



USTAVNI SUD REPUBLIKE KOSOVO



Informativni Bilten

Jul – Decembar 2024

SADRŽAJ:

ŠESTOMESEČNI IZVEŠTAJ RADA	2
POSETE I AKTIVNOSTI USTAVNOG SUDA.....	5
PRESUDE.....	10
ESLjP – VAŽNE ODLUKE.....	35



Ustav Kosova - Poglavlje VIII

Ustavni sud

Član 112

[Osnovna Načela]

1. Ustavni sud je konačna vlast u Republici Kosovo za tumačenje Ustava i saglasnosti zakona sa Ustavom.
2. Ustavni sud je potpuno nezavistan u obavljanju svojih dužnosti.

Sastav Ustavnog suda

Ustavni sud Republike Kosovo je sastavljen od 9 (devet) sudija.

Sudije Ustavnog suda Republike Kosovo se imenuju u skladu sa članom 114 [*Sastav i Mandat Ustavnog suda*] Ustava i članovima 6 i 7. Zakona o Ustavnom sudu Republike Kosovo.

Nakon osnivanja Ustavnog suda u 2009 godine i u skladu sa bivšim članom 152 [*Privremeni Sastav Ustavnog suda*] Ustava, 6 (šest) od 9 (devet) sudija je imenovao predsednik Republike Kosova na predlog Skupštine.

Od 6 (šest) domaćih sudija, 2 (dva) sudija su služili za neobnovljiv rok od 3 (tri) godine, 2 (dva) sudija su služili za neobnovljiv rok od 6 (šest) godina i 2 (dva) sudija su služili za neobnovljiv rok od 9 (devet) godina.

U skladu sa gore navedenim članom 152 [*Privremeni Sastav Ustavnog suda*] Ustava, 3 (troje) međunarodnih sudija je imenovao Međunarodni civilni predstavnik, nakon konsultacije sa predsednikom Evropskog suda za ljudska prava.

* *Sud se trenutno sastoji od sedam (7) sudija.*

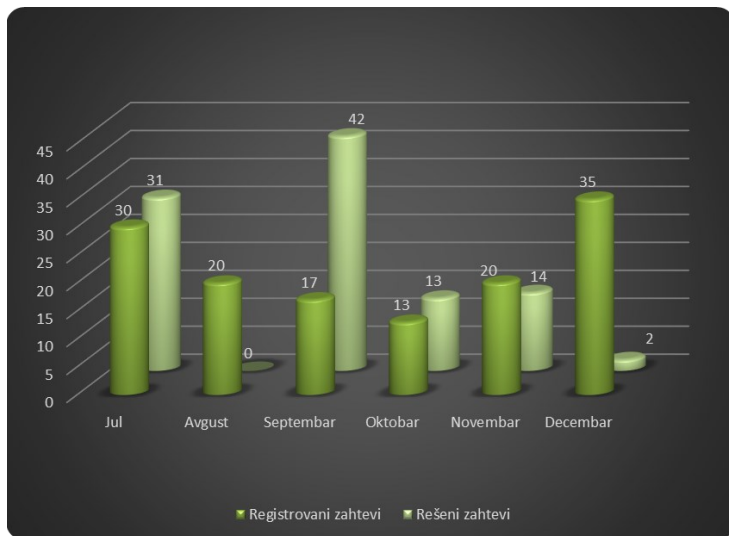


Status predmeta

Tokom šestomesečnog perioda: 1. jul – 31. decembar 2024. godine, Sud je primio 135 novih zahteva dok je na radu imao ukupno 382 zahteva/predmeta. Ukupno 102 zahteva je rešeno ili 26.63% svih slučajeva na raspolaganju.

Tokom ovog perioda, 141 odluka je objavljeno na internet stranici Suda.

*Dinamika primljenih zahteva po mesecima
(1. jul – 31. decembar 2024. godine)*



U nastavku su predstavljene dvadeset i pet (25) presude koje je Sud doneo tokom šestomesečnog perioda, 1. jul – 31. decembar 2024. godine:

- Presuda u slučaju KO157/23, podnosilac zahteva: Vlora Dumoshi i 11 drugih poslanika. U podnošenom zahtevu se tražilo ocena ustavnosti odluke br. 08-V-583 Skupštine Republike Kosovo o razrešenju članice Odbora Tela za razmatranje nabavki od 13. jula 2023. godine.
- Presuda u slučaju KI154/23, podnosilac zahteva: Afrim Tafarshiku. U podnošenom zahtevu se tražilo ocena ustavnosti presude [AC. Nr. 8304/2021], Apelacionog suda Republike Kosova, od 20. februara 2023. godine.
- Presuda u slučaju KO114/23, KO192/23, KO227/23 i KO229/23, podnosilac zahteva: Vrhovni sud Republike Kosova. U podnošenom zahtevu se tražilo ocena ustavnosti stava 2. člana 4, stava 4. člana 432. i stava 2. člana 438. Zakonika o krivičnom postupku Republike Kosovo br. 08/L-032.
- Presuda u slučaju KO232/23 i KO233/23, podnosilac zahteva: Abelard Tahiri i 10 drugih

poslanika; i Besian Mustafa i 10 drugih poslanika. U podnošenom zahtevu se tražilo ocena ustavnosti Zakona br. 08/L-180 o izmenama i dopunama Zakona br. 06/L-048 o Nezavisnom nadzornom odboru za civilnu službu Kosova.

- Presuda u slučaju KO46/23, podnosilac zahteva: Abelard Tahiri i 9 drugih poslanika. U podnošenom zahtevu se tražilo ocena ustavnosti Zakona br.08/L-121 o državnom birou za proveru i oduzimanje neopravdane imovine.
- Presuda u slučaju KI199/22, podnosilac zahteva: P.T.P. "Arta XH". U podnošenom zahtevu se tražilo ocena ustavnosti rešenja [E. Rev. br. 75/20] Vrhovnog suda Kosova od 1. avgusta 2022. godine.
- Presuda u slučaju KI172/23, podnosilac zahteva: Rejhane Ceka, Fiknete Ceka, Lejlane Ceka i Sara Ceka. U podnošenom zahtevu se tražilo ocena ustavnosti rešenja Vrhovnog suda Kosova Rev. br. 216/2023 od 19. juna 2023. godine u vezi sa presudom Apelacionog suda Republike Kosova [Ac. br. 3023/2020] od 7. aprila 2023. godine.
- Presuda u slučaju KI04/23, podnosilac zahteva: Avdyl Bajgora. U podnošenom zahtevu se tražilo ocena ustavnosti rešenje [Rev. br. 43/2022] Vrhovnog suda Republike Kosova od 10. oktobra 2022. godine.
- Presuda u slučaju KO158/23, podnosilac zahteva: Besnik Tahiri i 9 drugih poslanika Skupštine Republike Kosova. U podnošenom zahtevu se tražilo 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.
- Presuda u slučaju KO248/23, podnosilac zahteva: Ferat Shala i 9 drugih poslanika Skupštine Republike Kosova. U podnošenom zahtevu se tražilo ocena ustavnosti Zakona br. 08/L-209 o održivim ulaganjima.
- Presuda u slučaju KI272/23, podnosilac zahteva: Ali Tahiri. U podnošenom zahtevu se tražilo ocena ustavnosti rešenja [AKPA. II. br. 163/23] Apelacionog tužilaštva od 1. novembra 2023. godine.
- Presuda u slučaju KI23/24, podnosilac zahteva: Agim Zogaj. U podnošenom zahtevu se tražilo ocena ustavnosti presude [AC-I-21-0836-A0001] Žalbenog veća Posebne komore Vrhovnog suda Republike Kosova za pitanja koja se odnose na

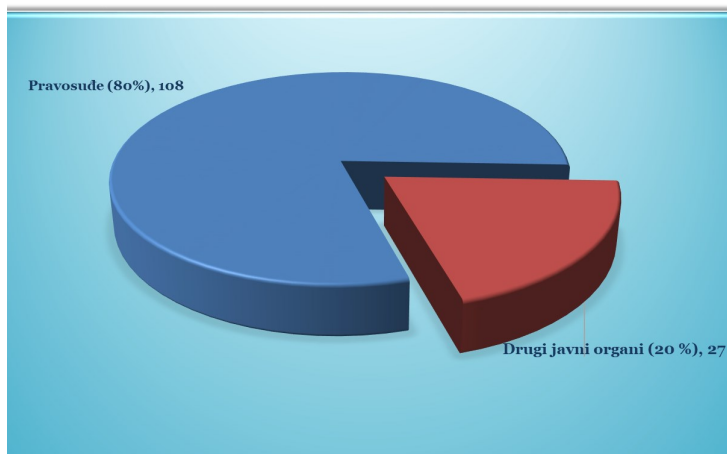


- Kosovsku agenciju za privatizaciju od 26. oktobra 2023. godine.
- Presuda u slučaju KI190/22, podnosilac zahteva: Ramiz Isaku. U podnošenom zahtevu se tražilo ocena ustavnosti presude [AC-I-21-0642] Žalbenog veća Posebne komore Vrhovnog suda Republike Kosova od 31. avgusta 2022. godine.
 - Presuda u slučaju KI103/24, podnosilac zahteva: Sylejman Zeneli. U podnošenom zahtevu se tražilo ocena ustavnosti presude [Rev. br. 485/2022] Vrhovnog suda Republike Kosova od 5. januara 2023. godine.
 - Presuda u slučaju KI177/22, podnosilac zahteva: Pashk Bibaj. U podnošenom zahtevu se tražilo ocena ustavnosti presude Žalbenog veća Posebne komore Vrhovnog suda za pitanja koja se odnose na Kosovsku agenciju za privatizaciju [AC-II-21-0058] od 23. maja 2022. godine.
 - Presuda u slučaju KI49/23, podnosilac zahteva: Shaban Dulahu i drugi. U podnošenom zahtevu se tražilo ocena ustavnosti presude [ARJ-UZVP. br. 109/2022] Vrhovnog suda Republike Kosova od 20. oktobra 2022. godine.
 - Presuda u slučaju KI36/23, podnosilac zahteva: “DONA-IMPEX” d.o.o. U podnošenom zahtevu se tražilo ocena ustavnosti presude Vrhovnog suda Republike Kosova [E. Rev. br. 45/2021] od 10. novembra 2022. godine.
 - Presuda u slučaju KI43/24, podnosilac zahteva: Merita Visoka, Eroll Visoka i Melinde Visoka. U podnošenom zahtevu se tražilo ocena ustavnosti rešenja Vrhovnog suda Republike Kosova [Rev. br. 382/2023] od 17. oktobra 2023. godine.
 - Presuda u slučaju KI84/22, podnosilac zahteva: Slavica Đorđević. U podnošenom zahtevu se tražilo ocena ustavnosti rešenja Vrhovnog suda Republike Kosova [Rev. br. 170/2021] od 19. oktobra 2021. godine.
 - Presuda u slučaju KI11/24, podnosilac zahteva: Zekë Jasiqi. U podnošenom zahtevu se tražilo ocena ustavnosti rešenja Apelacionog suda Republike Kosova [PN. br. 1420/23] od 15. novembra 2023. godine.
 - Presuda u slučaju KI105/24, podnosilac zahteva: Imrije Kadriu. U podnošenom zahtevu se tražilo ocena ustavnosti presude Apelacionog suda Republike Kosova [Ac. br. 2125/22] od 23. februara 2024. godine.
 - Presuda u slučaju KI117/23, podnosilac zahteva: “Exclusive” d.o.o. U podnošenom zahtevu se tražilo ocena ustavnosti Zakona rešenja Vrhovnog suda Republike Kosova [E.Rev. br. 1/2023] od 17. januara 2023. godine.
 - Presuda u slučaju KI118/23, podnosilac zahteva: Shehide Muhadri. U podnošenom zahtevu se tražilo ocena ustavnosti presude Apelacionog suda Republike Kosovo [Ac. br. 530/2016] od 30. marta 2023. godine.
 - Presuda u slučaju KO15/24, podnosilac zahteva: Institucija Ombudsmana. U podnošenom zahtevu se tražilo ocena ustavnosti člana 28. Zakona br. 08/L-228 o opštim izborima u Republici Kosovo.
 - Presuda u slučaju KO283/23, podnosilac zahteva: Abelard Tahiri i 9 drugih poslanika Skupštine Republike Kosova. U podnošenom zahtevu se tražilo ocena ustavnosti odluke Skupštine Republike Kosova [br. 08-V-668] od 15. decembra 2023. godine o razrešenju g. Agrona Beke sa pozicije člana Tužilačkog saveta Kosova.

Navodni počinioci kršenja prava

- 108 zahteva ili 80% zahteva se odnose na odluke sudova;
- 27 zahteva ili 20% zahteva se odnose na odluke drugih javnih organa;

*Navodni prekršioc i prava
(1. jul – 31. decembar 2024. godine)*

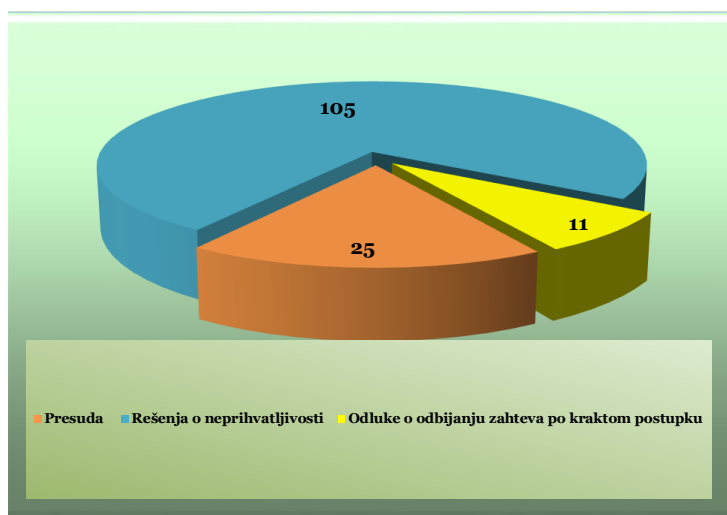


Sednice i veća za razmatranje

Tokom šestomesečnog perioda: 1. jul – 31. decembar 2024. godine, Ustavni sud je održao 15 plenarnih sednica i 122 veća za razmatranje, u kojim su razmatrani slučajevi rešeni odlukama, rešenjima, i presudama. Tokom ovog šestomesečnog perioda, Ustavni sud je objavio 141 odluka. Struktura objavljenih odluka izgleda na sledeći način:

- 25 presuda;
- 105 rešenja o neprihvatljivosti;
- 11 odluke o odbijanju zahteva po krakatom postupku;

*Struktura odluka
(1. jul – 31. decembar 2024. godine)*

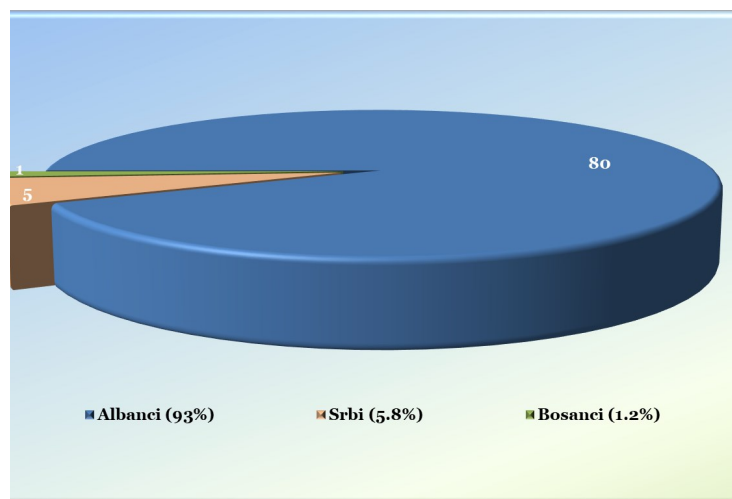


Pristup Sudu

Pristup pojedinaca Sudu se prikazuje na sledeći način:

- 80 zahteva je podneto od Albanaca, ili 93%;
- 5 zahteva su podneti od pripadnika Srpske zajednice, ili 5,8%;
- 1 zahtev je podnet od pripadnika Bosanske zajednice, ili 1,2%;

*Etnička struktura podnosilaca zahteva
(1. jul – 31. decembar 2024. godine)*





12. jul 2024. godine



Sudije Ustavnog suda Republike Kosovo, gđa. Selvete Gërxhaliu – Krasniqi i g. Jeton Bytyqi, boravili su u radnoj poseti Ustavnom savetu Republike Francuske, sa sedištem u Parizu.

Tokom posete Ustavnom savetu Francuske, sudiju Gërxhaliu – Krasniqi i sudiju Bytyqi, prvo je na sastanku primio generalni sekretar ove institucije, g. Jean Maïa, koji ih je bliže upoznao sa standardnim procedurama za razmatranje predmeta i podnetih zahteva, sa funkcionisanjem pravnog departmana i sa načinom pripreme nacрта odluka pre njihovog konačnog usvajanja.

Sudija Gërxhaliu – Krasniqi i sudija Bytyqi su zatim primljeni u odvojenom sastanku od strane predsednika Ustavnog saveta Francuske i bivšeg francuskog premijera, g. Laurent Fabius.

Drugog dana posete, sudije Gërxhaliu – Krasniqi i Bytyqi sastali su se sa dvojicom sudija članica Ustavnog saveta Francuske, gđom. Corinne Luquiens i gđom. Véronique Malbec, gde su tema razgovora, između ostalih, bila i razna ustavna pitanja koja se obrađuju u oblasti ljudskih prava i primene sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava.

