Zakona ne ukine pravnu korelaciju visine penzije veterana sa minimalnom platom, već ima za posledicu potencijalnu promenu visine ove penzije prema određenjima same Vlade. Shodno tome, Sud naglašava da je jedina veza člana 2. osporenog zakona sa garancijom za nivo minimalne plate u Republici Kosovo i koja je ukinuta 2017. godine, vreme potrebno za konačnu kategorizaciju spiska veterana OVK. Konačna kategorizacija spiska veterana nije urađena od usvajanja Zakona iz 2017. godine, uprkos činjenici da je isti u članu 8. (Izdavanje podzakonskih akata) definisao rok od šest (6) meseci od dana stupanja na snagu ovog zakona, donosi podzakonske akte.
173. U gore navedenom kontekstu i prilikom utvrđivanja da li se izmenom i dopunom člana 16A Zakona o veteranima iz 2017. godine kroz član 2. pomenutog zakona, nameće imovinsko pravo na kategoriju veterana OVK, ne osporava se međusobna povezanost visine penzija sa minimalnom platom, jer je ovo pitanje rešeno Zakonom o veteranima iz 2017. godine i presudom Suda KO01/17. Kontroverzno u okolnostima ocene člana 2. osporenog zakona je da li vreme potrebno do konačne kategorizacije spiska veterana OVK može da pokrene „*legitimna očekivanja*“ u pogledu „*budućih prihoda*“ veterana OVK za potrebe garancija sadržanih u članu 46. Ustava u vezi sa članom 1. Protokola 1 EKLJP-a.
174. Kao što je elaborirano u gore navedenim opštim principima, Sud podseća da na osnovu sudske prakse ESLJP u tumačenju člana 1. Protokola br. 1 EKLJP, koncept „*imovine*“, u principu, uključuje kako „*postojeću imovinu*“ tako i potraživanu imovinu, u vezi sa kojom podnosilac zahteva može da argumentuje da ima barem „*legitimno očekivanje*“. U okolnostima konkretnog slučaja nije sporno da se ne radi o „*postojećoj imovini*“, već o budućoj imovini za koju postoji „*legitimno očekivanje*“. Da bi „*očekivanje*“ bilo „*legitimno*“, ono mora biti konkretnije prirode od jednostavne nade i biti zasnovano na zakonskoj odredbi ili zakonskom aktu kao što je sudska odluka, koja se odnosi na imovinski interes. U okolnostima konkretnog slučaja, i kao što je gore pojašnjeno, i uzimajući u obzir Zakon o veteranima iz 2017. godine i kasniju presudu Suda u slučaju KO01/17, „*legitimno očekivanje*“ više nije povezano sa garancijom o visini penzija najmanje u visini minimalne plate, već sa načinom utvrđivanja visine ove penzije „*do konačne kategorizacije liste veterana*“. U tom kontekstu, Sud naglašava da kašnjenja u primeni važećih zakona ili jednostavna nada za kašnjenja u vezi sa konačnom kategorizacijom liste veterana OVK, ne mogu stvoriti „*legitimna očekivanja*“ u pogledu imovine, odnosno „*budućih prihoda*“, u kontekstu imovinskih prava.
175. Shodno tome, i uzimajući u obzir: (i) konstatacije presude Suda u predmetu KO01/17 u vezi sa garancijama koje povezuju nivo penzije veterana OVK-a najmanje sa nivoom minimalne zarade u Republici Kosovo; (ii) činjenicu da kašnjenja u vezi sa primenom Zakona o veteranima OVK-a iz 2017. godine u kontekstu kategorizacije lista veterana

OVK-a, ne mogu rezultirati „*legitimnim očekivanjima*“ u vezi sa „*budućim prihodima*“, odnosno ne rezultiraju garancijom za nastavak isplate penzije najmanje na visini nivoa minimalne zarade u Republici Kosovo.

176. Kao posledica i na osnovu gore navedenih pojašnjenja, Sud nalazi da član 2 osporenog zakona nije u suprotnosti sa članom 46 Ustava u vezi sa članom 1 Protokola br. 1 EKLJP-a.

(ii) *Slepa lica*

177. Sud podseća da Zakon o slepim licima u članu 7 (Dohodak i beneficije), utvrđuje da slepe osobe, predviđene ovim zakonom, od državnog budžeta prime "*određenu nadoknadu na osnovu minimalne plate*" na Kosovu, ali "*ne manje od sto (100) evra mesečno*" i odrediće se podzakonskim aktom koji donosi Vlada. Član 3 osporenog zakona preinačuje ovu odredbu, utvrđujući da Vlada Kosova, na predlog Ministarstva finansija, odlučuje o visini naknade za slepe osobe, zavisno od budžetskih mogućnosti, troškova života i eventualne inflacije.
178. U gore navedenom kontekstu, Sud na početku primećuje da dok se član 7 Zakona o slepim licima poziva na minimalnoj zaradi, isti ne utvrđuje garanciju isplate dotične naknade barem na nivou minimalne zarade. Naime, navedeni član precizira da se nivo naknade zasniva "*u određenom stepenu zasnovanom na minimalnoj zaradi na Kosovu*", bez preciziranja iste, ali uz garancije da nivo naknade ne može biti niži od sto (100) evra mesečno. Član 3 osporenog zakona, eliminiše ovu garanciju, ostavljajući u diskreciji Vladi visinu naknade slepim licima, na predlog nadležnog ministarstva za finansija da odluči o visini naknade za korisnike ovog zakona u zavisnosti od (i) budžetskih mogućnosti, (ii) troškova života i (iii) eventualne inflacije.
179. Sud primećuje da se odredbe Zakona o slepim licima razlikuju od odredbi Zakona o veteranima, odnosno Zakona o osobama sa paraplegijom i tetraplegijom. To, zato što, kao što je gore navedeno (i) Zakon o veteranima jedini zakon koji garantuje visinu mesečne penzije najmanje na nivou minimalne zarade u Republici Kosovo, garancija koja je eliminisana Zakonom o veteranima 2017. godine; (ii) Zakon o osobama sa paraplegijom i tetraplegijom, ne sadrži garancije visine naknade barem na nivou minimalne zarade na Kosovu, ali na određenom nivou, štaviše, takođe utvrđuje diskreciono pravo Vlade da izmeni i smanji ovaj iznos u određenim okolnostima; dok (iii) Zakon o slepim licima, budući da ne sadrži garanciju visine naknade barem na nivou minimalne zarade na Kosovu, ali na određenom nivou, utvrđuje niži prag ove mesečne naknade, odnosno činjenicu da ista ne može biti "*niža od sto (100) evra mesečno*". Kao što je pojašnjeno ranije, član 3 osporenog zakona, eliminiše ovu garanciju, ostavljajući u diskreciji Vladi visinu naknade slepim licima u zavisnosti od (i) budžetskih mogućnosti, (ii) troškova života i (iii) eventualne inflacije.
180. U gore navedenom kontekstu, Sud podseća da slepa lica koja spadaju u delokrug Zakona o slepim licima, imaju zakonsko pravo na mesečnu naknadu u najmanjem iznosu od sto (100) evra. Shodno tome, isti sticaju to pravo koje se nadovezuje sa "*budućim prihodima*" i "*penzijama i socijalnim primanjima*", uključujući nivo naknade u navedenom iznosu, i koje, sudska praksa ESLJP kvalifikuje kao imovinska prava. Nije sporno, prema razradi opštih principa u ovoj presudi, da konkretno pravo koje se zasniva na merodavnom zakonu sadrži i "*legitimna očekivanja*" u smislu člana 1. Protokola br. 1. EKLJP i člana 46. Ustava. Sud ponavlja da u odnosu na važeći zakon, izmena koju donosi osporeni Zakon, i pored toga što nije preciziran iznos naknade, ima za posledicu gubitak garancije da će iznos naknade za ova kategorija lica neće pasti ispod vrednosti od sto (100) evra.

181. Da bi se ocenili navodi podnosioca zahteva u vezi sa povredom člana 46. Ustava i člana 1. Protokola br. 1 EKLJP, imajući u vidu gore navedeni nalaz Suda da „*budući prihod*” najmanje u visini od sto (100) evra za slepa lica, predstavljaju „*imovinu*” u smislu ovih članova, Sud, u nastavku, mora da primeni test koji se predviđa u opštim principima, koji se sastoji od četiri (4) koraka, odnosno da utvrdi: (1) da li je bilo mešanja/ograničenja u mirnom uživanju imovine i ukoliko je to slučaj, da dalje utvrdi (2) da li je to mešanje/ograničenje mirnog uživanja imovine „*propisano zakonom*”; (3) da li mešanje/ograničenje u mirno uživanje imovine ima „*legitiman cilj*”; i (4) da li je mešanje/ograničenje mirnog uživanja imovine „*srazmerno*”.
182. Prvobitno, Sud ocenjuje da članom 3. osporenog zakona nije određena vrednost naknade za slepa lica, ostavljajući to u diskreciji Vlade u zavisnosti od budžetskih mogućnosti, troškova života i eventualne inflacije. Sud ističe da nije sporno da ukidanje zakonske garancije za naknadu slepih lica najmanje u iznosu od sto (100) evra mesečno, predstavlja „*mešanje/ograničenje*” u imovinska prava ove kategorije građana Republike Kosovo. Štaviše, nije sporno da je takvo mešanje/ograničenje, (i) „*propisano zakonom*”, odnosno članom 3. osporenog zakona; i (ii) teži „*legitimnom cilju*”, utvrđivanje javnih politika koje se odnose na upravljanje budžetom Republike Kosovo i usklađivanje primenljivih zakona vezanih sa sistemom osiguranja/penzionog sistema i nadoknade relevantnih kategorija. Imajući to u vidu, u okolnostima konkretnog slučaja, Sud treba da oceni da li je takva intervencija/ograničavanje prava slepih lica srazmerna cilju koji se teži.
183. U tom kontekstu, Sud podseća da u cilju usaglašavanja sa opštem pravilom definisanom prvom rečenicom stava 1. člana 1. Protokola br. 1 EKLJP, „*mešanje*” u pravo na mirno uživanje „*imovine*”, pored toga što je „*propisano zakonom*” i ima „*legitimni cilj*”, mora rezultirati „*pravičnom ravnotežom*” između zahteva javnog interesa i obaveze zaštite osnovnih prava pojedinca (vidi, između ostalog, slučajeve ESLJP, *Beyeler protiv Italije* br. 78630/11, presuda od 11. oktobra 2022. godine, paragraf 107; *Ališić i drugi protiv Bosne i Hercegovine, Hrvatske, Srbije i bivše jugoslovenske Republike Makedonije*, gore citiran, paragraf 108 i predmet Suda, *KI185/21*, podnosilac „*Co Colina*” D.O.O, gore citiran, paragraf 211). Tačnije, u slučajevima koji uključuju navodne povrede člana 1. Protokola br. 1 EKLJP, na osnovu sudske prakse EKLJP, Sud mora proceniti da li zbog postupanja ili ne postupanja države pojedinac snosi nesrazmeran i preterani teret. Prilikom ocene ispunjenosti ovog zahteva, Sud, na osnovu gore navedene prakse, mora da izvrši sveobuhvatno ispitivanje „*različitih interesa u tom slučaju*”, imajući u vidu da EKLJP ima za cilj da zaštiti prava koja su „*praktična i efektivna*” a ne „*iluzorna*”. U tom kontekstu, treba naglasiti da je neizvesnost – bilo da je zakonodavna, administrativna ili koje nastaje iz prakse koju primenjuju javni organi – faktor koji se uzima u obzir prilikom ocenjivanja postupaka države. (vidi, između ostalog, slučaj ESLJP, *Broniowski protiv Poljske*, gore citiran, paragraf 151 kao i slučaj Suda, *KI185/21*, podnosilac „*Co Colina*” D.O.O, gore citiran, paragraf 212).
184. Prilikom ocene da li je došlo do „*mešanja*” u prava slepih lica kroz eliminisanje zakonskih garancija da mesečna naknada ne može biti niža od sto (100) evra, Sud se najpre poziva na sudsku praksu ESLJP, prema kojoj i između ostalog, (i) osobe sa invaliditetom su identifikovane kao kategorija koja je posebno marginalizovana i koja je istorijski bila predmet diskriminacije i predrasuda, što je rezultiralo njihovom izolacijom u društvu; i da kao posledica toga (ii) sloboda procene država u ograničavanju prava ovoj kategoriji znatno ograničenija i države moraju imati veoma ozbiljne razloge da bi se uplitali u ta prava (vidi, između ostalog, slučajeve ESLJP, *Glor protiv Švajcarske*, 2009, § 84; *Guberina protiv Hrvatske*, 2016, § 73).
185. U tom kontekstu, Sud podseća na član 7. Ustava na osnovu kojeg se ustavni poredak Republike Kosovo zasniva, između ostalog, na principima poštovanja ljudskih prava i