Poseta sudija Gërxhaliu – Krasniqi i Bytyqi je realizovana u nastavku saradnje Ustavnog suda Republike Kosovo sa francuskim sudovima, odnosno Ustavnim savetom, Državnim savetom i Kasacionim sudom Francuske.

18. jul 2024. godine

Predsednica Ustavnog suda Republike Kosovo, gđa Gresa Caka – Nimani, primila je ambasadora Ujedinjenog Kraljevstva na Kosovu, g. Jonathana Hargreavesa. Nakon što mu je poželela dobrodošlicu, predsednica Caka – Nimani upozнала je ambasadora Hargreavesa sa dosadašnjim radom Suda, izazovima u

radu i posvećenosti njihovom prevazilaženju, kao i dobrim odnosima saradnje sa homolognim sudovima u regionu i šire.

Predsednica Caka – Nimani izrazila je svoju zahvalnost na kontinuiranoj pomoći koju je Britanska vlada pružila Ustavnom sudu, ali i drugim institucijama u zemlji, u razvoju profesionalnih i infrastrukturnih kapaciteta.

Ambasador Hargreaves je, nakon što se zahvalio predsednici Caka – Nimani na prijemu, istakao da diplomatska misija Ujedinjenog Kraljevstva na Kosovu ostaje posvećena jačanju pravosudnog sektora i zaštiti nezavisnosti sudskog sistema u zemlji.



9. septembar 2024. godine

Predsednica Ustavnog suda Republike Kosovo, gđa Gresa Caka – Nimani i sudija Remzije Istrefi – Peci, primile su na zajedničkom sastanku zvaničnu delegaciju Saveznog ustavnog suda Nemačke.

Tokom razgovora sa delegacijom koju su činili pravni savetnici i istraživači Saveznog ustavnog suda Nemačke, predsednica Caka – Nimani je najpre upozнала članove delegacije sa istorijatom izgradnje države i razvoja ustavnog sudstva na Kosovu, osnivanjem Ustavnog suda i izradom Ustava Republike Kosovo, kao i sa pomoću koju su pružili mnogobrojni međunarodni donatori u podizanju infrastrukturnih i stručnih kapaciteta Suda.



U nastavku, predsednica Caka – Nimani je takođe diskutovala i o konsolidaciji sudske prakse Suda tokom godina, najvažnijim obrađenim predmetima, primeni sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava u odlukama Suda, kao i o odličnoj saradnji sa Venecijanskom komisijom i ustavnim sudovima



drugih država članica. Predsednica Caka – Nimani je izrazila posebnu zahvalnost Saveznom ustavnom sudu Nemačke na pomoći koju je pružio Ustavnom sudu Kosova od prvih dana njegovog osnivanja, izdvajajući podršku Vlade Nemačke za stručne radionice sa redovnim sudstvom, kao i na kontinuiranoj podršci u naporima za učlanjenje Suda u međunarodne stručne forume.

Sudija Remzije Istrefi – Peci je izbliza upoznala nemačke goste sa pristupom građana Sudu, organizaciji dana Otvorenog suda, kao i periodičnim sastancima i posetama koje učenici, studenti i pripadnici pravne zajednice realizuju u saradnji sa Ustavnim sudom.

18. septembar 2024. godine



Predsednica Ustavnog suda Republike Kosovo, gđa Gresa Caka – Nimani, primila je novog šefa Kancelarije EU i specijalnog predstavnika EU na Kosovu, g. Aivoa Orava.

Nakon što mu je poželela uspeh na novoj dužnosti, predsednica Caka – Nimani je upoznala g. Orava sa istorijatom osnivanja Ustavnog suda, koje je usledilo nakon usvajanja Ustava Republike Kosovo 2008. godine, o najvažnijim odlukama Suda tokom godina i postignutim napretkom u konsolidaciji sudske prakse. Predsednica Caka – Nimani je izrazila posebnu zahvalnost na kontinuiranoj podršci koju su evropske institucije i drugi međunarodni donatori pružali Ustavnom sudu u konsolidaciji njegovih profesionalnih i infrastrukturnih kapaciteta. U nastavku, predsednica Caka – Nimani je stavila naglasak i na značajnu ulogu koju Ustavni sud nastavlja da ima u procesima demokratskog razvoja zemlje, kao i na primenu sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava u njegovom odlučivanju.

Ambasador Orav je sa svoje strane potvrdio da podrška jačanju vladavine prava u zemlji i nezavisnom pravosudnom sistemu, ostaje prioritet institucija EU.

20. septembar 2024. godine

Sudija Ustavnog suda Republike Kosovo, gđa Remzije

Istrefi – Peci, ugostila je grupu studenata i mladih istraživača sa nemačkih univerziteta, koji borave u Prištini u okviru studijske posete: “Preporođen – Pronalaženje identiteta na Kosovu”.



Nakon što im se zahvalila na poseti, sudija Istrefi – Peci je na početku iznela kratak opis istorijata naše zemlje, prelaznog perioda do proglašenja nezavisnosti, donošenja Ustava Republike Kosovo i osnivanja Ustavnog suda. U nastavku, sudija Istrefi – Peci je upoznala mlade studente i sa prvim sastavom međunarodnih sudija Suda, najvažnijim odlukama koje je ovaj Sud donosio tokom godina i sa dobrim odnosima saradnje sa homolognim regionalnim i evropskim sudovima, kao i naporima za učlanjenje u razne međunarodne stručne forume. Sudija Istrefi – Peci je stavila naglasak i na konsolidaciju sudske prakse Ustavnog suda, primenu Evropske konvencije o ljudskim pravima i primenu sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava u svakoj svojoj odluci.

Studenti su izrazili svoje interesovanje da se detaljnije informišu o prirodi i broju podnetih predmeta, predmetima koje su podnosili pripadnici nevećinskih zajednica i pristupu građana Sudu.

9. oktobar 2024. godine



Sudije Ustavnog suda i Vrhovnog suda Republike Kosovo, u nastavku organizovanja zajedničkih stručnih radionica, učestvovala su na radionici organizovanoj uz podršku Nemačke fondacije za međunarodnu pravnu saradnju „IRZ“, koja je održana u Solunu. Na konferenciji je učestvovala gđa. Gresa Caka-Nimani, predsednica Ustavnog suda, g. Fejzulah Rexhepi, predsednik Vrhovnog suda, g. Albert Zogaj,

predsedavajući Sudskog saveta Kosova, nemački stručnjaci angažovani od strane Fondacije „IRZ“ prof. dr. Michael Eichberger, bivši sudija Saveznog ustavnog suda Nemačke, dr. Matthias Hartwig, bivši viši naučni saradnik na Institutu „Max Planck“ za javno pravo i uporedno međunarodno pravo u Nemačkoj, i sudije i savetnici oba lokalna suda. Mohamed Montasser Abidi, šef sekcije iz IRZ-a, bio je deo konferencije putem video veze.

Teme o kojima se razgovaralo na ovoj konferenciji bile su: „Imovinsko pravo“, „Suđenje u odsustvu“ i „Pristup pravdi“, dok su panelisti bili sudije: Nexhmi Rexhepi, Jeton Bytyqi i Remzije Istrefi-Peci iz Ustavnog suda, i Rustem Thaqi, Afrim Shala i Zenel Leku iz Vrhovnog suda Kosova.

Nemački stručnjaci koje je angažovao IRZ su u svaki panel obrađenih tema izneli perspektivu i iskustvo redovnog pravosuđa i nemačkog ustavnog pravosuđa.

18. oktobar 2024. godine



Sudija Ustavnog suda Republike Kosovo g. Jeton Bytyqi, boravio je 17. i 18. oktobra 2024. godine, u dvodnevnoj poseti Budvi u Crnoj Gori, na poziv za učešće na Regionalnoj konferenciji o ljudskim pravima i životnoj sredini, koju organizuje Savet Evrope u okviru projekta o ljudskim pravima i održivom sredinom u Jugoistočnoj Evropi.

Konferencija je omogućila razmenu stručnih diskusija između pripadnika pravosuđa, tužilaštava, civilnog društva i pravnih stručnjaka iz zemalja Jugoistočne Evrope u vezi sa zakonodavstvom i sudskom praksom različitih evropskih zemalja u vezi sa ljudskim pravima i životnom sredinom.

Između ostalog, tema razgovora na konferenciji je bila podizanje svesti o suštinskoj povezanosti ljudskih prava i pitanja zaštite životne sredine, uz istovremeno identifikovanje izazova i najboljih praksi u ovoj oblasti.

24. oktobar 2024. godine

Ustavni sud Republike Kosovo je bio domaćin Drugog godišnjeg sastanka Forumu ustavnih sudova Balkana, u svojstvu jednog od članova osnivača i sa jednakim pravima ovog međunarodnog profesionalnog foruma ustavne pravde. Prva godišnjica osnivanja Forumu

ustavnih sudova Balkana je obeležena kroz nekoliko aktivnosti i međunarodnu konferenciju organizovanu na temu: „Evolucije u savremenoj ustavnoj pravdi – primer regiona Balkana“, koja se održala u „Hotel Emerald“ u Prištini.

Forum ustavnih sudova Balkana, osnovan 27. oktobra 2023. godine, objedinjuje ustavne sudove Kosova, Albanije, Bugarske, Severne Makedonije, Crne Gore i Turske, oko zajedničkih vrednosti demokratije, vladavine prava i zaštite ljudskih prava.

Ovaj stručni forum osnovan je u cilju jačanja saradnje između ustavnih sudova regiona i da posluži kao platforma za diskusiju i razmenu iskustava o ustavnoj pravdi.

4. novembar 2024. godine



Predsednica Ustavnog suda Republike Kosovo, gđa. Gresa Caka – Nimani, boravila je u zvaničnoj poseti u Podgorici, sa pozivom da učestvuje u svečanoj ceremoniji povodom obeležavanja 60. godišnjice osnivanja Ustavnog suda Crne Gore.

Tokom boravka u crnogorskoj prestonici, predsednica Caka-Nimani sastala se predsednicom Ustavnog suda Crne Gore, gđom. Snežana Armenko, sa kojom je razgovarala, između ostalog, o mogućnostima daljeg produblivanja saradnje između dva ustavna suda.

U okviru svečane ceremonije organizovane u Podgorici, predsednica Caka-Nimani održala je sastanke sa predsednicima i bivšim predsednicima ustavnih sudova zemalja regiona i drugih evropskih zemalja.



4. decembar 2024. godine



Delegacija sudija Ustavnog suda Republike Kosovo, na čelu sa predsednicom Suda, gđom Gresom Caka – Nimani, boravila je 3. i 4. decembra 2024. godine, u zvaničnoj poseti Brnu u Češkoj Republici.

Prvog dana dvodnevne posete, sudije Ustavnog suda Kosova, boravile su u poseti Ustavnom sudu Češke Republike, gde su ih primili predsednik, g. Josef Baxa i druge sudije tog suda. U okviru posete Ustavnom sudu Češke, održana je i zajednička radionica između sudija dva ustavna suda. Nakon uvodnih reči predsednice Caka – Nimani i predsednika Baxa, prva sesija radionice nastavila je rad prezentacijom češkog ustavnog sudije, g. Tomáša Langášeke, o ustavnim aspektima disciplinske odgovornosti sudija.

Druga sesija je pak nastavljena prezentacijom sudije Ustavnog suda Kosova, g. Nexhmija Rexhepija, koja se odnosila na pitanje ustavnog ispitivanja sudskih reformi u zemlji.



Drugog dana posete, delegacija sudija Ustavnog suda Kosova boravila je u poseti Vrhovnom sudu Češke Republike, u kome su ih primili predsednik tog suda, g. Petr Angyalossy i druge sudije. Ukupan broj obrađenih predmeta, efikasnost u odlučivanju, kao i odnos sa Ustavnim sudom, bile su samo neke od tema o kojima se razgovaralo na zajedničkom sastanku.

Poseta delegacija sudija Ustavnog suda Republike Kosovo Brnu završena je zajedničkim sastankom sa sudijama i predsednikom Vrhovnog upravnog suda Češke Republike, g. Karelom Šimkom.

Poseta delegacije sudija Ustavnog suda Republike Kosovo Češkoj Republici omogućena je uz podršku Kancelarije Saveta Evrope u Prištini, u okviru projekta, “Podrška Ustavnom sudu u primeni i širenju evropskih standarda ljudskih prava”.

18. decembar 2024. godine



Svečanom ceremonijom održanom u prisustvu visokih državnih predstavnika, diplomatskog kora, domaćih i stranih organizacija, akademske zajednice, civilnog društva i medija, svečana primopredaja dužnosti predsednika Ustavnog suda Republike Kosovo, održana je između odlazećeg predsednice, gđe Gresa Caka – Nimani i novo-izabranog predsednika, g-dina Nexhmi Rexhepi, čiji mandat počinje 31. decembra 2024. godine.

U svom govoru, predsednica Caka-Nimani je, nakon što je elaborirala o značaju Ustavnog suda za zaštitu vrednosti demokratije i težine i istorijske simbolike Ustava Republike Kosovo, između ostalog istakla da: „Zaštita ovog Ustava – nije samo dužnost. Zaštita ovog Ustava je – najviši čin patriotizma svakog građanina Republike Kosovo, svakog javnog službenika, svakog visokog javnog funkcionera, a posebno – sudija Ustavnog suda Republike Kosovo.“

Predsednica Caka-Nimani zahvalila se svojim kolegama sudijama, osoblju Suda i svim partnerima



koji su podržavali Sud u njegovom napredovanju tokom godina.

U svom govoru, novo-izabrani predsednik Ustavnog suda, g. Nexhmi Rexhepi, nakon što se zahvalio predsednici Gresa Caka – Nimani i sutkinji Selvete Gërxhaliu – Krasniqi za njihovu predanu službu u zaštiti ustavnosti u zemlji povodom završetka njihovog mandata, između ostalog je rekao da, „nezavisnost sudske vlasti je kamen temeljac demokratije i od suštinske je važnosti za ustanovljavanje načela podele vlasti, materijalizaciju vladavine prava i zaštitu ljudskih prava.“ Isti je dalje istakao da, „svi delimo čvrsto uverenje da u ustavnoj demokratiji nijedna vlast nije vrhovna – samo je Ustav vrhovni.

Stoga, uloga i dužnost Ustavnog suda jeste da zaštiti i očuva supremaciju Ustava.“ Na kraju, on se zahvalio svim sudijama Ustavnog suda „za dato poverenje da bude prvi među jednakima.“



Presuda

KO 157/23

Podnosilac

Vlora Dumoshi i 11 drugih poslanika

Zahtev za ocenu ustavnosti ocena odluke br. 08-V-583 Skupštine Republike Kosovo o razrešenju članice Odbora Tela za razmatranje nabavki od 13. jula 2023. godine

Okolnosti konkretnog slučaja odnose se na razrešenje članice Odbora TRN-a osporenom odlukom Skupštine Republike Kosova, od 13. jula 2023. godine. Kao što je pojašnjeno u presudi, razrešenju članice Odbora TRN-a je prethodila odluka [PSH. 397/409/22] Odbora TRN-a od 11. oktobra 2022. godine, kojom je ukinuto obaveštenje autoriteta za ugovaranje, odnosno Ministarstva zdravlja, o otkazivanju aktivnosti nabavke pod nazivom „Snabdevanje analognim insulinima sa esencijalne liste Lot 1 i Lot 3“. Gore pomenuta odluka Panela za razmatranje TRN-a je doneta jednoglasno, nakon žalbe dva (2) ekonomska operatera i nakon ispitivanja stručnosti relevantnog stručnjaka za nabavku, pojašnjavajući da se ukida obaveštenje o poništavanju aktivnosti nabavke Ministarstva zdravlja i da se predmet vraća na ponovno ocenjivanje. Gore navedena odluka Panela za razmatranje TRN-a je na zahtev Ministarstva zdravlja bila predmet ocene redovnih sudova, odnosno Osnovnog suda u Prištini i Apelacionog suda, koji su odbili tužbu, odnosno žalbu Ministarstva zdravlja kao nedozvoljenu. Kao posledica toga, Vlada Republike Kosovo je predložila razrešenje predsedavajuće Panela za razmatranje TRN-a, koja je donela pomenutu odluku, sa obrazloženjem o „kršenju profesionalne etike“. Ovaj predlog Vlade je razmotrila Komisija za budžet, rad i transfere Skupštine Republike Kosovo, koja je odlučila da preporuči Skupštini da ne usvoji, odnosno da odbije predlog Vladi Republike Kosovo za razrešenje članice Odbora TRN-a. Međutim, Skupština Republike Kosovo je na plenarnoj sednici od 13. jula 2023. godine, na osnovu predloga Vlade, osporenom

odlukom razrešila članicu Odbora TRN-a. Podnosioci zahteva su pred Sudom osporili ustavnost ove odluke Skupštine, tvrdeći, između ostalog, da je doneta uz povredu nadzorne nadležnosti Skupštine, shodno odredbi stava 9. člana 65. [Nadležnosti Skupštine] i člana 142. [Nezavisne agencije] Ustava, u suštini, naglašavajući (i) nepostojanje pravnog osnova za relevantno razrešenje; (ii) povredu funkcionalne nezavisnosti TRN-a; (iii) uplitanje u nadležnost sudske vlasti da oceni zakonitost donošenja odluka TRN-a; i (iv) povredu osnovnih prava i sloboda razrešene članice TRN-a. Tvrđnje podnosioca zahteva je osporila parlamentarna grupa Lëvizja VETËVENDOSJE!

U kontekstu gore navedenih pitanja, u presudi se najpre naglašava činjenica da su gore navedene okolnosti i tvrđnje, između ostalog, pokrenule pitanja koja se odnose na: (i) ustavnu nadležnost Skupštine Republike Kosovo da nadgleda rad javnih institucija, koje na osnovu Ustava i zakona izveštavaju Skupštinu kao i relevantna ograničenja u vršenju ove nadzorne funkcije na osnovu zakona usvojenih od strane Skupštine; (ii) nezavisnost Nezavisnih agencija osnovanih na osnovu člana 142 [Nezavisne Agencije] Ustava, uključujući status i funkcionalnu nezavisnost i nezavisnost odlučivanja TRN-a prema zakonima koji se primenjuju na javne nabavke; i (iii) nadležnost Skupštine da u vršenju svoje nadzorne funkcije razreši članove TRN-a i relevantna ograničenja na osnovu važećih zakona o javnim nabavkama.

U kontekstu principa koji proizilaze iz analize ustavnih načela, presuda prvo pojašnjava da Skupština svoju funkciju obavlja na osnovu, između ostalog, člana 4. [Oblik vladanja i podela vlasti] i člana 65. [Nadležnosti Skupštine] Ustava, uključujući ovlašćenje da (i) usvaja zakone, rezolucije i ostale opšte akte; i (ii) vrši nadzor Vlade i ostalih javnih institucija, koje, na osnovu Ustava i zakona, podnose izveštaj Skupštini. Prema pojašnjenjima datim u presudi, oba ova ovlašćenja čine suštinu ustavne funkcije Skupštine. S obzirom na ovo i na osnovu, između ostalog, članova 65. [Nadležnosti Skupštine] i 74. [Vršenje funkcije] Ustava, u kontekstu ustavne nadležnosti nadzora, Skupština je uslovljena vršenjem ove funkcije u skladu sa (i) ustavnim odredbama, uključujući one definisane članovima 3. [Jednakost pred zakonom], 4. [Oblik vladanja i podela vlasti] i 7. [Vrednosti] Ustava, respektivno; i (ii) ograničenjima i ovlašćenjima definisanim u zakonima usvojenim od strane same Skupštine u vezi sa javnim institucijama koje izveštavaju/su nadgledane od strane Skupštine. Prema pojašnjenjima datim u presudi, u kontekstu vršenja nadzorne funkcije Skupštine u vezi sa Nezavisnim agencijama osnovanim na osnovu člana

142. [Nezavisne Agencije] Ustava, u okviru kojih spada i TRN na osnovu svojih karakteristika prema zakonima koji se primenjuju na javne nabavke, ali i prema samom Zakonu br. 06/L-113 o organizaciji i funkcionisanju državne uprave i nezavisnih agencija, poseban značaj se pridaje nadzornim ograničenjima Skupštine na osnovu stava 9. člana 65. [Nadležnosti Skupštine] Ustava u vezi sa stavom 1 člana 142. [Nezavisne Agencije] Ustava i zakonima koji se odnose na javne nabavke u Republici Kosovo, koje je usvojila sama Skupština.

U presudi se dalje pojašnjava da dok se na osnovu člana 142 [Nezavisne agencije] Ustava, nezavisne agencije su one institucije koje je osnovala Skupština, na osnovu relevantnih zakona, koji regulišu osnivanje, funkcionisanje i njihova ovlašćenja, iste, na osnovu gore navedenog člana Ustava, vrše svoje funkcije obavljaju nezavisno od svih ostalih organa ili vlasti Republike Kosovo i štaviše, svaki organ, institucija koja sprovodi legitimnu vlast u Republici Kosovo je obavezna da saraduje i odgovori na njihove zahteve, tokom sprovođenja zakonskih ovlašćenja, u skladu sa zakonom. Štaviše, na osnovu odredbi Zakona br. 04/L-042 o javnim nabavkama na Republici Kosovo i relevantnim izmenama i dopunama ovog zakona, između ostalog, (i) TRN je nezavisni organ razmatranja i obavlja autoritet, nadležnosti, funkcije i odgovornosti definisanih Zakonom o javnim nabavkama; i (ii) nijedno lice ili javni zvaničnik ne može da vrši ili da pokuša da vrši bilo koji politički ili nezakoniti pritisak na TRN ili njegovog radnika u vezi sa bilo kakvom odlukom. Dalje i prema datim pojašnjenjima, pomenuti Zakon definiše odnos TRN-a prema sudskoj i zakonodavnoj vlasti. U kontekstu prvog, važeći zakon utvrđuje da je zakonitost donošenja odluka TRN-a podvrgnuta sudskoj kontroli. Dok, u kontekstu drugog, važeći zakon definiše odnos između Skupštine i TRN-a, koji se odnosi na imenovanje članova TRN-a, obaveze izveštavanja i razrešenja članova TRN-a. U vezi sa ovim poslednjim, prema pojašnjenjima datim u presudi, uzimajući u obzir značaj funkcionalne nezavisnosti TRN-a, važeći zakoni tokom godina preciziraju da članovi TRN-a mogu da se razreše samo nakon što se razlozi razrešenja utvrđuju kroz odlučivanje sudova. dok izmenama i dopunama Zakona o javnim nabavkama u martu 2016. godine, izuzetno, definisana je i mogućnost da Vlada predloži Skupštini razrešenje predsednika ili člana TRN, „ako on/ona postupa suprotno profesionalnoj etici u vezi sa svojim dužnostima“, osnova na kojoj je razrešena članica TRN-a u okolnostima konkretnog slučaja. Prema pojašnjenjima datim u presudi i oslanjajući se na

ustavne i pravne garancije, kao i na sudsku praksu Suda, uključujući i u kontekstu razrešenja članova institucija/agencija i/ili nezavisnih organa zbog donošenja odluka, Sud ističe da individualna nezavisnost i kolegijalnost članova TRN znači ne samo nezavisnost u odnosu na spoljne uticaje koje članovi TRN mogu imati, već i na uticaje organa koji ih je postavio u relevantne pozicije – u ovom slučaju Skupština. Ova nezavisnost oličava nameru da članovi nadležnih organa slobodno obavljaju svoje funkcije bez straha od posledica po vršenje svojih funkcija na osnovu ovlašćenja datih kroz važeće zakone. Ovo poslednje, koliko je relevantno za okolnosti slučaja, pravilno utvrđuje da (i) zakonitost donošenja odluka TRN-a podleže sudskoj kontroli; dok (ii) članovi TRN su suspendovani i/ili udaljeni sa funkcije, nakon podizanja optužnice ili pravosnažne sudske odluke, respektivno. Mogućnost razrešenja člana TRN-a zbog „profesionalne etike“ se ne može formalno koristiti za opravdavanje razrešenja člana TRN-a, za odlučivanje u konkretnim slučajevima, ukoliko se ne argumentuje na uverljiv način povreda pravila „profesionalne etike“, već za odlučivanje u konkretnim slučajevima. Takav presedan, na osnovu kojeg bi članovi TRN-a mogli biti razrešeni zbog donošenja odluka, duboko bi povredio funkcionalnu nezavisnost TRN-a i samu svrhu njegovog postojanja, u skladu sa odredbama važećih zakona.

U svojoj presudi, Sud je konačno ponovio da je neosporno ovlašćenje Skupštine da na osnovu stava 9 člana 65. [Nadležnosti Skupštine] Ustava vrši nadzor nad TRN, ali da je u vršenju ovog ovlašćenja Skupština ograničena na ustavne odredbe, uključujući nezavisnost Nezavisnih agencija shodno odredbama samog Ustava i zakone koje je sama Skupština usvojila na osnovu stava 1. člana 65. [Nadležnosti Skupštine] Ustava. Presuda takođe naglašava vrednosti ustavnog poretka Republike Kosovo, uključujući principe poštovanja ljudskih prava i slobode, vladavine prava i podele i interakcija vlasti, koji su godinama razrađivani kroz sudsku praksu Suda, uključujući u kontekstu značaja nezavisnog odlučivanja pri vršenju javnih funkcija shodno odredbama Ustava i primenljivih zakona.

Na osnovu gore navedenog, Sud je jednoglasno odlučio: (i) jednoglasno da proglasi zahtev prihvatljivim; i (ii) sa osam (8) glasova za i jednim (1) protiv da odluka [br. 08-V-583] od 13. jula 2023. godine Skupštine Republike Kosovo za razrešenje člana Odbora TRN-a nije u saglasnosti sa stavom 9 člana 65. [Nadležnosti Skupštine] i stavom 1 člana 142 [Nezavisne Agencije] Ustava.



Presuda

KO114/23, KO192/23, KO227/23 i KO229/23

Podnosilac

Vrhovni sud Republike Kosova

Zahtev za ocenu ustavnosti stava 2. člana 4, stava 4. člana 432. i stava 2. člana 438. Zakonika o krivičnom postupku Republike Kosova br. 08/L-032

Ustavni sud Republike Kosovo je odlučio u spojenim slučajevima KO114/23, KO192/23, KO227/23 i KO229/23, koje je podneo Vrhovni sud Republike Kosovo na osnovu stava 8. člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava Republike Kosovo u vezi sa ocenom ustavnosti stava 2. člana 4. (Ne Bis In Idem), stava 4. člana 432. (Razlozi za podnošenje zahteva za zaštitu zakonitosti) i stava 2. člana 438. (Presuda o zahtevu za zaštitu zakonitosti) Zakonika o krivičnom postupku Republike Kosovo br. 08/L-032 (Zakonik o krivičnom postupku). Sud je, jednoglasno, odlučio da proglasi zahtev prihvatljivim i utvrdio (i) jednoglasno, da formulacija “ili ukidanju” iz stava 4. člana 432. (Razlozi za podnošenje zahteva za zaštitu zakonitosti) Zakonika o krivičnom postupku nije u suprotnosti sa članom 29. [Pravo na slobodu i sigurnost] Ustava u vezi sa članom 5. (Pravo na slobodu i bezbednost) Evropske konvencije o ljudskim pravima; (ii) jednoglasno, da stav 2. člana 4. (Ne Bis In Idem) Zakonika o krivičnom postupku nije u suprotnosti sa članom 34. [Pravo lica da mu se ne sudi dva puta za isto krivično delo] Ustava u vezi sa stavom 2. člana 4. (Pravo da se ne bude suđen ili kažnjen dvaput u istoj stvari) Protokola br. 7 Evropske konvencije o ljudskim pravima; i (iii) sa pet (5) glasova za i četiri (4) glasa protiv, da formulacija “osim ako je pravosnažna odluka očigledno neprikladna ili zasnovana na ozbiljnoj greški” stava 2. člana 438. (Presuda o zahtevu za zaštitu zakonitosti) Zakonika o krivičnom postupku, nije u suprotnosti sa članom 34. [Pravo lica da mu se ne sudi dva puta za isto krivično

delo] Ustava u vezi sa stavom 2. člana 4. (Pravo da se ne bude suđen ili kažnjen dvaput u istoj stvari) Protokola br. 7 Evropske konvencije o ljudskim pravima. Presudom je najpre razjašnjeno da je Vrhovni sud kao relevantni sud, na osnovu četiri (4) predmeta koji se nalaze na razmatranju pred njim, a odnose se na podnošenje zahteva za zaštitu zakonitosti protiv relevantnih odluka Apelacionog suda, odnosno (i) o ukidanju pritvora; (ii) o osporavanju dokaza i odbacivanju optužnice; i (iii) o okončanju krivičnog postupka, tražio ocenu ustavnosti gore navedenih odredbi Zakonika o krivičnom postupku, zbog sumnje da iste nisu u saglasnosti sa Ustavom, u suštini, zbog toga što bi na osnovu ovih odredbi, podnošenje vanrednog pravnog sredstva od strane državnog tužioca, moglo rezultirati donošenjem odluke Vrhovnog suda na štetu okrivljenog u suprotnosti sa načelom ne bis in idem. Vrhovni sud, između ostalog, pojašnjava, (i) da su prethodni zakoni o krivičnom postupku, u kontekstu pritvora, dozvoljavali korišćenje zahteva za zaštitu zakonitosti samo u pogledu određivanja i produžavanja pritvora, ali ne i u pogledu ukidanja pritvora, tim pre što je zahtev za zaštitu zakonitosti koji je podnet na štetu okrivljenih, ukoliko je usvojen kao osnovan, imao samo deklarativno dejstvo; a da za razliku od toga (ii) osporene odredbe trenutnog Zakonika o krivičnom postupku omogućavaju Vrhovnom sudu da odluči i na štetu okrivljenog ako je pravosnažna odluka “očigledno neprikladna ili zasnovana na ozbiljnoj greški”. Navode relevantnog suda, u suštini, podržava i Ombudsman.

U presudi je najpre pojašnjeno da prema stavu 2. člana 438. (Presuda o zahtevu za zaštitu zakonitosti) Zakonika o krivičnom postupku, Vrhovni sud, kada oceni da je zahtev za zaštitu zakonitosti podnet na štetu okrivljenog, osnovan, samo utvrđuje povredu zakona, bez uticaja po pravosnažnu odluku. Ovaj postupak važi kako za odluku Apelacionog suda koja se odnosi na ukidanje pritvora, tako i na pravosnažne odluke kojima je okončan krivični postupak ili odbijena optužnica. Shodno tome, izuzetno, na osnovu osporenih odredaba Zakonika o krivičnom postupku, Vrhovni sud, po zahtevu za zaštitu zakonitosti, može da odluči i na štetu okrivljenog, ako je osporena pravosnažna odluka “očigledno neprikladna ili zasnovana na ozbiljnoj greški”. Prema pojašnjenjima koja su data u presudi, relevantni sud tvrdi da je takva mogućnost u suprotnosti sa načelom ne bis in idem, zbog toga što, (i) utiču na ponovno otvaranje pravosnažne odluke na štetu okrivljenog; tim pre što (ii) Zakonik o krivičnom postupku ne utvrđuje jasno kada je pravosnažna odluka “neprikladna” ili “zasnovana na

ozbiljnoj greški". U gore navedenom kontekstu, presuda pojašnjava opšta načela koja su ustanovljena sudskom praksom Evropskog suda za ljudska prava u pogledu načela ne bis in idem, koje je zagarantovano članom 34. [Pravo lica da mu se ne sudi dva puta za isto krivično delo] Ustava u vezi sa članom 4. (Pravo da se ne bude suđen ili kažnjen dvaput u istoj stvari) Protokola br. 7 Evropske konvencije o ljudskim pravima, prema kojima, u principu, se niko ne može goniti ili kazniti dva puta za isto krivično delo za koje je već bio "pravosnažno" oslobođen ili osuđen, osim ako se predmet ponovo otvori u skladu sa zakonom i krivičnim postupkom onda kada postoje nove ili novootkrivene činjenice ili je u ranijim postupcima bilo bitnih povreda. Prema sudskoj praksi Evropskog suda za ljudska prava, kako bi garancije koje se odnose na načelo ne bis in idem bile primenljive, moraju biti ispunjeni kumulativni kriterijumi, odnosno mora se oceniti (i) da li su oba postupka bila "krivične" prirode; i ako je to slučaj, (ii) da li su se oba postupka odnosila na isto delo za koje je lice "oslobođeno ili osuđeno" "pravosnažnom odlukom".

Prema pojašnjenjima koja su data, sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava objašnjava karakteristike pravnih sredstava koja se mogu ulagati protiv pravosnažne odluke, kao i prirodu "pravosnažne odluke". U vezi sa karakteristikama pravnog sredstva, gore navedena sudska praksa, između ostalog, utvrđuje da se prilikom ocene da li je određeno pravno sredstvo "redovno" ili "vanredno", kao polazna tačka uzimaju domaće pravo i postupci, ali se ocena zasniva na karakteristikama odgovarajućeg pravnog sredstva, a ne samo na njegovom formalnom nazivu, odnosno da li je isto u skladu sa načelom pravne sigurnosti, uključujući i u kontekstu (i) ograničenog diskrecionog prava, takođe i u vremenskom aspektu, za korišćenje tog pravnog sredstva; i (ii) ravnoteže između stranaka u mogućnosti njegovog korišćenja. Što se pak tiče prirode "pravosnažne odluke", gore navedena sudska praksa, između ostalog, utvrđuje (i) da "pravosnažna" odluka mora da obuhvata proglašavanje "nevinosti ili osude lica"; i (ii) da je odluka "pravosnažna" ako je stekla dejstvo presuđene stvari ili res judicata, odnosno ako je odluka neopoziva, što, između ostalog, znači da protiv te odluke ne postoji mogućnost podnošenja pravnih sredstava ili kada su stranke iscrpele ta sredstva ili su dozvolile da isteknu zakonom utvrđeni rokovi, a da ih nisu iskoristile.