sloboda i vladavine prava, nediskriminacije, imovinskih prava i socijalne pravde. S druge strane, Sud podseća i na član 51. Ustava, na osnovu kojeg se zakonom uređuje osnovno socijalno osiguranje, koje se odnosi na nezaposlenost, bolest, invalidnost i starost. Dok član 51. Ustava precizira da se relevantno osnovno socijalno osiguranje uređuje zakonom, koji takođe podleže i garancijama koje proističu iz Ustava, uključujući princip pravne sigurnosti. Ovo poslednje je detaljno razrađeno kroz mišljenja Venecijanske komisije, sudsku praksu ESLJP ali i Suda, u meri koliko je to relevantno na okolnosti konkretnog slučaja, a takođe sadrži i obavezu da relevantne odredbe zakona budu „jasne, dostupne i predvidljive“. „Predvidljivost“, zasnovana na pomenutim principima, zahteva da se zakon formuliše sa odgovarajućom preciznošću i jasnoćom kako bi se pravnim licima omogućilo prikladno uređenje njihovog ponašanja (vidi, između ostalog, Kontrolnu listu Venecijanske komisije o vladavini prava, [CDL-Ad\(2016\)007](#), Strazbur, od 18. marta 2016. godine, paragrafi 58 i 59; i između ostalog, predmete Suda KO100/22 i KO101/22, gore citirano, paragraf 347).

186. Član 3. osporenog zakona, (i) u potpunosti eliminiše zakonsku garanciju da mesečna naknada za slepa lica u Republici Kosovo iznosi najmanje sto (100) evra mesečno; (ii) u eliminaciji ove garancije, utvrđivanje visine naknade za ovu kategoriju lica ostavlja u diskreciji Vlade, tako što utvrđuje da Vlada Republike Kosovo (i) na predlog nadležnog Ministarstva za finansije, odlučuje o visini naknade za korisnike ovog zakona u zavisnosti od (a) budžetskih mogućnosti, (b) troškova života, i (c) eventualne inflacije. Shodno tome, Sud smatra da osporeni Zakon u članu 4. definiše kao zakonsku garanciju odgovarajuće parametre na osnovu kojih se slepim licima utvrđuju izvesnost i predvidivost omogućavajući istima da na odgovarajući način regulišu relevantno ponašanje i očekivanja vezano za jedno suštinsko pravo, odnosno osnovno socijalno osiguranje, koje su stekli na osnovu primenljivog zakona, odnosno Zakona o slepim licima.
187. U takvim okolnostima, i uzimajući u obzir (i) nadležnost Skupštine da utvrđuje socijalne politike Republike s jedne strane; ali i (ii) činjenicu da u okolnostima konkretnog slučaja pravo slepih lica na beneficije i/ili mesečnu naknadu nije sporno; i (iii) činjenicu da osporeni zakon ne utvrđuje niti smanjuje iznos ovih beneficija i/ili naknada, Sud utvrđuje da član 3. osporenog zakona nije u suprotnosti sa članom 46. Ustava u vezi sa članom 1. Protokola br. 1 EKLJP-a.
188. S obzirom na navedeno i uzimajući u obzir (i) vrednosti Ustava Republike koje se odnose na socijalnu pravdu i na osnovna prava i slobode; (ii) važnost ove kategorije građana prema Ustavu, ali i sudskoj praksi ESLJP; (iii) član 51. [Pravo na Zdravstvenu i Socijalnu Zaštitu] Ustava i koji, između ostalog, garantuje osnovno socijalno osiguranje koje se odnose na nezaposlenost, bolest, ograničene sposobnosti i starost na zakonom regulisan način; i (iv) činjenicu da je margina slobodne procene državama u ograničavanju prava ove kategorije znatno ograničenija i da države moraju imati veoma ozbiljne razloge da se mešaju u ova prava, uključujući mogućnost smanjenja odgovarajućih naknada, Sud naglašava da da eventualno smanjenje iznosa „*budućih prihoda*“, uključujući u kontekstu „*penzija i socijalnih davanja*“, slepih osoba mora uvek biti proporcionalno legitimnom cilju kojem se teži i u tom kontekstu, svako eventualno smanjenje, uključujući ispod minimalnog praga od sto (100) evra, može biti osporen i predmet ocene zakonitosti i/ili ustavnosti, odnosno saglasnosti sa osnovnim pravima i slobodama.

(iii) Osobe sa paraplegijom i tetraplegijom

189. Sud podseća da Zakon o osobama sa paraplegijom i tetraplegijom u svom članu 7 (Nadoknada), propisuje da osobe sa paraplegijom i tetraplegijom, primaju naknadu iz državnog budžeta "u određenom stepenu zasnovanom na minimalnoj zaradi" na

Kosovu, a određuje se podzakonskim aktom koji donosi Vlada, na predlog MRSZ-a. Član 4 osporenog zakona preinačuje ovu odredbu, utvrđujući da Vlada Kosova, na predlog Ministarstva finansija, odlučuje o visini naknade za osobe sa paraplegijom i tetraplegijom, zavisno od budžetskih mogućnosti, troškova života i eventualne inflacije.