Prilikom primene ovih načela, presuda pojašnjava da se prema odredbama Zakonika o krivičnom postupku, pravno sredstvo zahtev za zaštitu zakonitosti (i) može podneti u roku od tri (3) meseca od dana dostavljanja

pravosnažne odluke i da je samim tim očigledno ograničen na razuman vremenski period; i (ii) da je otvoren kako za okrivljenog, tako i za državno tužilaštvo, te (iii) da se može podneti u slučajevima povrede materijalnog i procesnog prava, ali ne i zbog pogrešnog ili nepotpunog utvrđivanja činjeničnog stanja. S druge strane, prema pojašnjenjima koja su data, ukoliko je korišćeno pravno sredstvo zahtev za zaštitu zakonitosti protiv pravosnažne odluke, isti krivični postupak se nastavlja do "pravosnažne" odluke Vrhovnog suda. Tačnije, odluka Vrhovnog suda po zahtevu za zaštitu zakonitosti predstavlja nastavak istog sudskog postupka i ne rezultira nužno drugim postupkom, odnosno novim krivičnim postupkom za potrebe člana 34. [Pravo lica da mu se ne sudi dva puta za isto krivično delo] Ustava u vezi sa članom 4. (Pravo da se ne bude suđen ili kažnjen dvaput u istoj stvari) Protokola br. 7 Evropske konvencije o ljudskim pravima. Kao rezultat toga, u takvim okolnostima, ne mogu se primeniti garancije utvrđene u članu 4. (Pravo da se ne bude suđen ili kažnjen dvaput u istoj stvari) Protokola br. 7 Evropske konvencije o ljudskim pravima u pogledu ponovnog otvaranja predmeta u kome je određeni pojedinac mogao biti osuđen ili pušten na slobodu "pravosnažnom odlukom". Prema pojašnjenjima koja su data u presudi, za potrebe gore navedenih odredbi, Zakonik o krivičnom postupku je predvideo vanredno pravno sredstvo ponavljanja krivičnog postupka, koje, za razliku od pravnog sredstva zahtev za zaštitu zakonitosti, očigledno spada u delokrug primene člana 4. (Pravo da se ne bude suđen ili kažnjen dvaput u istoj stvari) Protokola br. 7 Evropske konvencije o ljudskim pravima. Pored toga, prema pojašnjenjima koja su data u presudi, potpuno je jasno da se član 4. (Pravo da se ne bude suđen ili kažnjen dvaput u istoj stvari) Protokola br. 7 Evropske konvencije o ljudskim pravima, ne primenjuje u odnosu na predmete pritvora zbog toga što se u tom postupku ne odlučuje o konačnom "puštanju na slobodu ili osuđi" za krivično delo, pošto se isti odnosi samo na obezbeđivanje prisustva okrivljenih u krivičnom postupku koji je u toku.

(ii) Mogućnost Vrhovnog suda da povodom zahteva za zaštitu zakonitosti koji je podneo državni tužilac, uključujući i protiv pravosnažne odluke o ukidanju pritvora, odluči i na štetu okrivljenog u slučaju da je pravosnažna odluka "očigledno neprikladna ili zasnovana na ozbiljnoj greški"

Na početku, a u vezi sa mogućnošću državnog tužioca da osporava odluku Apelacionog suda o ukidanju pritvora pred Vrhovnim sudom putem zahteva za

zaštitu zakonitosti, u presudi se, prilikom izlaganja i tumačenja načela koja proističu iz člana 29. [Pravo na slobodu i sigurnost] Ustava u vezi sa članom 5. (Pravo na slobodu i bezbednost) Evropske konvencije o ljudskim pravima, pojašnjava da su Zakonikom o krivičnom postupku, između ostalog, utvrđeni: (i) pritvor kao mera za obezbeđivanje prisustva okrivljenog u postupku; (ii) postupak po kojem se određuje i produžava pritvor, utvrdivši i pravo na žalbu na odluke o pritvoru, kako za okrivljenog, tako i za državnog tužioca; (iii) pravo da se protiv pravosnažne odluke podnese zahtev za zaštitu zakonitosti i to kako u slučaju određivanja i produženja pritvora, tako i u slučaju ukidanja pritvora; (iv) da tužilaštvo može da koristi zahtev za zaštitu zakonitosti u odnosu na odluku o ukidanju pritvora, onako kako ga i okrivljeni može koristiti protiv odluke o određivanju ili produženju pritvora; i da prema Zakoniku o krivičnom postupku, (v) da su sva prava u postupku koja su na raspolaganju tužilaštvu, takođe na raspolaganju i okrivljenom, i kao takva, prema pojašnjenjima datima u presudi, poštuju načelo “kontradiktornosti” i načelo “jednakosti oružja”.

S obzirom na navedeno, kada su u pitanju osporene odredbe Zakonika o krivičnom postupku, sporno je to da li Vrhovni sud, povodom zahteva za zaštitu zakonitosti, može da odluči i na štetu okrivljenog, uključujući i u slučajevima pritvora U ovom kontekstu, a što se tiče dejstva odlučivanja Vrhovnog suda povodom zahteva za zaštitu zakonitosti na štetu okrivljenih, presuda ponavlja da na osnovu stava 1. člana 438. (Presuda o zahtevu za zaštitu zakonitosti) Zakonika o krivičnom postupku, Vrhovni sud, kada utvrdi da je zahtev za zaštitu zakonitosti osnovan, odlučuje presudom kojom, uzimajući u obzir vrstu povrede, (i) preinačuje pravosnažnu odluku; (ii) u celosti ili delimično ukida odluku osnovnog suda i višeg suda i vraća predmet na ponovno suđenje; ili (iii) ograničava se samo na utvrđivanje povrede zakona, dok na osnovu stava 2. ovog člana, koji je i osporen pred Sudom, Vrhovni sud može izuzetno odlučiti i na štetu okrivljenog ako je pravosnažna odluka “očigledno neprikladna ili zasnovana na ozbiljnoj greški”.

Sledom napred navedenog, presuda pojašnjava da se, u principu, u okolnostima u kojima oceni da je zahtev za zaštitu zakonitosti koji je podnet na štetu okrivljenog osnovan, Vrhovni sud ograničava samo na utvrđivanje povrede zakona, odnosno donosi deklarativnu odluku. S obzirom na navedeno i izuzetno, isti (i) preinačuje pravosnažnu odluku, ili (ii) u celosti ili delimično ukida odluku osnovnog suda i

višeg suda i vraća predmet na ponovno suđenje na štetu okrivljenog, onda kada je odluka “očigledno neprikladna” ili zasnovana na “ozbiljnoj greški”. Prema pojašnjenjima koja su data, okolnosti u kojima odlučivanje Vrhovnog suda može rezultirati dejstvom na štetu okrivljenog, obuhvataju veoma ozbiljne pravne, procesne ili materijalne povrede, koje dovode u pitanje celovitosti integriteta odlučivanja koje je rezultiralo pravosnažnom odlukom.

Prema pojašnjenjima koja su data u presudi, svako odlučivanje Vrhovnog suda, uključujući i na osnovu pravnih mehanizama za osiguranje doslednosti u njegovoj sudskoj praksi, na štetu okrivljenog, mora biti u potpunom skladu sa izuzecima koje omogućava sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava prema obavezama koje proističu iz člana 53. [Tumačenje odredbi ljudskih prava] Ustava i može biti podvrgnuto oceni Ustavnog suda, prema utvrđenjima stava 7. člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava.

Na kraju, a na osnovu sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava, presuda stavlja naglasak na činjenicu da je Vrhovni sud, u slučaju kada povodom zahteva za zaštitu zakonitosti, izuzetno, utvrdi da je osporena odluka “očigledno neprikladna ili zasnovana na ozbiljnoj greški”, dužan da pruži strankama sve procesne garancije zajamčene Ustavom i Evropskom konvencijom o ljudskim pravima. Tačnije, prilikom utvrđenja da li isti, (i) preinačuje pravosnažnu odluku; ili (ii) u celosti ili delimično ukida odluku osnovnog suda i višeg suda i vraća predmet na ponovno suđenje, on treba da napravi ona zakonska rešenja za koja smatra da osiguravaju prava okrivljenih u postupku, kao što su zagarantovana Ustavom, Evropskom konvencijom o ljudskim pravima i Zakonikom o krivičnom postupku, sa naglaskom na garancije koje proizilaze iz člana 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava u vezi sa članom 6. (Pravo na pravično suđenje) Evropske konvencije o ljudskim pravima, kojima je između ostalog, utvrđeno, (i) pravo na saslušanje; (ii) načelo “kontradiktornosti” i “jednakosti oružja”; i (iii) pravo na pravno sredstvo i sudsku zaštitu prava.



Presuda

KO232/23 i KO233/23

Podnosilac

Abelard Tahiri i deset (10) drugih poslanika;
Besian Mustafa i deset (10) drugih poslanika;

Zahtev za ocenu ustavnosti Zakona br. 08/L-180 o izmenama i dopunama Zakona br. 06/L-048 o Nezavisnom nadzornom odboru za civilnu službu Kosova

Ustavni sud Republike Kosovo je odlučio u vezi sa spojenim zahtevima u slučajevima (i) KO232/23, sa podnosiocima zahteva: Abelard Tahiri i 10 (deset) drugih poslanika; i (ii) KO233/23, sa podnosiocima zahteva: Besian Mustafa i 10 (deset) drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo, koji su podneti Sudu na osnovu ovlašćenja koja su propisana stavom 5. člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava Republike Kosovo u vezi sa ocenom ustavnosti Zakona br. 08/L-180 o izmenama i dopunama Zakona br. 06/L-048 o Nezavisnom nadzornom odboru za civilnu službu Kosova.

Sud je odlučio da (i) jednoglasno, proglasi zahtev prihvatljivim i da utvrdi (ii) jednoglasno, da članovi 2, 7. i 8. Zakona br. 08/L-180 o izmenama i dopunama Zakona br. 06/L-048 o Nezavisnom nadzornom odboru za civilnu službu Kosova nisu u saglasnosti sa stavom 1. člana 24. [Jednakost pred zakonom] i članom 32. [Pravo na pravno sredstvo] u vezi sa stavom 2. člana 101. [Civilna služba] Ustava i da proglasi iste ništavim; (iii) sa 7 (sedam) glasova za i 2 (dva) glasa protiv, da član 6. Zakona br. 08/L-180 o izmenama i dopunama Zakona br. 06/L-048 o Nezavisnom nadzornom odboru za civilnu službu Kosova nije u saglasnosti sa stavom 2. člana 101. [Civilna služba] Ustava i da proglasi iste ništavim; (iv) jednoglasno, da članovi 9, 10. i 11. Zakona br. 08/L-180 o izmenama i dopunama Zakona br. 06/L-048 o Nezavisnom nadzornom odboru za civilnu službu

Kosova nisu u saglasnosti sa stavom 1. člana 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava i da proglasi iste ništavim; (v) jednoglasno, da se na osnovu člana 43. (Rok) Zakona br. 03/L-121 o Ustavnom sudu Republike Kosovo, Zakon br. 08/L-180 o izmenama i dopunama Zakona br. 06/L-048 o Nezavisnom nadzornom odboru za civilnu službu Kosova, uputi predsednici Republike Kosovo na proglašenje ukazom prema modalitetima utvrđenim u presudi Suda i bez njegovih članova 2, 6, 7, 8, 9, 10. i 11.

Presuda prvo pojašnjava da osporeni zakon menja i dopunjuje Zakon br. 06/L-048 o Nezavisnom nadzornom odboru za civilnu službu Kosova u četiri glavna aspekta. Prvo, menja sastav Nezavisnog nadzornog odbora sa 7 (sedam) na 15 (petnaest) članova, menjajući i/ili dopunjujući i aspekte koji se odnose na kriterijume i postupak za imenovanje članova Nezavisnog nadzornog odbora. Drugo, eliminiše aktualnu zakonsku odredbu koja garantuje imunitet u odlučivanju članovima Nezavisnog nadzornog odbora. Treće, ukida Nezavisnom nadzornom odboru nadležnost da odlučuje u vezi sa žalbama civilnih službenika i/ili kandidata za prijem u civilnu službu na višim rukovodećim pozicijama protiv odluka Vlade, odnosno onemogućava žalbe istih u Nezavisnom nadzornom odboru protiv odluka Vlade, ali garantujući im pravo na žalbu pred nadležnim sudom u upravnom sporu. Četvrto, za razliku od zakona na snazi o Nezavisnom nadzornom odboru, izvršnost odluka Saveta uslovljava ili nedostatkom žalbe pred nadležnim sudom ili u slučaju žalbe, donošenjem pravosnažne sudske odluke od strane nadležnog suda.

Poslanici Skupštine koji su podneli zahtev osporavaju gore navedeni zakon, kako u pogledu sadržaja, tako i u pogledu procedure sprovođenja. Prema pojašnjenjima datim u presudi, (i) u smislu prvog, podnosioci zahteva, u suštini, navode da je procedura sprovođenja za usvajanje osporenog zakona u suprotnosti sa članom 77. (Razmatranje predloga zakona o izmeni i dopuni zakona) Poslovnika Skupštine; dok (ii) u smislu drugog, u suštini, navode da je osporeni zakon u suprotnosti sa članovima 24. [Jednakost pred zakonom], 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje], 32. [Pravo na pravno sredstvo], 53. [Tumačenje odredbi ljudskih prava], 55. [Ograničenje prava i osnovnih sloboda], 101. [Civilna služba] i 142. [Nezavisne Agencije] Ustava, između ostalog i u suštini, jer (i) krši osnovna prava i slobode civilnim službenicima višeg rukovodećeg nivoa, onemogućujući im žalbu pred Nezavisnim nadzornim odborom za razliku od drugih civilnih službenika i negirajući im sledstveno pravo na pravno



sredstvo, štaviše, ukidajući u isto vreme, Nezavisnom nadzornom odboru ustavnu nadležnost da osigura poštovanje uredbi i načela koja regulišu civilnu službu prema odredbama člana 101. [Civilna služba] Ustava; (ii) krši nezavisnost u odlučivanju članovima Nezavisnog nadzornog odbora, eliminišući garancije za imunitet pri odlučivanju u suprotnosti sa članom 101. [Civilna služba] Ustava; i (iii) krši ustavne nadležnosti Nezavisnog nadzornog odbora, uključujući i prava stranaka na pravično i nepristrasno suđenje, uzimajući u obzir da se eliminiše efekat “izvršnosti” odluka Nezavisnog nadzornog odbora do donošenja pravosnažne odluke redovnih sudova. Navode podnosilaca zahteva, u principu, podržavaju Ombudsman i Nezavisni nadzorni odbor, dok ih protivargumentuje premijer Republike Kosovo i Parlamentarna grupa Lëvizja VETËVENDOSJE!. Poslednje pomenuti protivargumentuju da je osporeni zakon u saglasnosti sa Ustavom, u suštini, jer (i) Nezavisni nadzorni odbor nije nezavisna agencija Skupštine i da je izvor nadležnosti Odbora Skupština; (ii) Nezavisni nadzorni odbor ne može da ograniči nadležnosti Vlade Republike Kosovo i njegovo odlučivanje se ne može ograničiti ni u jednoj okolnosti od “kvazi sudskog organa”; (iii) mora se praviti razlika između kategorija civilne službe na osnovu njihove težine odgovornosti, nadležnosti i opšte uloge u obezbeđivanju funkcionisanja uprave, dok Nezavisni nadzorni odbor ne može nadmetati odlučivanje Vlade u vezi sa civilnim službenicima i/ili kandidatima za civilne službenike na višim rukovodećim pozicijama, a kojima nije povređeno pravo na pravno sredstvo, jer im je zagantovana žalba u redovnim sudovima kroz upravni spor; (iv) u nadležnosti je Skupštine da li ocenjuje potrebu da se garantuje imunitet u vezi sa odlučivanjem članova Nezavisnog odbora ili ne; i (v) odluke Nezavisnog nadzornog odbora mogu postati „izvršne“ tek nakon odlučivanja redovnih sudova, jer se odluke Odbora ne mogu preklapati sa odlukama Vlade.

Prilikom ocene ustavnosti osporenog zakona, Sud je prvo i između ostalog razradio (i) osnovna ustavna načela u vezi sa Nezavisnim nadzornim odborom i njegovim odnosom sa izvršnom vlašću kako je navedeno u Poglavlju VI [Vlada Republike Kosovo] Ustava; (ii) osnovna ustavna načela koja se odnose na jednakost pred zakonom i pravo na delotvorno pravno sredstvo; i (iii) načela koja je uspostavio Sud kroz svoju već konsolidovanu sudsku praksu u vezi sa funkcijom i ovlašćenjima Nezavisnog nadzornog odbora koja proizilaze iz člana 101. [Civilna služba] Ustava, uključujući i nezavisnost u donošenju odluka njegovih

članova, sa naglaskom, ali ne ograničavajući se na presude Suda u slučajevima: (a) KO171/18 u vezi sa ocenom ustavnosti Zakona br. 06/L-048 o Nezavisnom nadzornom odboru civilne službe Kosova; (b) KO127/21 u vezi sa ocenom ustavnosti odluke [br. 08-V-29] Skupštine Republike Kosovo od 30. juna 2021. godine o razrešenju pet (5) članova Nezavisnog odbora; i (c) KO216/22 i KO220/22 u vezi sa ocenom ustavnosti Zakona br. 08/L-197 o javnim službenicima. Prilikom primene gore navedenih načela u oceni ustavnosti osporenog zakona, u presudi se prvo navodi (i) da se članom 101. [Civilna služba] Ustava osniva Nezavisni nadzorni odbor za civilnu službu sa ustavnom nadležnošću da obezbedi poštovanje uredbi i načela koja regulišu civilnu službu u Republici Kosovo; (ii) da je sudska praksa Suda tokom godina razjasnila razliku između Nezavisnog nadzornog odbora i nezavisnih agencija osnovanih na osnovu člana 142. [Nezavisne agencije] Ustava, naglašavajući, u principu, da sve dok je osnivanje, uključujući i definisanje funkcije i nadležnosti nezavisnih agencija, u nadležnosti Skupštine, Nezavisni nadzorni odbor je organ ustanovljen Ustavom i njegove ustavne nadležnosti se ne mogu kršiti zakonima Skupštine; i (iii) sve dok Skupština ima punu nadležnost da kroz zakone precizira ulogu Odbora u vršenju svoje funkcije da obezbedi poštovanje uredbi i načela koja regulišu civilnu službu, ona mora poštovati nezavisnost i nadležnost Odbora prema ustavnim odredbama.

U presudi Suda, načela koja su gore objašnjena, primenjena su u razmatranju svakog ocenjenog člana osporenog zakona posebno. Sledom navedenog i za potrebe ovog sažetka, u nastavku će biti razjašnjeni nalazi i glavni zaključci u vezi sa najspornijim pitanjima osporenog zakona, odnosno (i) ukidanje nadležnosti Nezavisnog nadzornog odbora da odlučuje u vezi sa odlukama Vlade koje se odnose na kandidate za prijem i civilne službenike na višim rukovodećim položajima, i nemogućnost poslednje navedenih da svoje žalbe upute Nezavisnom nadzornom odboru; (ii) ukidanje imuniteta za donošenje odluka članovima Nezavisnog nadzornog odbora; i (iii) lišavanje svih odluka Nezavisnog nadzornog odbora njihove „izvršnosti“ do donošenja pravosnažne odluke redovnih sudova.

(i) ukidanje nadležnosti Nezavisnog nadzornog odbora da odlučuje u vezi sa odlukama Vlade koje se odnose na kandidate za prijem i civilne službenike na višim rukovodećim pozicijama

U presudi je prvo pojašnjeno da se članovima 2, 7. i 8. osporenog zakona, menjaju i dopunjuju članovi 6. (Funkcije Odbora), 16. (Razmatranje žalbi) i

19. (Procedura nadgledanja izbora civilnih službenika višeg rukovodećeg nivoa i rukovodećeg nivoa) osnovnog zakona, ukidajući nadležnost Nezavisnog nadzornog odbora za (i) razmatranje žalbi protiv odluka Vlade o izboru civilnih službenika na više rukovodeće pozicije; kao i (ii) nadzor postupka izbora civilnih službenika višeg rukovodećeg nivoa. Prema pojašnjenjima datim u presudi, gore navedeni članovi pokreću dva (2) ustavna pitanja, odnosno (i) ustavnu nadležnost Nezavisnog nadzornog odbora da obezbedi poštovanje uredbi i načela koja regulišu civilnu službu u Republici Kosovo; i (ii) jednakost pred zakonom u pogledu prava na pravno sredstvo u kontekstu kandidata za prijem i civilnih službenika višim rukovodećim pozicijama u odnosu na druge kategorije civilne službe.

U kontekstu prvog pitanja, presuda ističe konsolidovanu sudsku praksu Suda, uključujući u (i) njegovoj presudi u slučaju KO171/18, u kojoj je razradio nadležnost Nezavisnog nadzornog odbora za obezbeđenje poštovanja pravila civilne službe za sve kategorije civilnih službenika, bez izuzetka; i (ii) njegovoj presudi u slučajevima KO216/22 i KO220/22, u kojoj je ocenjena ustavnost Zakona o javnim službenicima, a koji je, u kvalifikaciji civilne službe, obuhvatio i funkcionere, odnosno civilne službenike višeg rukovodećeg nivoa, i štaviše, isti u razradi prava na žalbu Nezavisnom nadzornom odboru, ne pravi razliku između kategorija civilnih službenika, omogućavajući svima pravo na podnošenje žalbe Nezavisnom nadzornom odboru na bilo kakvo činjenje ili nečinjenje organa, kojim se povređuju legitimna prava ili pravni interesi koji proističu iz radnog odnosa u civilnoj službi. Prema pojašnjenjima koja su data u presudi, Ustavom je utvrđena nadležnost Nezavisnog nadzornog odbora da obezbedi poštovanje uredbi i načela koja regulišu civilnu službu, a ta nadležnost se odnosi na sve kategorije koje, na osnovu zakona na snazi, spadaju u delokrug civilne službe. Štaviše, Nezavisni nadzorni odbor je institucija koja je ustanovljena u ustavnom poglavlju o Vladi Republike Kosovo, a osporeni zakon isključuje nadležnost Nezavisnog nadzornog odbora da odlučuje upravo vezano samo za odluke Vlade.

Nadalje i u kontekstu drugog pitanja, presuda, primenom načela koja proizilaze iz sudske prakse Suda, uključujući i onu Evropskog suda za ljudska prava, u pogledu jednakosti pred zakonom i prava na pravno sredstvo, između ostalog, pojašnjava da na osnovu važećih zakona, kandidati za prijem i civilni službenici više rukovodeće kategorije, spadaju u definiciju civilne službe i kao takvi su u „relativno sličnim i/ili

analognim“ pozicijama sa drugim kategorijama civilne službe. Shodno tome, razlike definisane u osporenom zakonu u kontekstu jednakosti pristupa pravnim sredstvima, odnosno pristupa oceni i odlučivanju Nezavisnog nadzornog odbora, rezultiraju „razlikom u tretmanu“, a koja, sve dok je „propisana zakonom“ i može težiti „legitimnom cilju“, nije „srazmerna“ cilju kojem se teži, jer, između ostalog, uprkos ustavnoj nadležnosti Nezavisnog nadzornog odbora da obezbedi poštovanje pravila civilne službe, a za razliku od svih drugih važećih zakona, uključujući i Zakon o javnim službenicima, isključuje iz nadzora Nezavisnog nadzornog odbora samo gore navedenu kategoriju i to samo u odnosu na odlučivanje Vlade Republike Kosovo. Kao rezultat toga, a prema izlaganjima navedenim u presudi, Sud je utvrdio da članovi 2, 7. i 8. osporenog zakona, nisu u saglasnosti sa stavom 1. člana 24. [Jednakost pred zakonom] i članom 32. [Pravo na pravno sredstvo] u vezi sa stavom 2. člana 101. [Civilna služba] Ustava.

(ii) ukidanje imuniteta za odlučivanje članovima Nezavisnog nadzornog odbora

U presudi je najpre pojašnjeno da je članom 6. osporenog zakona u celini eliminisan stav 3. člana 11. (Mandat članova Odbora) osnovnog zakona i kojim je određeno da predsednik i članovi Odbora, u vezi donošenja odluka u okviru ustavnih i zakonskih funkcija Odbora, uživaju imunitet od krivičnog gonjenja, građanskih parnica ili razrešenja. U gore navedenom smislu, presuda ističe činjenicu da je nezavisnost odlučivanja članova Nezavisnog nadzornog odbora posebno razmotrena kroz dve presude Suda u slučajevima KO171/18 i KO127/21, respektivno. Sud je (i) prvom presudom ocenio upravo ustavnost stava 3. člana 11. (Mandat članova Odbora) osnovnog zakona, koji se osporenim zakonom stavlja van snage i okvalifikovao isti saglasnim sa članom 101. [Civilna služba] Ustava; dok je (ii) drugom presudom, Sud proglasio suprotnim Ustavu razrešenje članova Nezavisnog nadzornog odbora zbog njihovog odlučivanja u konkretnim slučajevima. Sud je kroz dve presude, između ostalog, naglasio (i) da je ustavna nezavisnost Nezavisnog nadzornog odbora uslovljena nezavisnošću u odlučivanju njegovih članova; (ii) da ustavna nezavisnost Nezavisnog nadzornog odbora u vršenju funkcija definisanih Ustavom i zakonom, daje imunitet članovima Nezavisnog nadzornog odbora u pogledu odlučivanja u okviru ustavnih i zakonskih funkcija Nezavisnog nadzornog odbora od krivičnog gonjenja, građanskih parnica ili razrešenja, što im omogućava slobodu da samostalno i bez straha od posledica zbog

vršenja svojih funkcija u odnosu na „iznete stavove, način glasanja ili odluke donete u toku rada“; (iii) uprkos činjenici da Skupština ima ustavnu nadležnost da nadgleda Nezavisni nadzorni odbor u skladu sa preciznim definicijama u Zakonu koji je usvojila sama Skupština, uključujući mogućnost razrešenja njegovih članova pod okolnostima navedenim u zakonu koji se primenjuje za Nezavisni nadzorni odbor, njegovi članovi se ne mogu razrešiti zbog odlučivanja. Prema pojašnjenjima datim u presudi, takva mogućnost, na osnovu koje bi članovi Nezavisnog nadzornog odbora mogli biti razrešeni zbog svog odlučivanja, duboko bi povredila funkcionalnu nezavisnost Nezavisnog nadzornog odbora i samu svrhu njegovog postojanja, prema odredbama člana 101. [Civilna služba] Ustava i važećih zakona. Pored toga, u presudi se ponavlja činjenica da zakonitost odluka Nezavisnog nadzornog odbora podleže kontroli sudske, a ne zakonodavne i/ili izvršne vlasti. Shodno tome, i prema pojašnjenjima datim u presudi, Sud je utvrdio da član 6. osporenog zakona nije u saglasnosti sa stavom 2. člana 101. [Civilna služba] Ustava.

(ii) lišavanje svih odluka Nezavisnog odbora njihove „izvršnosti“ do donošenja pravosnažne odluke redovnih sudova

U presudi je najpre pojašnjeno da se članovima 9, 10. i 11. osporenog zakona, menjaju i dopunjuju članovi 21. (Odluka Odbora), 22. (Pokretanje upravnog spora) i 23. (Procedura u slučaju neizvršenja odluke Odbora) osnovnog zakona, utvrdivši da odluke Nezavisnog nadzornog odbora nemaju status „izvršnosti“, odnosno utvrdivši da iste postaju „izvršne“ (i) tek nakon isteka rokova za žalbu pred redovnim sudovima; ili (ii) u slučaju žalbe, tek nakon što odluka redovnih sudova postane pravosnažna.

U gore navedenom kontekstu, presuda razrađuje konsolidovanu sudsku praksu Suda, uključujući i u kontekstu individualnih zahteva i koji su, u suštini, ukazali na značaj „izvršnosti“ odluka Nezavisnog nadzornog odbora, uključujući i u kontekstu ustavnih garancija za pravično i nepristrasno suđenje i delotvornost pravnog sredstva. Na osnovu ove sudske prakse, Sud je dosledno i stalno precizirao da su odluke Nezavisnog nadzornog odbora, koji ima svojstvo „kvazi-suda“ u kontekstu obaveza koje proizilaze iz člana 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava u vezi sa članom 6. (Pravo na pravično suđenje) Evropske konvencije o ljudskim pravima, „konačne, obavezujuće i izvršne“ odluke u upravnom postupku. U presudi se dalje ponavlja da Nezavisni nadzorni odbor ima punu nadležnost da odlučuje o pitanjima koje se odnose na

ovih odluka pripada redovnim sudovima, koji, na osnovu važećeg zakona o upravnim sporovima, imaju punu nadležnost da obustave izvršenje odluka Nezavisnog odbora izricanjem privremenih mera, kada su na osnovu ocene nadležnih sudova ispunjeni kriterijumi utvrđeni zakonom. Prema datim pojašnjenjima, ukidanje „izvršnosti“ odluka Nezavisnog odbora, ukoliko sami sudovi nisu zabranili njihovo izvršenje prema odredbama važećih zakona, narušava delotvornost ustavne nadležnosti Nezavisnog nadzornog odbora da obezbedi poštovanje uredbi i načela koja regulišu civilnu službu Republike Kosovo prema odredbama člana 101. [Civilna služba] Ustava. Shodno tome i prema pojašnjenjima datim u presudi, Sud je utvrdio da članovi 9, 10. i 11. osporenog zakona nisu u saglasnosti sa stavom 1. člana 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava.

Na kraju, presuda pojašnjava da na osnovu navoda podnosioca zahteva proizilazi (i) da za postupak koji je vođen za usvajanje osporenog zakona nije argumentovano da je u suprotnosti sa Ustavom; i (ii) da za članove 3, 4. i 5. osporenog zakona, koji menjaju i dopunjuju članove 8. (Sastav Odbora), 9. (Kriterijumi za imenovanje članova Saveta) i 10. (Procedura imenovanja članova Odbora) osnovnog zakona, nije argumentovano da su u suprotnosti sa Ustavom.

Presuda takođe pojašnjava da su zahtevi podnosioca podneti Sudu na osnovu stava 5. člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava i da ova kategorija zahteva ima suspenzivni karakter, odnosno takav zakon se može uputiti predsednici Republike Kosovo na objavljivanje tek nakon odluke Suda i u skladu sa modalitetima utvrđenim u konačnoj odluci Suda. U smislu svoje sudske prakse, kao što je razrađeno i u presudi, imajući u vidu da se ostatak osporenog zakona može primeniti i bez odredbi koje su proglašene suprotne Ustavu, Sud je odlučio da se Zakon br. 08/L-180 o izmenama i dopunama Zakona br. 06/L-048 o Nezavisnom nadzornom odboru za civilnu službu Kosova uputi predsednici Republike Kosovo na objavljivanje, bez njegovih članova 2, 6, 7, 8, 9, 10. i 11, za koje je ocenjeno da su u suprotnosti sa Ustavom i kao takvi su proglašeni ništavim.



Presuda

KO46/23

Podnosilac

Abelard Tahiri i devet (9) drugih poslanika Skupštine Republike Kosova

Zahtev za ocenu ustavnosti Zakona br. 08/L-121 o državnom birou za proveru i oduzimanje neopravdane imovine

Ustavni sud Republike Kosovo je odlučio u slučaju KO46/23 sa podnosiocima Abelard Tahiri i devet (9) drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo, podnet Ustavnom sudu na osnovu ovlašćenja iz stava 5 člana 113 [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava Republike Kosovo, u vezi ocene ustavnosti Zakona br. 08/L-121 o Državnom birou za proveru i oduzimanje neopravdane imovine.

Sud je odlučio (i) jednoglasno, da proglasi zahtev prihvatljivim; i (ii) da utvrdi, sa osam (8) glasova za i jednim (1) protiv, da tačka 2.1 stava 2 člana 2. (Delokrug primene) u vezi sa stavom 2 člana 34. (Rasprava u prvom stepenu) osporenog zakona, nije u saglasnosti sa stavom 1 člana 7. [Vrednosti] Ustava i stavovima 1 i 2 člana 46. [Zaštita imovine] Ustava 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 tačka 2.2 stava 2 člana 2 (Delokrug primene) u vezi sa stavom 3. člana 22. (Period provere imovine) osporenog zakona, nije u saglasnosti sa stavom 1. člana 7. [Vrednosti] Ustava; (iv) da utvrdi, sa šest (6) glasova za i tri (3) protiv, da tačka 1.1 stava 1 člana 10. (Sastav Nadzorne komisije i naknada) osporenog zakona nije u saglasnosti sa članom 106 [Nespojivost Funkcija] Ustava; (v) da utvrdi, sa osam (8) glasova za i jednim (1) protiv, da tačka 1.2 stava 1 člana 10. (Sastav Nadzorne komisije i naknada) osporenog zakona nije u saglasnosti sa stavom 1 člana 136. [Stalni revizor Kosova] i stavovima 1 i 2 člana 137 [Nadležnosti

Stalnog Revizora Kosova] Ustava; (vi) da utvrdi, sa šest (6) glasova za i tri (3) protiv, da tačka 1.4 stava 1 člana 10. (Sastav Nadzorne komisije i naknada) osporenog zakona imovine nije u saglasnosti sa stavom 1 člana 132. [Uloga i nadležnosti Ombudsmana] i stavom 3 člana 134. [Kvalifikacija, izbor i razrešenje Ombudsmana] Ustava; (vii) da proglasi, sa pet (5) glasova za i četiri (4) protiv, nevažećim u celosti Zakon br. 08/L-121 o Državnom birou za proveru i oduzimanje neopravdane imovine.

Presudom se prvo pojašnjava da se osporenim zakonom osniva Državni biro za proveru i oduzimanje neopravdane imovine (Državni biro), uključujući u pravni poredak Republike Kosovo i koncept građanskopravnog oduzimanja neopravdane imovine, odnosno u suštini, oduzimanje imovine bez potrebe dokazivanja u krivičnom postupku da je predmetna imovina stečena izvršenjem krivičnog dela. U tu svrhu, osporenim zakonom je definisan postupak provere i oduzimanja imovine stečene na neopravdan način od strane službenih lica i trećih lica, odnosno svakog fizičkog ili pravnog lica na koje je prenetna imovina službenog lica ili koje ima ili je moglo imati pravni interes u imovini stranaka u postupku. Prema odredbama osporenog zakona, proveri podleže imovina stečena na neopravdan način počev od 17. februara 2008. godine, a u principu, u roku od deset (10) godina od trenutka kada dotični službenici prestanu da obavljaju svoje funkcije, uz preciziranje da predmet provere imovine, izuzetno, može biti i imovina stečena po prestanku vršenja službene funkcije. Navedeni biro ima nadležnost da izvrši procenu imovinskog stanja svakog funkcionera u odnosu na zakonite prihode i u slučaju procene da postoji nesklad između prihoda i imovinskog stanja koje prelazi vrednost od dvadeset pet hiljada (25.000) evra, može predložiti obezbeđenje imovine putem privremene mere, a potom i oduzimanje iste nakon odgovarajuće sudske odluke. S obzirom na to da je postupak provere i oduzimanja neopravdane imovine nezavisan od krivičnog postupka, standard dokazivanja nije krivični standard „osnovane sumnje“, već građanski standard „procene verovatnoće“ i po kome se imovina kvalifikuje kao ne/opravana, ako sud na osnovu dokaza „veruje da postoji veća verovatnoća da se nešto desi ili da se već desilo nego da do istog nije došlo“. Štaviše, i dok Državni biro ima početni teret argumentovanja da je imovina čije se oduzimanje predlaže, neopravdana, teret argumentovanja da je imovina zapravo opravdana pada na pojedinca. Takođe treba napomenuti da, iako Državni biro ima punu nadležnost da izvrši proveru i predlaže konfiskaciju imovine, sudovi su ti koji imaju nadležnost da odluče da li sporna imovina

podleže oduzimanju ili ne. U presudi se takođe pojašnjava da se, za svrhe provere i predlaganja oduzimanja neopravdane imovine, osporenim zakonom osniva Državni biro, kojim rukovodi generalni direktor, na mandat od sedam (7) godina njega nadzire Nadzorna komisija sastavljena od (i) jednog sudije Vrhovnog suda koga imenuje predsednik Vrhovnog suda u svojstvu predsedavajućeg Komisije; (ii) generalnog revizora; (iii) direktora Agencije za sprečavanje korupcije; (iv) zamenika Ombudsmana; i (v) direktora Finansijske obaveštajne jedinice. Ova Komisija, koja odlučuje većinom članova u okviru kvoruma za odlučivanje od četiri (4) člana, ima punu nadzornu nadležnost nad svim funkcijama Državnog biroa, uključujući i usvajanje svih podzakonskih akata.