190. U gore navedenom kontekstu, Sud na početku primećuje da dok se član 7 Zakona o osobama sa paraplegijom i tetraplegijom poziva na minimalnoj zaradi, isti ne utvrđuje garanciju isplate dotične naknade barem na nivou minimalne zarade. Naime, navedeni član precizira da se visina naknade zasniva *"u određenom stepenu zasnovanom na minimalnoj zaradi na Kosovu"*, bez preciziranja iste, ali pozivajući se na utvrđivanje istog nivoa Vlade, putem podzakonskog akta. Član 4 osporenog zakona preinačuje ovu odredbu, naime utvrđivanje visine naknade za ovu kategoriju osoba, utvrđujući da Vlada Kosova, na predlog Ministarstva finansija, odlučuje o visini naknade zavisno od budžetskih mogućnosti, troškova života i eventualne inflacije.
191. Sud takođe primećuje da mimo činjenice da član 7 gore navedenog zakona, samo utvrđuje da se nivo naknade zasniva *"u određenom stepenu zasnovanom na minimalnoj zaradi na Kosovu"*, te shodno tome, ne utvrđujući obavezno da nivo naknade bude najmanje na nivou minimalne zarade u Republici Kosovo, kao što je slučaj sa kategorijom ratnih veterana OVK-a, članom 21, isti takođe utvrđuje diskreciono pravo Vlade da izmeni visinu naknade, zavisno od raspoloživosti dovoljnih sredstava za takve isplate, precizirajući takođe da u meri u kojoj Vlada smatra neophodnim da adresira okolnosti koje stvaraju nepredviđena fiskalna opterećenja u javnom budžetu ili da na drugi način obezbedi očuvanje javne fiskalne discipline, imaće nadležnost da donese odluku kojom se umanjuje ili eliminiše bilo koje beneficije predviđene ovim zakonom, uključujući beneficije koje se odnose na finansijske isplate, čak i kada se radi o sredstvima dodeljenim prema tada važećem zakonu o budžetu.
192. Na osnovu gore navedenog pojašnjenja, Sud naglašava da shodno odredbama Zakona o osobama sa paraplegijom i tetraplegijom, (i) ne postoji zakonska garancija na osnovu koje je visina naknade povezana sa nivoom minimalne zarade u Republici Kosovo; štaviše da (ii) Vlada ima diskreciono pravo izmene visine ove isplate zavisno od raspoloživosti sredstava u slučaju fiskalnih poteškoća pod uslovima utvrđenim ovim zakonom. U suštini, član 4 osporenog zakona, samo menja način utvrđivanja visine navedene naknade sa podzakonskog akta na predlog MRSZ-a, na odluku Vlade na predlog nadležnog ministarstva finansija.
193. U gore navedenom kontekstu, Sud ističe da osobe sa paraplegijom i tetraplegijom koje spadaju u delokrug Zakona o osobama sa paraplegijom i tetraplegijom, imaju zakonsko pravo na mesečnu naknadu. Ovo nije sporna činjenica i član 4 osporenog zakona nema uticaja na nju. Visina ove naknade nije utvrđena niti članom 7 Zakona o osobama sa paraplegijom i tetraplegijom niti članom 4 osporenog zakona. U stvari, i kako je pojašnjeno ranije, dok se član 7 Zakona o osobama sa paraplegijom i tetraplegijom poziva na minimalnu zaradu, isti ne utvrđuje da navedene naknade moraju biti barem na nivou minimalne zarade, ali u izvesnoj meri, štaviše, član 21 istog zakona utvrđuje diskreciono pravo Vlade da promeni ovaj iznos pod određenim uslovima. Shodno tome, na osnovu odredbi važećeg zakona, ne postoji zakonska garancija u vezi sa iznosom ove naknade. U takvim okolnostima, sporno je da li pravo na odštetu, čija visina nije definisana važećim zakonom, može da pokrene *„legitimna očekivanja“* u pogledu *„budućih prihoda“* osoba sa paraplegijom i tetraplegijom za potrebe garancija koje obuhvata član 46 Ustava u vezi sa članom 1 Protokola br. 1 EKLJP-a.
194. Kao što je razrađeno u gore navedenim načelima, Sud podseća da na osnovu sudske prakse EKLJP-a u tumačenju člana 1 Protokola br. 1 EKLJP, koncept *„imovine“*, u principu, uključuje i *„postojeću imovinu“* i potraživanu imovinu, u vezi sa kojima

podnosilac zahteva može da argumentuje da on ili ona ima barem „*legitimno očekivanje*“. U okolnostima konkretnog slučaja nije sporno da se ne radi o „*postojećoj imovini*“, već o budućoj imovini za koju postoji „*legitimno očekivanje*“. Da bi „*očekivanje*“ bilo „*legitimno*“, ono mora biti konkretnije prirode od obične nade i da bude zasnovano na zakonskoj odredbi ili zakonskom aktu kao što je sudska odluka, koji se odnosi na navedeni imovinski interes. U okolnostima konkretnog slučaja, imajući u vidu da nije sporno pravo na mesečnu naknadu, već visina ove naknade, koja nije utvrđena Zakonom o osobama sa paraplegijom i tetraplegijom, niti se menja i/ili smanjuje članom 4 osporenog zakona, po oceni Suda, ne mogu postojati „*legitimna očekivanja*“ u vezi sa imovinom, odnosno „*budući prihodi*“, u kontekstu imovinskih prava.

195. U takvim okolnostima, i uzimajući u obzir (i) nadležnost Skupštine da utvrđuje socijalne politike Republike s jedne strane; ali i (ii) činjenicu da u okolnostima konkretnog slučaja pravo osoba sa paraplegijom i tetraplegijom na beneficije i/ili mesečnu naknadu nije sporno; i (iii) činjenicu da osporeni zakon ne utvrđuje niti smanjuje iznos ovih beneficija i/ili naknada, Sud utvrđuje da član 4. osporenog zakona nije u suprotnosti sa članom 46. [Zaštita imovine] Ustava u vezi sa članom 1. (Zaštita imovine) Protokola br. 1 EKLJP-a.
196. S obzirom na navedeno i uzimajući u obzir (i) vrednosti Ustava Republike koje se odnose na socijalnu pravdu i na osnovna prava i slobode; (ii) važnost ove kategorije građana prema Ustavu, ali i sudskoj praksi ESLJP; (iii) član 51. [Pravo na Zdravstvenu i Socijalnu Zaštitu] Ustava i koji, između ostalog, garantuje osnovno socijalno osiguranje koje se odnose na nezaposlenost, bolest, ograničene sposobnosti i starost na zakonom regulisan način; i (iv) činjenicu da je margina slobodne procene državama u ograničavanju prava ove kategorije znatno ograničenija i da države moraju imati veoma ozbiljne razloge da se mešaju u ova prava, uključujući mogućnost smanjenja odgovarajućih naknada, Sud naglašava da eventualno smanjenje iznosa „*budućih prihoda*“, uključujući u kontekstu „*penzija i socijalnih davanja*“, slepih osoba mora uvek biti proporcionalno legitimnom cilju kojem se teži i u tom kontekstu, svako eventualno smanjenje, uključujući ispod minimalnog praga od sto (100) evra, može biti osporen i predmet ocene zakonitosti i/ili ustavnosti, odnosno saglasnosti sa osnovnim pravima i slobodama.
197. Na kraju a u kontekstu kategorije slepih lica i osoba sa paraplegijom i tetraplegijom, Sud ističe Konvenciju Ujedinjenih nacija o pravima osoba sa ograničenom sposobnošću koju je Skupština Republike Kosovo predložila da se uključi u ustavni poredak Republike Kosovo, odnosno u listi međunarodnih instrumenata navedenih u članu 22. Ustava i koji imaju premoć nad zakonima Republike Kosovo. U ovom kontekstu, Sud podseća da je 2. avgusta 2023. godine, kroz presudu u slučaju KO207/22, odlučio o oceni saglasnosti sa Ustavom Republike Kosovo predloženog ustavnog amandmana da se listi međunarodnih ugovora i instrumenata, koji se direktno primenjuju u Republici Kosovo, doda Konvencija Ujedinjenih nacija o pravima osoba sa ograničenom sposobnošću (vidi presudu u slučaju KO207/22, sa podnosiocem Predsednik Skupštine Republike Kosovo, presuda od 3. avgusta, 2023).
198. Dok Ustav Republike Kosovo još uvek nije izmenjen da bi se pomenuta Konvencija uključila u pravni poredak Republike Kosovo, kao što je razrađeno u presudi Suda KO207/22, uključivanje takve konvencije u ustavni poredak stvara pozitivne obaveze za sve javne organe u Republici Kosovo. Konkretno, Sud podseća na odredbe člana 28. (Odgovarajući životni standard i socijalna zaštita) Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima osoba sa ograničenom sposobnošću i na obaveze vlasti, odnosno država ugovornica da priznaju pravo osobama sa ograničenom sposobnošću na adekvatan životni standard za sebe i svoje porodice, uključujući adekvatnu hranu, odeću i

stanovanje, i na stalno poboljšanje uslova života, i obavezu preduzimanja odgovarajućih koraka za zaštitu i promovisanje ostvarivanja ovih prava bez diskriminacije po osnovu ograničene sposobnosti.

3. Ocena ustavnosti člana 6 Osporenog zakona sa članom 51 [Pravo na zdravstvenu i socijalnu zaštitu] Ustava

A. Suština navoda i protiv-argumenti stranaka

199. Sud podseća da podnosioci zahteva tvrde da član 6. osporenog zakona, a kojim je Vladi omogućeno, u nedostatku predloga Ekonomsko-socijalnog saveta, da odredi minimalnu zaradu nezavisno od Ekonomsko-socijalnog saveta, nije u skladu sa ustavnim vrednostima socijalne pravde, između ostalog i zato što i uprkos činjenice da Ekonomsko-socijalni savet i pitanja u vezi sa određivanjem minimalne zarade nisu precizirana u Ustavu, socijalna pravda kao princip ustavnog poretka mora se tumačiti prema MOR-u i Konvenciji o utvrđivanju minimalne zarade, koja precizira da nadležni organi, u dogovoru ili nakon iscrpnih konsultacija sa organizacijama koje zastupaju poslodavce i zaposlene, utvrđuju minimalnu zaradu. U suštini, navode podnosioca zahteva podržava i Ombudsman.
200. S druge strane, Ministarstvo finansija i Poslanička grupa LVV-a se protive argumentima, ističući da (i) način određivanja minimalne zarade nije ustavno pitanje; (ii) Republika Kosovo nije članica MOR-a, niti su njene konvencije ratifikovane; budući da (iii) čak i kada bi se primenili standardi koji proizilaze iz Konvencije o određivanju minimalne zarade, osporeni član je u saglasnosti sa istom jer propisuje da Vlada utvrđuje minimalnu zaradu na predlog Ekonomsko-socijalnog saveta i samo u nedostatku tog predloga, Vlada može sama da odredi visinu minimalne zarade.