Suština navoda podnosioca odnosi se na povredu (i) principa vladavine prava i principa pravne sigurnosti kao suštinske vrednosti ustavnog poretka; i (ii) osnovnih prava i sloboda zagaranovanih Ustavom, uključujući primenjivim međunarodnim instrumentima. U suštini, podnosioci zahteva predstavljaju tri kategorije pitanja pred Sudom. Prvo, oni tvrde da mehanizmi uspostavljeni osporenim Zakonom o proveru i oduzimanju imovine ne sadrže dovoljne garancije za zaštitu osnovnih prava i sloboda, posebno u kontekstu (i) jednakosti pred zakonom, s obzirom na činjenicu da osporeni zakon pravi razliku između službenih lica i drugih građana Republike Kosovo i samih službenih lica koja su obavljala funkcije pre i posle 17. februara 2008. godine; (ii) proceduralnih garancija u vezi sa proverom i oduzimanjem imovine, uključujući pravo na pravično i nepristrasno suđenje, odnosno jednakost oružja, pretpostavku nevinosti, teret dokazivanja, pravo ne inkriminisati sebe i pravo na pravna sredstva; i (iii) imovinska prava subjekata provere. Drugo, tvrde da retroaktivna primena zakona, pored kršenja osnovnih prava i sloboda, povređuje i princip pravne sigurnosti i vrednosti Ustava. Treće, navode povredu nadležnosti Skupštine za nadzor nezavisnih agencija, iz razloga što je u okolnostima konkretnog slučaja nadzorna nadležnost Skupštine prenet na Nadzornu komisiju koju, štaviše, karakteriše ustavna nespojivost funkcija, sa naglaskom na zamenika Ombudsmana, uz naglašavanje nedostatka nezavisnosti Državnog biroa, uključujući i u kontekstu načina izbora njegovog generalnog direktora.

Navodima podnosioca zahteva protive se Ministarstvo pravde i Parlamentarna grupa Pokreta VETEVENDO-SJE, u suštini, ističući da (i) osporeni zakon sadrži dovoljne procesne garancije za zaštitu osnovnih prava i sloboda i da je sadržaj istog pozitivno ocenjen Mišljenjima Venecijanske komisije; (ii) razlika između

službenih lica i drugih građana Republike Kosovo, sledi legitimni cilj borbe protiv korupcije u javnom sektoru, štaviše, retroaktivna primena zakona nije u suprotnosti sa principom pravne sigurnosti; dok (iii) pojašnjavaju da se datum 17. februar 2008. godine takođe odnosi na „pravni promet imovine putem bankovnih transakcija“, i da za potrebe ovog zakona, predstavlja odlučujući dokaz u pogledu provere imovine; (iv) formiranje Nadzorne komisije ne utiče na nadzornu nadležnost Skupštine, štaviše, prenošenje nadležnosti za izbor generalnog direktora sa Skupštine na Nadzornu komisiju, kao mehanizam za deblokadu u slučaju da se postupak izbora direktora ne uspe u Skupštini, predstavlja rešenje koje je u skladu sa preporukama Venecijanske komisije.

Sud je u svojoj presudi, odnosno, u svetlu elaboriranja koncepta građanskopravnog oduzimanja neopravdane imovine zasnovanog na međunarodnom standardu i praksi zemalja koje sprovode građanskopravno oduzimanje, prvo istakao značaj legitimnog cilja osporenog zakona za javni interes i borbu protiv korupcije u javnom sektoru. Rekavši to, u smislu ocene i razmatranja navoda podnosioca zahteva, kao i protivargumenata zainteresovanih strana, u presudi se, između ostalog, takođe razrađuju i (i) opšta načela koja se odnose na koncept građanskopravne konfiskacije neopravdane imovine prema međunarodnoj praksi; (ii) sudska praksa Evropskog suda za ljudska prava (ESLJP) koja se odnosi na konfiskaciju imovine i teret dokazivanja, uključujući u kontekstu „mešanja“ u imovinska prava pojedinaca, kao rezultat oduzimanja imovine u građanskom postupku; (iii) relevantne dokumente usvojene na nivou Ujedinjenih nacija, Evropske unije i Saveta Evrope, uključujući sva mišljenja Venecijanske komisije u vezi sa građanskopravnom konfiskacijom imovine, sa naglaskom na aspekte koji se odnose na institucionalna uređenja i garancije za odgovorne komisije/agencije za građanskopravno oduzimanje neopravdane imovine i pitanja koja se odnose na teret dokazivanja i retroaktivnu primenu zakona; i (iv) dva (2) Mišljenja Venecijanske komisije o Kosovu u vezi sa osporenim zakonom usvojena 17-18. juna 2022. godine, odnosno 16-17. decembra 2022. godine.

U svetlu gore navedenih principa, uključujući argumente i protivargumente strana, za potrebe ovog sažetka, u nastavku će biti predstavljeni najvažniji nalazi presude koji se odnose na tri sveobuhvatne kategorije pitanja, odnosno (i) delokrug primene osporenog zakona povodom jednakosti pred zakonom, pravne sigurnosti i proporcionalnosti retroaktivne primene zakona u odnosu na teret dokazivanja pojedinca;



(ii) proceduralne garancije u kontekstu provere i/ili oduzimanja neopravdane imovine; i (iv) institucionalna pitanja, odnosno mehanizmi nadzora Državnog biroa, uključujući ne/spojivost ustavnih funkcija članova Nadzorne komisije.

(i) Delokrug primene zakona – jednakost pred zakonom, pravna sigurnost i srazmernost retroaktivne primene zakona u odnosu na teret dokazivanja pojedinca

U presudi se najpre pojašnjava da se, u kontekstu delokruga primene, osporeni zakon u načelu primenjuje na imovinu stečenu na neopravdan način, tokom perioda vršenja funkcije javnih službenika od 17. februara 2008. godine i u roku od deset (10) godina od trenutka kada dotični subjekti prestaju da vrše njihovu funkciju i da izuzetno predmet provere može biti i imovina stečena nakon perioda obavljanja javne funkcije, ali ne duže od pet (5) godina od prestanka javne funkcije službenog lica. Prema datim pojašnjenjima, ova uređenja, u suštini pokreću tri pitanja ustavnog nivoa, odnosno (a) princip jednakosti pred zakonom među građanima Republike Kosovo u svetlu činjenice da imovinskoj proveri podležu samo javni službenici i treća lica povezana sa njima, uključujući jednakost pred zakonom samih javnih službenika, imajući u vidu da verifikaciji podleže samo imovina stečena od strane javnih službenika posle 17. februara 2008. godine; (b) načelo pravne sigurnosti u kontekstu retroaktivne primenjivosti osporenog zakona počev od 17. februara 2008. godine, uključujući i u odnosu na teret dokazivanja koji, nakon predloga Državnog biroa za oduzimanje imovine, retroaktivno pada na pojedinca; i (c) princip pravne sigurnosti u kontekstu „jasnoće“ i „predvidljivosti“ odredaba osporenog zakona, kojima se reguliše period provere neopravdane imovine za vreme vršenja i nakon prestanka funkcija dotičnih službenika. Ocene i nalazi Suda u vezi sa gore navedenim pitanjima će biti prikazani sažeto u nastavku.

(a) jednakost pred zakonom javnih službenika i trećih lica u odnosu na druge građane Republike u pogledu provere neopravdane imovine, uključujući pre i posle 17. februara 2008. godine

U kontekstu (ne)jednakog tretmana javnih službenika i trećih lica u odnosu na druge građane Republike povodom provere neopravdane imovine, uključujući pre i posle 17. februara 2008. godine, u presudi se, na osnovu sudske prakse Suda i ESLJP, prvo pojašnjava da se pomenute kategorije nalaze u „relativno sličnim i/ili analognim situacijama“ i da osporeni zakon ove

kategorije tretira na različite načine, čime rezultira „razlikom u tretmanu“. S obzirom na navedeno, prema pojašnjenjima datim u presudi, ova „razlika u tretmanu“ ne rezultira povredom jednakosti pred zakonom jer sledi „legitimni cilj“ od javnog interesa i „proporcionalna“ je cilju kome se teži, između ostalog, zato što se, na osnovu javnog interesa borbe protiv korupcije u javnom sektoru, osporeni zakon fokusira na kategoriju građana koji su plaćeni iz državnog budžeta, odnosno od poreskih obveznika Republike Kosovo.

(b) retroaktivna primena zakona u odnosu na teret dokazivanja u vezi sa ne/opravedanošću imovine

U kontekstu retroaktivne primenjivosti osporenog zakona u odnosu na načelo pravne sigurnosti, u presudi se, na osnovu sudske prakse ESLJP, Mišljenja Venecijanske komisije koja se odnose na građanski sistem oduzimanja neopravdane imovine i sudske prakse drugih ustavnih sudova, pojašnjava da je, u principu, retroaktivna primena zakona u oblasti građanskog i upravnog prava izuzetno moguća, sve dok je u opštem javnom interesu i srazmerna je cilju kome se teži. Prema datim pojašnjenjima, retroaktivna primenjivost osporenog zakona u kontekstu provere neopravdane imovine, u javnom je interesu borbe protiv korupcije. Ovo poslednje čini neophodnim delovanje ne samo u budućnosti, već i adresiranja nezakonitog sticanja imovine u prošlosti, s tim što se u takvim okolnostima ne interveniše isključivo samo u prošlim događajima, već u činjenicama u kontinuitetu jer je vlasništvo nad nezakonito stečenom imovinom počelo u prošlosti, ali se nastavlja i dalje, dok očekivanje pojedinca da će moći da zadrži nezakonito stečenu imovinu ne teži u odnosu na javni interes u borbi protiv korupcije.

S obzirom na ovo i prema datim pojašnjenjima, sporno je to da li je retroaktivna primena zakona u periodu dužem od petnaest (15) godina, odnosno od 17. februara 2008. godine, srazmerna osnovnim pravima i slobodama subjekata provere u kontekstu tereta dokazivanja i koja je, prema sudskoj praksi ESLJP, ali i mišljenjima Venecijanske komisije, neophodna u kontekstu razumnosti i/ili „objektivne mogućnosti“ pojedinca da obezbedi i predstavi potrebne dokaze u prilog argumentovanja opravdanosti imovine koja je predmet provere i/ili konfiskacije. Prema pojašnjenjima datim u presudi, sve dok se u predlaganju za oduzimanje imovine Državni biro podrži kroz obavezu saradnje svih javnih organa u Republici Kosovo, pojedinac snosi teret protivargumentovanja, odnosno dokazivanja opravdanosti imovine, pod okolnostima koje, osporeni zakon, za razliku od sličnih zakona u državama koje su

usvojile sistem građanskopravnog oduzimanja imovine, ne sadrži nijednu garanciju za pojedinca da argumentuje „objektivnu nemogućnost“ raspolaganja dokazom tokom vremenskog perioda koji, u principu, prevazilazi rokove propisane važećim zakonima za održavanje/čuvanje podataka/registara i/ili pristup potrebnoj dokumentaciji/dokazima.

Prema datim pojašnjenjima, oceniti srazmernost u kontekstu perioda retroaktivne primenjivosti osporenog zakona i tereta dokazivanja pojedinca koji se zasniva na proceni verovatnoće, odnosno prema definiciji zakona, u verovanju da „da postoji veća verovatnoća da se nešto desi ili da se već desilo nego da do istog nije došlo“, presuda, između ostalog, naglašava kontekst izgradnje države Republike Kosovo, uključujući usvajanje i karakteristike važećih zakona koji su relevantni za dokazivanje odnosa između zakonitih prihoda i stečene imovine u kontekstu (i) sistema poreza na lični dohodak; (ii) penzijskog sistema; (iii) zakonske obaveze za promet novca putem bankovnih transakcija; (iv) prijavljivanja imovine; i (v) oduzimanja imovine stečene krivičnim delom. Prema datim pojašnjenjima, u principu, proizilazi da važeći zakoni ne propišu obaveze čuvanja podataka na period duži od deset (10) godina i koji prema tome prelazi period retroaktivne primene osporenog Zakon. Dakle, prema datim pojašnjenjima, i pored činjenice da osporeni zakon teži legitimnom cilju javnog interesa, isti, po oceni Suda, ne odražava razumnu ravnotežu između države i pojedinca, jer (i) period retroaktivne primene zakona, u principu, prelazi rokove propisane relevantnim primenjivim zakonima u kontekstu vođenja registara i/ili podataka, (ii) u okolnostima u kojima je cela državna uprava dužna da saraduje sa Biroom, dok teret dokazivanja o opravdanosti sporne imovine pada na pojedinca, i (iii) koji nema koristi od razumne procesne garancije, na osnovu koje bi pred nadležnim sudom mogao da argumentuje „objektivnu nemogućnost“ da obezbedi i/ili predoči dokaze koji idu u prilog opravdanosti imovine koja je predmet provere i/ili oduzimanja.

Sledstveno, Sud je utvrdio da tačka 2.1 stava 2 člana 2. (Delokrug primene) u vezi sa stavom 2 člana 34. (Rasprava u prvom stepenu) osporenog zakona, nije u saglasnosti sa stavom 1 člana 7. [Vrednosti] Ustava i stavovima 1 i 2 člana 46. [Zaštita imovine] Ustava u vezi sa članom 1. (Zaštita imovine) Protokola br. 1 Evropske konvencije o ljudskim pravima. Prema pojašnjenjima datim u ovoj presudi, u adresiranju gore navedene utvrđene povrede, kroz izmene i/ili dopune gore pomenute odredbe, Skupština mora da obezbedi da retroaktivna primena zakona bude uravnotežena i/ili proporcionalna teretu dokazivanja, ili (i) utvrđivanjem razumnih retroaktivnih perioda na osnovu analize

i ocene primenljivih zakona Republike Kosovo, uključujući u kontekstu pristupa podacima koji su relevantni za dokazivanje ne/opravanosti imovine; i/ili (ii) kroz utvrđivanje procesnih garancija u kontekstu tereta dokazivanja pojedinca, što bi omogućilo ovom poslednjem da argumentuje pred relevantnim sudovima u vezi sa „objektivnom nemogućnošću“ obezbeđivanja odgovarajućih dokaza.

(c) načelo pravne sigurnosti u kontekstu „jasnoće“ i „predvidljivosti“ odredaba osporenog zakona, koje regulišu period provere nepokretne imovine za vreme vršenja i nakon prestanka funkcija dotičnih službenika

U presudi se naglašava da, na osnovu sudske prakse ESLJP, proces provere i/ili konfiskacije imovine predstavlja „mešanje“ u imovinska prava pojedinca i, kao takvo, mora biti propisano zakonom i proporcionalno cilju kome se teži. U tom kontekstu, presuda takođe naglašava neophodnost „jasnoće“ i „predvidljivosti“ zakonskih odredbi koje mogu uticati na imovinska prava pojedinca, uključujući i u kontekstu okolnosti konkretnog slučaja, retroaktivno. Prema datim pojašnjenjima, osporenim zakonom je utvrđena mogućnost provere i/ili oduzimanja imovine stečene tokom vršenja funkcije, a izuzetno i nakon prestanka funkcije, što je po oceni Suda takođe u opštem interesu borbe protiv korupcije u javnom sektoru. Imajući u vidu da, prema datim pojašnjenjima, u kontekstu perioda u kome imovina može biti predmet njene provere i/ili oduzimanja, odnosno odredbe osporenog zakona, između ostalog, ne razjašnjavaju na precizan i predvidljiv način vremenske periode tokom kojih stečena imovina može biti predmet provere, uključujući vremenske periode u kojima se može pokrenuti postupak provere imovine kako za imovinu stečenu tokom vršenja funkcije tako i za imovinu stečenu nakon prestanka odgovarajuće funkcije. Prema datim pojašnjenjima, nedostatak takve jasnoće omogućava državnim organima, uključujući i Državnom birou, da po svom potpunom nahođenju tumače rokove utvrđene osporenim zakonom, kršeći pritom princip pravne sigurnosti i osnovna prava i slobode pojedinaca, uključujući i onemogućavajući njima da adekvatno regulišu svoje ponašanje i odgovarajuća očekivanja.

Sledstveno, Sud je utvrdio da tačka 2.2 stava 2 člana 2. (Delokrug primene) u vezi sa stavom 3. člana 22. (Period provere imovine) osporenog zakona nije u saglasnosti sa stavom 1. člana 7. [Vrednosti] Ustava. Prema pojašnjenjima datim u ovoj presudi, u adresiranju ove povrede, Skupština, izmenama i/ili dopunom gore navedenih odredaba, mora da osigura da norme



kojima se određuju vremenski periodi u kojima Državni biro može verifikovati imovinu stečenu tokom i nakon vršenja funkcije, uključujući i one unutar kojih se mogu pokrenuti istrage i odgovarajući postupci, moraju biti potpuno „jasne” i „predvidive”.