B. Ocena Suda

201. Sud prvo naglašava da član 57 (Minimalna zarada) Zakona o radu utvrđuje da Vlada Kosova na kraju svake kalendarske godine utvrđuje minimalnu zaradu na predlog Ekonomsko-socijalnog saveta. U nastavku, Sud primećuje da se, na osnovu gore navedenog člana, prilikom utvrđivanja minimalne zarade moraju uzeti u obzir sledeći faktori: (i) troškovi života; (ii) procenat stope nezaposlenosti; (iii) opšta situacija na tržištu rada; i (iv) stepen konkurencije i produktivnosti u zemlji. Takođe, navedenim članom je precizirano da se minimalna zarada utvrđuje na osnovu radnog vremena, na period od godinu dana, objavljen u Službenom listu Republike Kosovo, dok se minimalna zarada može odrediti sporazumom na nacionalnom nivou, na nivou ogranka i na nivou preduzeća, ali ista ne sme biti niža od minimalne zarade iz stava 1. ovog člana, odnosno na nivou minimalne zarade koju utvrđuje Vlada na predlog Ekonomsko-socijalnog Saveta.
202. Sud podseća da član 6. osporenog zakona izmenjuje i dopunjuje samo stav 1. člana 57. Zakona o radu, zadržavajući obavezu Vlade da utvrđuje minimalnu zaradu na predlog Ekonomsko-socijalnog saveta, ali dodajući mogućnost da Vlada sama odredi minimalnu zaradu, u nedostatku takvog predloga.
203. U kontekstu navoda i protivargumenata stranaka u vezi sa ustavnošću navedenog člana, Sud na početku podseća da je na osnovu (i) člana 7. [Vrednosti] Ustava, ustavni poredak Republike Kosovo se, između ostalog, zasniva na principima jednakosti, poštovanja ljudskih prava i sloboda i vladavine prava, nediskriminacije, imovinskih prava i socijalne pravde; dok na osnovu (ii) člana 51 [Pravo na Zdravstvenu i Socijalnu Zaštitu] Ustava, (a) zdravstvena zaštita i socijalna zaštita uređuju se zakonom; i (b) osnovno

socijalno osiguranje, koje se odnosi na nezaposlenost, bolest, invalidnost i starost, regulisano je zakonom.

204. Navedeni članovi Ustava delegiraju socijalnu zaštitu na nivo zakonske regulative, uvek pod uslovom poštovanja osnovnih vrednosti Republike Kosovo, uključujući i socijalnu pravdu. Prema gore navedenim pojašnjenjima, Sud ističe da su pitanja u vezi sa minimalnom zaradom uređena na nivou zakona, odnosno Zakona o radu, dok su dalje precizirana na nivou podzakonskog akta, odnosno Administrativnog uputstva br. 09/2017 za utvrđivanje minimalne zarade u Republici Kosovo.
205. Sud primećuje da je odnos između Vlade i Socijalno-ekonomskog saveta u određivanju minimalne zarade u Republici Kosovo od suštinskog značaja u okolnostima ovog slučaja. Prema Zakonu o radu, pri određivanju minimalne zarade Vlada je uslovljena predlogom Ekonomsko-socijalnog saveta. U kontekstu ovog poslednjeg, Sud primećuje da je na osnovu člana 5 (Ekonomsko-socijalni savet) Zakona br. 04/L-008 o Ekonomsko-socijalnom savetu, poslednje navedeni je telo na nacionalnom nivou, koje vodi konsultacije i daje predloge nadležnim organima u vezi sa pitanjima koja proizilaze iz radnog odnosa, socijalne zaštite i druga pitanja koja se odnose na ekonomske politike u Republici Kosovo. Savet, na osnovu navedenog člana, sastoji se od (i) pet (5) predstavnika koje imenuju organizacije zaposlenih; (ii) pet (5) predstavnika koje su imenovale organizacije poslodavaca; i (iii) pet (5) predstavnika koje imenuje Vlada Kosova. Dalje, na osnovu člana 17. (Donošenje odluka u ESS) navedenog zakona, odluke Saveta se usvajaju sa dvotrećinskom (2/3) većinom glasova stalnih članova Saveta. Sud ističe da takav sastav, uključujući način odlučivanja za koji je potrebna kvalifikovana većina, ima za cilj postizanje širokog konsenzusa između Vlade i organizacija poslodavaca i zaposlenih u vezi sa određivanjem nivoa minimalne zarade u Republici Kosovo.
206. Izmene predložene članom 6. osporenog zakona utiču na to uslovljavanje, čime se utvrđuje da dok Vlada određuje minimalnu zaradu na predlog Ekonomsko-socijalnog saveta, u nedostatku takvog predloga, resorni ministar finansija, nakon obaveštenja Ekonomsko-socijalnog saveta, može podneti takav predlog Vladi Kosova.
207. Na osnovu navedene odredbe, Sud primećuje da Vlada može samostalno odrediti nivo minimalne zarade, samo kada Ekonomsko-socijalni savet ne podnese takav predlog. U ovom kontekstu, Sud ne može a da ne istakne način odlučivanja u Ekonomsko-socijalnom savetu, u čijem sastavu predstavnici koje imenuje Vlada čine jednu trećinu (1/3) Saveta, a u slučaju njihovog protivljenja u prilog jednostranog odlučivanja Vlade, Ekonomsko-socijalni savet bi mogao da predloži Vladi određivanje minimalne zarade, onemogućavajući time Vladi jednostrano odlučivanje, samo kada bi se predstavnici koje imenuju organizacije zaposlenih i oni koje imenuju organizacije poslodavaca, dogovorili o nivou minimalne zarade u Republici Kosovo. Međutim, njihovi stavovi često mogu biti kontradiktorni zbog suprotnih interesa koje mogu predstavljati. Takva situacija stavlja članove Ekonomsko-socijalnog saveta koje imenuje Vlada u prednosti u odnosu na ostale članove Ekonomsko-socijalnog saveta. Takav odnos članova Socijalno-ekonomskog saveta, u kontekstu mogućnosti Vlade da sama bude u stanju da odredi minimalnu zaradu, ne mora nužno da ide u prilog postizanju opšteg konsenzusa u vezi sa minimalnom zaradom u Republici Kosovo.
208. Imajući to u vidu, Sud ponovo ističe da mimo socijalne pravde kao vrednosti Republike Kosovo, pitanja u vezi sa mehanizmima koji određuju minimalnu zaradu regulisana su na nivou zakona. Isti stav imaju i podnosioci zahteva i zainteresovane strane pred Sudom. U navedenom kontekstu, Sud naglašava da je usvajanje zakona u nadležnosti Skupštine Republike Kosovo, te da u slučaju da se oni osporavaju pred Sudom, nije u nadležnosti poslednje navedenog da ocenjuje izbor javnih politika od strane

predstavnik naroda, već samo da utvrdi da li su prekršene odredbe Ustava. Kao što je gore objašnjeno, poslednji navedeni ne sadrži norme koje regulišu pitanje neophodnih mehanizama za određivanje minimalne zarade u Republici Kosovo.

209. Štaviše, Sud primećuje da Republika Kosovo nije članica MOR-a, niti je ratifikovala njene konvencije. Shodno tome, iste nisu deo unutrašnjeg pravnog poretka Republike Kosovo. Međutim, Sud napominje da se u uvodu Zakona o radu ističe da “ *Imajući u vidu konvencije o međunarodnoj organizaciji rada [...] Sa namerom stvaranja funkcionalne, sveobuhvatne i održive zakonske osnove iz radnog odnosa*”. Ovo podrazumeva da je zakonodavac prilikom izrade Zakona o radu ugradio i vodio računa o međunarodnim standardima definisanim u konvencijama MOR-a, kojima se uređuju prava i obaveze koje proističu iz radnog odnosa.
210. Na osnovu gore navedenog, Sud ističe da će se, pri tumačenju da li član 6. osporenog Zakona krši socijalnu pravdu, u meri u kojoj je to relevantno, pozivati na stavove MOR-a i njegovih relevantnih konvencija, odnosno Konvencije MOR-a o određivanju minimalne zarade. U tom kontekstu, Sud primećuje da je, prema standardima MOR-a, određivanje minimalne zarade jedan od mehanizama koje države moraju da koriste da bi ostvarile socijalnu pravdu. Čini se da je svrha određivanja minimalne zarade da se zaštite zaposleni koji imaju veoma niske plate i da se obezbede uslovi za dostojanstven život. Konvencija MOR-a obavezuje državne organe u svakoj zemlji da odrede grupe zaposlenih koji se pokrivaju minimalnom zaradom, nakon sporazuma ili pune konsultacije sa predstavnicima zaposlenih i poslodavaca. Dakle, naglasak se stavlja na punu konsultaciju sa svim relevantnim akterima.
211. Tačnije, Sud ističe da Konvencija MOR-a o određivanju minimalne zarade, između ostalog, i u meri koliko je to relevantno za okolnosti konkretnog slučaja, u svom članu 1. utvrđuje da (i) svaki član MOR-a, koji ratifikuje ovu Konvenciju, obavezuje se da uspostavi sistem minimalnih plata koji pokriva sve grupe nadničara čiji su uslovi zaposlenja takvi da bi takvo pokriće bilo odgovarajuće; i (ii) nadležni organ u svakoj zemlji će, u dogovoru ili nakon iscrpne konsultacije sa predstavnicima zainteresovanih organizacija poslodavaca i zaposlenih, gde takve organizacije postoje, odrediti grupe nadničara koji će biti pokriveni.
212. Štaviše, član 3. gore navedene Konvencije utvrđuje da elementi koji se moraju uzeti u obzir pri određivanju nivoa minimalnih zarada, u kojoj meri je to moguće i prikladno u odnosu na praksu i uslove u zemlji, uključuju (i) potrebe zaposlenih i njihovih porodica, uzimajući u obzir opšti nivo plata u zemlji, troškove života, beneficije socijalnih osiguranja i relativne životne standarde drugih socijalnih grupa; i (ii) ekonomske faktore, uključujući zahteve ekonomskog razvoja, nivoa produktivnosti i želju da se postigne i održi visok nivo zaposlenosti.
213. Sud takođe primećuje da što se tiče mehanizma kojim se utvrđuje minimalna zarada, član 4. Konvencije predviđa da (i) svaka članica koja ratifikuje ovu Konvenciju će uspostavljati i/ili održavati mehanizam koji odgovara uslovima i zahtevima zemlje, kojima se minimalne zarade za grupe nadničara koji se pokrivaju članom 1. Konvencije mogu se po potrebi odrediti i prilagoditi; (ii) u vezi sa uspostavljanjem, funkcionisanjem i modifikacijom ovog mehanizma potrebno je izraditi odredbe, iscrpne konsultacije sa reprezentativnim organizacijama zainteresovanih poslodavaca i zaposlenih ili, ukoliko takve organizacije ne postoje, sa predstavnicima zainteresovanih poslodavaca i zaposlenih; i (iii) gde god je to podobno za prirodu mehanizma za određivanje minimalne zarade, takođe izraditi odredbe o direktnom učešću u njegovom funkcionisanju (a) predstavnika dotičnih organizacija poslodavaca i zaposlenih ili, ukoliko ne postoje takve organizacije, predstavnika zainteresovanih poslodavaca i zaposlenih, na ravnopravnim osnovama; i (b) lica nadležnih da zastupaju opšte interese

zemlje i imenovanih nakon iscrpnih konsultacija sa reprezentativnim organizacijama dotičnih poslodavaca i zaposlenih, kada takve organizacije postoje i kada takve konsultacije su u skladu sa zakonom ili praksom zemlje.