(ii) Proceduralne garancije u kontekstu provere i/ili oduzimanja neopravdane imovine

U presudi je pojašnjeno da osporeni Zakon, između ostalog, reguliše postupak provere i oduzimanja neopravdane imovine, uključujući prava i obaveze stranaka u postupku i ovlašćenja Državnog biroa, uključujući i u kontekstu (i) pokretanja postupka; (ii) prikupljanja informacija u svrhu provere; (iii) obaveze saradnje; (iv) postupaka pred redovnim sudovima; i (v) pravnih sredstava i sudske zaštite prava. Sva gore navedena pitanja su u presudi analizirana i pojašnjena u kontekstu garancija koje proizilaze iz članova 31 [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje], 32 [Pravo na pravno sredstvo], 36 [Pravo na privatnost] i 54 [Sudska zaštita prava] Ustava, ali i onih koje proizilaze iz sudske prakse ESLJP i mišljenja Venecijanske komisije, te u načelu utvrđuje da osporeni zakon u vezi sa drugim važećim zakonima, sadrže dovoljne procesne garancije za stranke u postupku. S tim u vezi, uzimajući u obzir formulaciju odredaba osporenog zakona, presuda stavlja naglasak na tri osnovna pitanja, i to (i) pravo da ne bude inkriminisan; (ii) pravo stranke da bude obavještena o svim postupcima koji su sprovedeni u kontekstu provere imovine, uključujući u vezi sa uvođenjem mera bezbednosti u spornoj imovini; i (ii) princip pravne sigurnosti.

U kontekstu prvog pitanja, odnosno obaveze saradnje u odnosu na pravo da ne bude inkriminisan, u presudi se, između ostalog, pojašnjava da je Državni biro osnovan kao Nezavisna agencija prema odredbi člana 142. [Nezavisne Agencije] Ustava, na osnovu kojeg je svaki organ, institucija ili drugi autoritet koji vrši legitimnu vlast u Republici Kosovo obavezan da saraduje i odgovara na njihove zahteve tokom vršenja ovlašćenja, u skladu sa zakonom. Dakle, prema datim pojašnjenjima, nije sporna obaveza utvrđena osporenim zakonom u kontekstu saradnje organa javne vlasti sa Državnim biroom. S druge strane i u kontekstu obaveze saradnje pojedinaca, uključujući i stranke u postupku, presudom se, između ostalog, pojašnjava da je osporenim zakonom (i) utvrđena garancija na osnovu koje se za fizička lica, uključujući i subjekat provere, obaveza saradnje proteže u meri u kojoj „se ne krše pravo na privatnost i pravo na nesamoopuštivanje” i da je ocenjivanje takve proporcionalnosti u nadležnosti nadležnog suda; s tim što (ii) se posledica odbijanja saradnje, odnosno mogućnost

krivične prijave za krivično delo „neizvršenje sudske odluke“, prema odredbama Krivičnog zakonika, ne proteže na fizičko lice, već samo na državne organe i/ili fizička i pravna lica sa javnim ovlašćenjima.

U kontekstu drugog i trećeg pitanja, odnosno obaveze obavještanja stranke, uključujući i u vezi sa uvođenjem mera bezbednosti i principa pravne sigurnosti, u presudi se, između ostalog, ističe da (i) osporeni zakon, u načelu, pruža dovoljnu garanciju u okviru principa jednakosti oružja i kontradiktornosti, jer omogućava subjektu provere pristup primljenim i obrađenim informacijama, dok ograničenje u njihovom pristupu može utvrditi samo nadležni sud, odluku protiv koje dotični subjekat može podneti žalbu; (ii) na osnovu principa koji proizilaze iz sudske prakse ESLJP, strana mora biti obavještena tokom celog procesa, uključujući i u kontekstu postupaka sprovedenih u vezi sa uvođenjem mera bezbednosti na spornu imovinu, kao i da je uvođenje mere bezbednosti bez prethodnog obavještenja stranke, moguće samo izuzetno pod strogim garancijama koje proističu iz sudske prakse ESLJP; i (iii) uzimajući u obzir princip pravne sigurnosti, uključujući i obavezu da primenjive norme budu „jasne” i „predvidive”, prava i obaveze stranaka u postupku moraju biti utvrđene zakonom a ne podzakonskim aktima.

U presudi se na kraju pojašnjava da ocena Suda da osporeni Zakon, u principu, pruža dovoljne procesne garancije za stranke u postupku, ne podrazumeva zakonitost i/ili ustavnost odluka Državnog biroa i/ili redovnih sudova. U presudi se stavlja naglasak na član 53 [Tumačenje Odredbi Ljudskih Prava] Ustava, uz podsećanje da su svi državni organi dužni da tumače osnovna prava i slobode u saglasnosti sa sudskom praksom ESLJP-a.

(iii) Nadzor Državnog biroa – prenošenje nadzora sa Skupštine na Nadzornu komisiju i ne/kompatibilnost ustavnih funkcija članova ove Komisije

U kontekstu institucionalne organizacije Državnog biroa, presuda se, između ostalog, fokusira na njegove tri glavne karakteristike, naime (a) status Državnog biroa u kontekstu pravnog poretka Republike Kosovo, uključujući činjenicu da je isti zasnovan na osnovu člana 142 [Nezavisne agencije] Ustava, ali da nadzor nad vršenjem njegovih funkcija nije u nadležnosti Skupštine Republike Kosovo, već Nadzorne komisije koju čine predstavnici nezavisnih institucija i/ili agencija; (b) sastav Nadzorne komisije, uključujući kompatibilnost ustavnih funkcija njegovih članova u odnosu na prirodu odgovornosti ove Komisije i nadležnosti Državnog biroa; i (c) način izbora generalnog direktora

Državnog biroa.

(a) nadzorna nadležnost Skupštine u odnosu na status Državnog biroa

U kontekstu uspostavljanja Državnog biroa kao Nezavisne agencije, u presudi su naglašena ustavna načela koja se odnose na oblik vladanja i podelu vlasti, koja su razrađivana sudskom praksom tokom godina, naglašavajući da u okolnostima konkretnog slučaja, sporan je nadležni organ za nadzor Državnog biroa, odnosno ukoliko se utvrđivanjem vršenja nadzorne funkcije u Nezavisnoj komisiji, ugrožena je nadzorna nadležnost Skupštine u odnosu na Nezavisne agencije osnovane na osnovu člana 142 [Nezavisne agencije] Ustava. U presudi se primećuje da su nacrti osporenog zakona dva puta podvrgnuti ocenjivanju Venecijanske komisije, koja je, između ostalog, istakavši da bi izborom i razrešenjem generalnog direktora Državnog biroa mogla imati koristi spoljna komisija na nivou stručnjaka, kako bi se izbegla politizacija njegovog/njenog izbora u Skupštini, iznela je i alternativu formiranja pluralističkog organa upravljanja Državnog biroa sastavljenog od predstavnika nezavisnih institucija, dok je kroz drugo mišljenje utvrđivanje nadzorne nadležnosti u odnosu na Državni biro u nezavisnoj nadzornoj komisiji, ocenila kao „prikladno“ rešenje. Imajući to u vidu, prema pojašnjenjima datim u presudi, nadzorna nadležnost Skupštine u odnosu na javne institucije, regulisana je Ustavom, a u kontekstu nadzora Državnog biroa, relevantna je interakcija članova 65 [Nadležnosti Skupštine] i 142 [Nezavisne Agencije] Ustava.

U gore navedenom kontekstu, presudom se pojašnjava da (i) shodno članu 142 [Nezavisne Agencije] Nezavisne agencije Republike Kosovo su one institucije koje je osnovala Skupština, na osnovu relevantnih zakona, koji regulišu osnivanje, funkcionisanje i njihova ovlašćenja, dok se ovom odredbom, neobavezno utvrđuje nadzorna nadležnost Skupštine u odnosu na ove agencije; a (ii) na osnovu člana 65 [Nadležnosti Skupštine] Ustava, Skupština vrši nadzor ostalih javnih institucija, koje, na osnovu Ustava i zakona, podnose izveštaj Skupštini. Prema datim pojašnjenjima, dok, u principu, Skupština je ta koja vrši funkciju nadzora nad nezavisnim agencijama, Skupština, prema odredbama stava 9 gore navedenog člana, uključujući i na osnovu Zakona br. 06/L-113 o organizaciji i funkcionisanju Državne Uprave i Nezavisnih Agencija, je takođe nadležna da kroz relevantni zakon o osnivanju nezavisne agencije, nadzornu nadležnost odredi drugoj strukturi ili nadzornoj komisiji, kao što je slučaj u okolnostima osporenog zakona. Imajući u vidu da, u meri u kojoj Skupština odlučuje da nadzornu nadležnost dodeli drugom organu, poslednje navedeni mora

biti u skladu sa ustavnim odredbama, uključujući i one koje se odnose na podelu i interakciju vlasti. Prema pojašnjenjima datim u presudi, a koja će biti sažeta u nastavku, sastav Nadzorne komisije Državnog biroa u kontekstu njegovih nadležnosti pokreće ustavna pitanja koja se odnose, između ostalog, na kompatibilnost ustavnih funkcija njegovih članova.

(b) sastav Nadzorne komisije u kontekstu kompatibilnosti ustavnih funkcija njegovih članova u odnosu na prirodu nadležnosti Državnog biroa

U presudi se podseća da je gore pomenuta Nadzorna komisija sastavljena od (i) jednog sudije Vrhovnog suda Kosova, koga imenuje predsednik Vrhovnog suda, koji je i predsedavajući Komisije; (ii) Generalni revizor Republike Kosovo; (iii) direktor Agencije za sprečavanje korupcije; (iv) jednog zamenika Ombudsmana koga imenuje Ombudsman; i (v) direktor finansijske obavestajne jedinice. Nadležnosti Nadzorne komisije, shodno osporenom zakonu, su sveobuhvatne i uključuju ali ne ograničavajući se na (i) nadzor rada i aktivnosti Biroa; (ii) predlaganje imenovanja i razrešenja generalnog direktora, uključujući njegov/njen izbor; (iii) razmatranje izveštaja i vrednovanje radnog učinka generalnog direktora kao i nadzor sprovođenja njegovih/njenih nadležnosti; i (iv) usvajanje podzakonskih akata. U presudi se dalje pojašnjava da, zamenik Ombudsmana, generalni revizor i sudija su ustavne kategorije, i da su funkcije, nadležnosti, uključujući nespojivost/nekompabilnost njegovih funkcija, utvrđuju Ustavom, uključujući primenljive zakone za svaku gore navedenu kategoriju. Prema pojašnjenjima datim u presudi, i u analizi ustavnih nadležnosti Ombudsmana, generalnog revizora i sudije, u odnosu na prirodu nadležnosti koja su im dodeljena u vršenju funkcija članova Nadzorne komisije Državnog biroa, uključujući u kontekstu principa proisteklih iz relevantnih mišljenja Venecijanske komisije i Konsultativnog veća evropskih sudija Saveta Evrope, Sud je ocenio da je vršenje nadležnosti u svojstvu članova Nadzorne komisije Državnog biroa, za zamenika Ombudsmana, generalnog revizora i sudiju Vrhovnog suda, nekompatibilno sa njihovim funkcijama i nadležnostima utvrđenim u relevantnim odredbama Ustava Republike Kosovo.

Tačnije, što se tiče Ombudsmana, odnosno njegovog/njenog zamenika, u presudi se razrađuje ustavna i zakonska funkcija Ombudsmana, uključujući i prema konsolidovanoj sudskoj praksi Suda, sa naglaskom na nadzornu nadležnost koju ova institucija ima u pogledu zaštite prava i sloboda pojedinca od nezakonitih i nepravilnih radnji ili neradnji organa

javne vlasti, uključujući i sam Državni biro, shodno odredbama člana 132 [Uloga i nadležnosti Ombudsmana] Ustava. Presuda takođe pojašnjava ulogu zamenika Ombudsmana u sklopu institucije Ombudsmana, uključujući i činjenicu da se na osnovu Zakona br. 05/L-109 o Ombudsmanu, istom se mogu dodeliti dodatne funkcije. S tim u vezi, u presudi se takođe ističe da se Ustav Republike Kosovo, odnosno njegov stav 3 člana 134 [Kvalifikacija, izbor i razrešenje Ombudsmana], posebno i identično se bavi nespojivošću funkcija Ombudsmana i njegovih/njenih zamenika, utvrđujući, između ostalog, da isti ne mogu sprovesti političke, državne ili privatne profesionalne aktivnosti.

Prema datim pojašnjenjima, uključivanje zamenika Ombudsmana u svojstvo člana Nadzorne komisije Državnog biroa, odnosno uloga odlučivanja i nadzora u državnoj instituciji koja će, između ostalog, biti nadležna za proveru neopravdano stečene imovine i predlaganje njegovog oduzimanja u građanskom postupku, što, između ostalog, prema sudskoj praksi ESLJP-a, pokreće suštinska ustavna pitanja, u balansiranju između javnog interesa i osnovnih prava i sloboda, pokreće ozbiljna pitanja kompatibilnosti sa ustavnim mandatom Ombudsmana da nadzire i štiti prava i slobode pojedinaca od nezakonitih i nepravilnih radnji ili neradnji javnih organa, uključujući i sam Državni biro. Naime, vršenje nadzorne nadležnosti Ombudsmana shodno odredbama člana 132 [Uloga i nadležnosti Ombudsmana] Ustava obuhvatilo bi javni organ u čije odlučivanje učestvuje i Ombudsman, odnosno njen/njegov zamenik.

Kao posledica toga i uzimajući u obzir (i) nadzornu nadležnost Ombudsmana u odnosu na sve organe javne vlasti u kontekstu osnovnih prava i sloboda; i (ii) prirodu nadležnosti članova Nadzorne komisije Državnog biroa, u oceni Suda, učešće zamenika Ombudsmana u Nadzornoj komisiji, sa sveobuhvatnim nadležnostima odlučivanja u odnosu na Državni biro, narušilo bi ustavnu nezavisnost Ombudsmana da vrši nadzor nad Državnim biroom u kontekstu specifične ustavne nadležnosti u vezi sa zaštitom prava i sloboda pojedinca od nezakonitih i nepravilnih radnji ili neradnji javnih organa.

Dalje i u kontekstu Generalnog revizora Republike Kosovo, u presudi se razrađuju ustavne i zakonske funkcije Generalnog revizora kao najviše institucije ekonomske i finansijske kontrole u Republici Kosovo, shodno odredbama člana 136 [Stalni Revizor Kosova] Ustava kao i nadležnost da vrši kontrolu ekonomske delatnosti javnih institucija i korišćenje i zaštitu javnih resursa od strane centralne i lokalne vlasti, shodno odredbama člana 137 [Nadležnosti Stalnog Revizora Kosova] Ustava. Prema datim pojašnjenjima,

nadležnost generalnog revizora da nadzire rad javnih organa i korišćenje javnih sredstava od njih ne zavisi od zakonskih odredaba niti od sastava tela za odlučivanje, jer se radi o pitanju koja je regulisana na ustavnom nivou i koje se primenjuje na sve javne organe u Republici Kosovo, bez izuzetka, a samim tim i na sam Državni biro.

U tom kontekstu, u presudi se naglašava da bi odlučivanje generalnog revizora u svojstvu člana Nadzorne komisije u vezi sa budžetskim pitanjima Biroa ugrozilo ustavnu obavezu generalnog revizora da vrši kontrolu ekonomske delatnosti Državnog biroa, kako je utvrđeno članom 137 [Nadležnosti stalnog revizora Kosova] Ustava. Presuda podseća da je upravo uloga generalnog revizora kao najviše institucije ekonomske i finansijske kontrole u Republici Kosovo rezultirala preciznim odredbama važećeg zakona o generalnom revizoru, prema kojem, generalni revizor i njegovi zaposleni ne mogu obavljati nijednu drugu funkciju na bilo kom nivou javnog sektora.

Kao posledica toga i imajući u vidu (i) nadzornu nadležnost generalnog revizora u odnosu na sve organe javne vlasti u kontekstu ekonomske i finansijske kontrole; i (ii) prirodu nadležnosti članova Nadzorne komisije Državnog biroa, uključujući i činjenicu da isti takođe vrše vrednovanje radnog učinka generalnog direktora, razmatranje njegovih/njenih izveštaja o radu, uključujući u kontekstu upravljanja budžetom Biroa, po oceni Suda, učešće generalnog revizora u Nadzornoj komisiji, sa sveobuhvatnim nadležnostima za donošenje odluka, uključujući vezano za finansijsko upravljanje, narušilo bi ustavnu nezavisnost glavnog revizora da nadzire Državni biro u kontekstu upravljanja i korišćenja javnih sredstava shodno odredbama člana 136 [Stalni revizor Kosova] i 137 [Nadležnosti stalnog revizora Kosova] Ustava.

Na kraju i u vezi sa sudijom Vrhovnog suda, u svojstvu predsedavajućeg Nadzorne komisije Državnog biroa, u presudi se naglašavaju načela koja proističu iz Ustava u kontekstu podele i interakcije vlasti, kako je razrađena kroz sudsku praksu tokom godina, uključujući i nespojivost funkcija sudija sa drugim državnim funkcijama. Za potrebe ove analize, presuda takođe razrađuje, između ostalog, (i) međunarodna načela i standarde koji se odnose na nezavisnost i nepristrasnost sudijske funkcije i nespojivost vršenja drugih funkcija van pravosudnog sistema, uključujući Bangalorska načela usvojena na nivou Ujedinjenih nacija, preporuke Komiteta ministara Saveta Evrope, mišljenja Konsultativnog veća evropskih sudija i relevantna mišljenja Venecijanske komisije; (ii) komparativnu analizu ustava u kontekstu uređenja nespojivosti sudijske

funkcije sa drugim državnim funkcijama; i (iii) sudsku praksu drugih ustavnih sudova u vezi sa tumačenjem nespojivosti sudijske funkcije.