214. Sud takođe primećuje da shodno gore navedenih odredbi Konvencije o određivanju minimalne zarade, naglasak se stavlja na iscrpne konsultacije organizacija koje zastupaju poslodavce i zaposlene i naravno, na postizanje potpunog konsenzusa za određivanje nivoa minimalne zarade, kao jedan od mehanizama koji obezbeđuje socijalnu pravdu.
215. Na osnovu gore navedenih principa, Sud primećuje da je Zakonom o radu do sada bilo određeno da Vlada na kraju svake kalendarske godine određuje minimalnu zaradu na predlog Ekonomsko-socijalnog saveta. U međuvremenu, osporenim zakonom se menja ova formulacija i daje se mogućnost Ministarstvu finansija da, u nedostatku predloga Ekonomsko-socijalnog saveta za minimalnu zaradu, podnese predlog Vladi. Drugim rečima, osporeni zakon, kao i do sada, predviđa da Vlada Kosova određuje minimalnu zaradu na predlog Ekonomsko-socijalnog saveta, ali dozvoljava mogućnost da u slučajevima kada Ekonomsko-socijalni savet ne podnese svoj predlog, onda to može da uradi Ministarstvo finansija. U tom kontekstu, Sud ističe da iako se članom 6. osporenog zakona izbegava uslovljavanje predloga Socijalno-ekonomskog saveta za određivanje minimalne zarade, to ne utiče nužno na obavezu iscrpnih konsultacija sa organizacijama koje zastupaju poslodavce i zaposlene u okviru Ekonomsko-socijalnog saveta, jer potonji uvek ima primarnu ulogu u odlučivanju o predlogu za određivanje minimalne zarade u Republici Kosovo, a samo u slučaju ne postizanja ovog konsenzusa, nadležnost za odlučivanje u roku od jedne kalendarske godine, prelazi na Vladu Republike Kosovo. Štaviše, Sud primećuje da osporeni Zakon ne menja kriterijume koji se moraju uzeti u obzir prilikom određivanja minimalne zarade, kao što je propisano Zakonom o radu i standardima Konvencije MOR-a.
216. U takvim okolnostima, i imajući u vidu da (i) Ustav delegira pitanja koja se odnose na socijalno osiguranje na nivou zakona; (ii) Konvencija o određivanju minimalne zarade nije ratifikovana od strane Republike Kosovo; i (iii) da član 6. Osporenog zakona utiče na nadležnost Ekonomsko-socijalnog saveta da predlaže minimalnu zaradu, samo u slučaju nedonošenja odluke u roku od jedne kalendarske godine, i ne odstupa od obaveze vlasti da se konsultuju sa svim relevantnim akterima, niti isključuje mogućnost potpunog međusobnog dogovaranja članova Ekonomsko-socijalnog saveta u vezi sa određivanjem minimalne zarade, Sud ocenjuje da gore navedeni član ne proizilazi da krši odredbe Ustava.
217. Shodno tome, Sud utvrđuje da član 6 Osporenog zakona nije u suprotnosti sa članom 51 [Pravo na zdravstvenu i socijalnu zaštitu] Ustava.

IZ TIH RAZLOGA

Ustavni sud, u skladu sa stavom (5) člana 113. i stavom 2 člana 116 Ustava, u skladu sa članovima 20, 27. i 42. Zakona i shodno pravilima 48 (1) (a) i 72 Poslovnika o radu, dana 19. juna 2024. godine:

ODLUČUJE

- I. DA PROGLASI, jednoglasno, zahtev prihvatljivim;

- II. DA UTVRDI, jednoglasno, da član 2 (Izmena i dopuna Zakona br. 04/L-261 o ratnim veteranima Oslobođilačke vojske Kosova, izmenjen i dopunjen Zakonom br. 05/L-141) Zakona br. 08/L-142 o izmenama i dopunama zakona koji utvrđuju iznos beneficije u visini minimalne plate i porezne stope na godišnji lični dohodak, nije u suprotnosti sa članom 24 [Jednakost pred zakonom] i članom 46 [Zaštita imovine] Ustava Republike Kosovo u vezi sa članom 1 (Zaštita imovine) Protokola br. 1 Evropske konvencije o ljudskim pravima;
- III. DA UTVRDI, sa osam (8) glasova za i jednim (1) protiv, da član 3 (Izmena i dopuna Zakona br. 04/L - 092 o slepim licima) Zakona br. 08/L-142 o izmenama i dopunama zakona koji utvrđuju iznos beneficije u visini minimalne plate i porezne stope na godišnji lični dohodak, nije u suprotnosti sa članom 24 [Jednakost pred zakonom] i članom 46 [Zaštita imovine] Ustava Republike Kosovo u vezi sa članom 1 (Zaštita imovine) Protokola br. 1 Evropske konvencije o ljudskim pravima;
- IV. DA UTVRDI, jednoglasno, da član 4 (Izmena i dopuna Zakona br. 05/L - 067 o statusu i pravima osoba sa paraplegijom i tetraplegijom) Zakona br. 08/L-142 o izmenama i dopunama zakona koji utvrđuju iznos beneficije u visini minimalne plate i porezne stope na godišnji lični dohodak, nije u suprotnosti sa članom 24 [Jednakost pred zakonom] i članom 46 [Zaštita imovine] Ustava Republike Kosovo u vezi sa članom 1 (Zaštita imovine) Protokola br. 1 Evropske konvencije o ljudskim pravima;
- V. DA UTVRDI, sa osam (8) glasova za i jednim (1) protiv, da član 6 (Izmena i dopuna Zakona br. 03/L-212 o radu) Zakona br. 08/L-142 o izmenama i dopunama zakona koji utvrđuju iznos beneficije u visini minimalne plate i porezne stope na godišnji lični dohodak, nije u suprotnosti sa članom 51 [Pravo na zdravstvenu i socijalnu zaštitu] Ustava Republike Kosovo;
- VI. DA PROGLASI, da se shodno članu 43 (Rok) Zakona br. 03/L-121 o Ustavnom sudu Republike Kosovo, Zakon br. 08/L-142 o izmenama i dopunama zakona koji utvrđuju iznos beneficije u visini minimalne plate i porezne stope na godišnji lični dohodak, prosleđuje Predsednici Republike Kosovo na objavljivanje;
- VII. DA DOSTAVI ovu presudu strankama;
- VIII. DA OBJAVI ovu presudu u Službenom listu, u skladu sa stavom 4. člana 20. Zakona.

Sudija izvestilac


Remzije Istrefi-Peci



Predsednica Ustavnog suda


Gresa Caka-Nimani