Presuda, između ostalog, naglašava da Ustav Republike, utvrđuje obavljanje dodatnih državnih funkcija sudija Republike Kosovo u dva slučaja, odnosno funkcije (i) u Sudskom savetu Kosova; i (ii) u Centralnoj izbornoj komisiji. U svim drugim slučajevima, u svom članu 106 [Nespojivost Funkcija], Ustav, precizira da (i) Sudija ne može vršiti neku drugu funkciju u ostalim državnim organima „van sudstva“, ne smije biti uključen u političku ili neku drugu, zakonom zabranjenu, aktivnost; i (ii) Sudijama nije dozvoljeno da budu odgovorni za, ili vrše one funkcije koje, na bilo koji način, nisu u saglasnosti sa načelom nezavisnosti i nepristrasnosti sudijske funkcije. Prema datim pojašnjenima, dok gore navedena odredba, propisuje mogućnost dodatnih funkcija sudijama Republike Kosovo, na osnovu odredaba posebnih zakona i/ili procedura koje utvrđuje Sudski savet Kosova, Ustav propisuje sudijama jasnu zabranu vršenja bilo koje funkcije u ostalim državnim organima “van sudstva”. Prema pojašnjenima datim u presudi, takva formulacija u Ustavu, sadrži obavezu ocene nespojivosti sudijske funkcije sa funkcijom predsedavanja Nadzorne komisije jedne nezavisne institucije, odnosno Državnog biroa, uključujući u kontekstu nadležnosti ove Komisije i činjenice da li se Državni biro može smatrati državnom institucijom unutar sudstva za potrebe utvrđivanja kompatibilnosti funkcija.

Prema pojašnjenima, i imajući u vidu, (i) institucionalnu prirodu Državnog biroa i odnos Biroa sa sudovima, odnosno sudskim vlastima; i (ii) prirodu nadležnosti koje vrši predsedavajući Nadzorne komisije Biroa, odnosno sudija Vrhovnog suda; i (iii) činjenicu da se Državni biro ne može kvalifikovati kao državna institucija unutar sudstva za potrebe formulisanja člana 106 [Nespojivost funkcija] Ustava, između ostalog, budući da odnos između Državnog biroa i sudske vlasti, shodno osporenom zakonu, je nadzorne prirode, odnosno odlučivanje Državnog biroa u kontekstu provere i predloga za oduzimanje imovine, uvek podleže kontroli i odlučivanja sudske vlasti, u oceni Suda, funkcija sudije Republike Kosovo nije kompatibilna sa predsedavanjem Nadzorne komisije Državnog biroa shodno odredbama člana 106 [Nespojivost Funkcija] Ustava.

Prema pojašnjenjima datim u ovoj presudi, pri razmatranju gore navedenih pitanja, Skupština izmenama i/ili dopunama navedenih odredaba, u meri u kojoj se utvrdi da ne vrši sopstvenu nadzornu funkciju, mora da odredi sastav Nadzorne komisije Državnog biroa, na taj način da se ispoštuju sve neophodne garancije za nezavisnost ove institucije, istovremeno ne

narušavajući ustavnih odredbi koje se odnose na nespojivost funkcija i/ili nadzornih nadležnosti nezavisnih ustavnih institucija.

(c) način izbora Generalnog direktora Državnog biroa

U presudi se takođe razrađuje izbor Generalnog direktora Državnog biroa, koji se po odredbama osporenog zakona, bira od strane Skupštine, većinom glasova svih poslanika koji su prisutni i koji glasaju, ali da, ukoliko Skupština ne uspeva da bira direktora u dva kruga glasanja, nakon raspisivanja dva konkursa, nadležnost za izbor generalnog direktora prelazi na samu Nadzornu komisiju. Takvo uređenje, shodno datim pojašnjenima, u principu, pokreće dva sporna pitanja, odnosno (i) izbor generalnog direktora od strane Skupštine prostom većinom; i (ii) mehanizam za deblokadu prenosom ove nadležnosti na Nadzornu komisiju, u slučaju neuspeha izbora direktora u Skupštini.

Shodno pojašnjenima datim u presudi, izbor generalnog direktora većinom glasova svih poslanika koji su prisutni i koji glasaju u Skupštini, nije u suprotnosti sa članom 65 [Nadležnosti Skupštine] i 80 [Usvajanje Zakona] Ustava. Shodno tome i imajući u vidu značaj funkcije generalnog direktora Državnog biroa, uključujući njegov/njen mandat od sedam (7) godina, presuda takođe podseća na stalnu preporuku Venecijanske komisije u njenim mišljenjima o Kosovu, ali i u drugim relevantnim mišljenjima u kontekstu izbora rukovodećih struktura agencija/komisija nadležnih za građanskopravno oduzimanje imovine, da izbor Generalnog direktora bude dvotrećinskom (2/3) većinom poslanika. Sa druge strane, a u vezi sa mehanizmom deblokade izbora, odnosno prenosom nadležnosti izbora generalnog direktora na Nadzornu komisiju, u presudi se pojašnjava da način izbora nosilaca/članova nezavisnih agencija nije precizirano ustavnim odredbama, pa kao posledica toga, utvrđivanje načina izbora generalnog direktora Državnog biroa, na osnovu stava 1 člana 142 [Nezavisne Agencije] Ustava, je u nadležnosti Skupštine, uz podsećanje da u meri u kojoj nisu kršene ustavne norme, ocena izbora javnih politika koja je dovela do donošenja određenog zakona/odredbe nije u nadležnosti Suda.

Na kraju, u presudi se pojašnjava da zahtev podnosioca je zasnovan na stavu 5. člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava i da ova kategorija zahteva ima suspenzivno dejstvo, naime da se takav zakon može proslediti Predsedniku Republike Kosovo na dekretiranje samo nakon odlučivanja Suda i u skladu sa modalitetima definisanim u konačnoj odluci Suda. S obzirom na to, i uprkos činjenice da

prilikom ocene ustavnosti osporenog Zakona, Sud je ocenio kao suprotno Ustavu samo određene delove četiri (4) člana osporenog Zakona, odnosno njegove članove 2 (Delokrug), 10 (Sastav Nadzorne komisije i naknada), 22 (Period provere imovine) i 34 (Rasprava u prvom stepenu), uzimajući u obzir njihovu prirodu i značaj i činjenicu da bez izmene i dopune istih od strane Skupštine, osporeni zakon je neprimenjiv, na osnovu sudske prakse, osporeni zakon, u službi načela pravne sigurnosti, je proglašen ništavim u celosti.



Presuda

KO158/23

Podnosilac

Besnik Tahiri i devet (9) drugih poslanika

Zahtev za ocenu 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 je odlučio o zahtevu u slučaju KO158/23, koji su podneli Besnik Tahiri i devet (9) drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo, na osnovu odredbi stava 5. člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava Republike Kosovo, a koji se odnosi na ocenu ustavnosti 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. Sud je odlučio (i) jednoglasno, da proglasi zahtev prihvatljivim; i (ii) jednoglasno, da utvrdi da član 2 (Izmene i dopune 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 Protokola br. 1 Evropske konvencije o ljudskim pravima; (iii) sa osam (8) glasova za i, jednim (1) glasom protiv, da član 3 (Izmene i dopune Zakona br. 04/L-092 o slepim licima) osporenog

zakona, nije u suprotnosti sa članom 24. [Jednakost pred zakonom] i član 46 [Zaštita imovine] Ustava Republike Kosovo u vezi sa članom 1 Protokola br. 1 Evropske konvencije o ljudskim pravima; (iv) jednoglasno, da član 4 (Izmene 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 člana 46 [Zaštita imovine] Ustava Republike Kosovo u vezi sa članom 1 Protokola br. 1 Evropske konvencije o ljudskim pravima; i (v) sa osam (8) glasova za i jednim (1) glasom protiv, da utvrdi da član 6 (Izmene i dopuna Zakona br. 03/L-212 o radu) osporenog zakona nije u suprotnosti sa član 51 [Zdravstvena i socijalna zaštita] Ustava Republike Kosovo; i (v) jednoglasno, da proglasi da, na osnovu člana 43 (Rokovi) Zakona br. 03/L-121 za Ustavni sud Republike Kosovo, Zakon br. 08/L-142 o izmenama i dopunama Zakon o utvrđivanju visine naknade u visini minimalne zarade, procedure za utvrđivanje minimalne zarade i poreske stope na godišnji lični dohodak, šalje se predsedniku Republike Kosovo na proglašenje.

U presudi se na početku pojašnjava da se osporenim zakonom 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; (iv) Zakon br. 05/L-028 o porezu na lične dohotke; i (v) Zakon br. 03/L-212 o radu. U suštini, osporenim zakonom se menjaju i dopunjuju gore navedeni zakoni, u dva relevantna aspekta. Prvo, menja se način utvrđivanja visine penzija i naknada, uključujući odnos ovog iznosa sa minimalnom zaradom za veterane OVK, slepa lica, paraplegičare i tetraplegičare, precizirajući da se, različito od važećih propisa, prema kojima je iznos penzija i/ili odgovarajućih naknada povezan sa iznosom ili visinom iznosa minimalne zarade u Republici Kosovo, iznos ovih penzija i/ili naknada sada utvrđuje Vlada, predlogom nadležnog Ministarstva finansija, zavisno od budžetskih mogućnosti, troškova života i eventualne inflacije. Drugo, menja se način utvrđivanja visine minimalne zarade u Republici Kosovo, precizirajući da, za razliku od važećih propisa, prema kojima na kraju svake kalendarske godine, Vlada utvrđuje minimalnu zaradu na predlog Ekonomsko-socijalnog saveta, u nedostatku ovog predloga, Vlada sama utvrđuje visinu minimalne zarade. U presudi se dalje pojašnjava da osporeni zakon ne utiče na pravo navedenih kategorija na penzije i naknade, niti kao takve utvrđuje njihov iznos. Poslanici Skupštine koji su podneli zahtev, osporavaju gore navedeni zakon, navodeći da je isti suprotan

članovima 24 [Jednakost pred zakonom], 46 [Zaštita imovine] i 51 [Zdravstvena i socijalna zaštita] Ustava, u suštini, jer (i) promena načina određivanja visine penzija i/ili naknada eliminisanjem upućivanja na nivo minimalne zarade dovodi do kršenja principa jednakosti pred zakonom među kategorijama veterana OVK, slepih lica i paraplegičara. i tetraplegičar, jer prepuštanjem utvrđivanja odgovarajućeg nivoa naknade diskreciji Vlade, ove kategorije nemaju garanciju da će biti oštećene na jednak način; (ii) uklanjanje pozivanja na minimalnu zaradu za određivanje visine penzija i/ili naknada za ove kategorije, narušava njihova legitimna očekivanja, a samim tim i prava na imovinu za veterane OVK, slepa lica i paraplegičare i tetraplegičare lica; i (iii) mogućnost Vlade, u nedostatku predloga Ekonomsko-socijalnog saveta, da sama odredi minimalnu platu, nije u skladu sa ustavnim vrednostima socijalne pravde, koje treba tumačiti prema načelima koja su precizirana od strane Međunarodne organizacije rada (MOR) i Konvencijom o utvrđivanju minimalnih plata. Tvrdnje aplikanta, u principu, podržava i Ombudsman, dok ih protivargumentuju Ministarstvo finansija i Poslanička grupa Pokret VE-TEVENDOSJE!, koji ističu da je osporeni zakon u saglasnosti sa Ustavom, u suštini, zbog toga što (i) nije narušeno načelo jednakosti pred zakonom, s obzirom na to da se pogođene kategorije ne nalaze u “analognim ili relativno sličnim situacijama” jedna sa drugom, niti sa zaposlenima u Republici Kosovo, iz razloga što (a) veterani OVK-a primaju penije i druge beneficije zbog svog služenja u ratu i u znak zahvalnosti države prema njima; (b) slepa lica i paraplegičari i tetraplegičari ostvaruju prava i beneficije zbog svojih ličnih svojstava; dok se (c) zaposleni plaćaju za svoj rad i službu od strane javnog ili privatnog sektora i, kao rezultat toga, koncept minimalne plate važi samo za ove poslednje pomenute; (ii) nisu ugrožena legitimna očekivanja, a samim tim ni imovinska prava gore navedenih kategorija, s obzirom na to da visina penzije i/ili pripadajućih naknada nije smanjena, dok je uklanjanje reference na nivou minimalne plate povezano sa potrebom za održavanjem finansijske stabilnosti i neophodne fleksibilnosti za promenu nivoa minimalne plate, zadržavajući takođe stav da, vlade uživaju široku diskreciju u utvrđivanju socijalnih politika i visina penzija; i (iii) način utvrđivanja minimalne plate nije ustavno pitanje, dok standardi MOR-a nisu primenjivi, pošto Republika Kosovo nije njen član, ali čak i da su ti standardi MOR-a primenljivi, isti obuhvataju samo obavezu konsultacije, koja nije pogođena osporenim zakonom.

Prilikom ocene ustavnosti osporenog zakona, presuda

pre svega i između ostalog, razrađuje (i) osnovna ustavna načela koja se odnose na socijalnu pravdu, koja su precizirana u članovima 7. [Vrednosti] i 51. [Pravo na zdravstvenu i socijalnu zaštitu] Ustava, uključujući i status Konvencije o utvrđivanju minimalnih plata MOR-a, Evropske socijalne povelje i Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima osoba sa invaliditetom; (ii) osnovne principe koji proizilaze iz prakse Suda i Evropskog suda za ljudska prava u pogledu jednakosti pred zakonom i imovinskih prava, uključujući ih u kontekstu iznosa beneficija i/ili kompenzacija u vezi sa socijalnom sigurnošću; i (iii) istorijat važećih zakona koji se odnose na penzije, naknade i beneficije veterana OVK, slepih lica i paraplegičara i tetraplegičara. i (iii) istorijat važećih zakona koji se odnose na penzije, nadoknade i beneficije veterana OVK, slepih osoba i paraplegičara i tetraplegičara.

Prilikom primene gore navedenih načela, u presudi je na početku navedeno (i) da se na osnovu člana 7. [Vrednosti] Ustava, ustavni poredak Republike Kosovo, između ostalog, zasniva na načelima demokratije, jednakosti, poštovanja ljudskih prava i sloboda i vladavine prava, nediskriminacije, imovinskog prava i socijalne pravde; (ii) da se na osnovu člana 24. [Jednakost pred zakonom] Ustava, niko ne sme diskriminisati na osnovu, između ostalog, socijalnog statusa; dok se (iii) na osnovu člana 51. [Pravo na zdravstvenu i socijalnu zaštitu] Ustava, osnovno socijalno osiguranje koje se odnosi na nezaposlenost, bolest, ograničene sposobnosti i starost, reguliše zakonom. Presuda, pozivajući se na sudsku praksu Evropskog suda za ljudska prava, takođe stavlja naglasak i na činjenicu da države, u principu, imaju diskreciono pravo u utvrđivanju socijalnih politika, uključujući i prirodu i visinu beneficija i/ili naknada za različite socijalne kategorije, uvek pod obavezom jednakog i srazmernog tretmana ovih kategorija, uključujući i u kontekstu odgovarajućih legitimnih očekivanja za naknadu i/ili podršku od strane države.

U presudi Suda su prethodno objašnjena načela primenjena pri razmatranju svakog člana osporenog zakona pojedinačno. S obzirom na navedeno i za potrebe ovog sažetka, Sud će razjasniti glavne nalaze i utvrđenja u vezi sa najspornijim pitanjima osporenog zakona, odnosno da li je kao rezultat uklanjanja povezanosti između visine penzija i/ili naknada sa nivoom minimalne plate ili stepenom visine minimalne plate u Republici Kosovo, (i) narušeno načelo jednakosti pred zakonom između veterana OVK, slepih lica i paraplegičara i tetraplegičara; (ii) da li su povređena imovinska prava veterana OVK, slepih lica i paraplegičara i tetraplegičara; i (iii) da li su povređena načela

socijalne pravde kao rezultat promene načina utvrđivanja nivoa minimalne plate u Republici Kosovo. U nastavku će biti prikazani najbitniji nalazi presude u vezi sa tri navedena pitanja.

- *jednakost pred zakonom u kontekstu visine penzija i/ili naknada koje se odnose na veterane OVK-a, slepa lica, paraplegičare i tetraplegičare*

Prilikom ocene da li je osporenim zakonom povređeno načelo jednakosti pred zakonom, Presuda je, u kontekstu sudske prakse Suda i Evropskog suda za ljudska prava, ponovila da se, u principu, utvrđuje povreda načela jednakost pred zakonom prema odredbama člana 24 [Jednakost pred zakonom] Ustava, prvo se mora proceniti da li se kategorije za koje se tvrdi da su diskriminisane, nalaze u „analognim ili relativno sličnim situacijama” i ukoliko je to slučaj, da li postoji „razlika u tretmanu“ između njih.

U kontekstu gore navedene analize, u presudi je, između ostalog, stavljen naglasak na zakone koji se primenjuju na veterane OVK, slepa lica i paraplegičare i tetraplegičare i zaposlene u javnom i privatnom sektoru, naglašavajući ciljeve, obaveze, ali i prava i beneficije, uključujući razlike među njima za gore navedene kategorije. Presuda, između ostalog, pojašnjava (i) razliku između delokruga primene Zakona o radu, uključujući u pogledu prava i obaveza za zaposlene u javnom i privatnom sektoru i delokruga primene zakona koji se odnose na veterane OVK, slepa lica i paraplegičare i tetraplegičare i koji utvrđuju prava, beneficije i olakšice za tri gore navedene kategorije; i (ii) razliku između delokruga primene zakona koji se odnose na veterane OVK, slepa lica i paraplegičare i tetraplegičare, koji, u principu, obuhvataju prava i beneficije za (a) veterane OVK, jer su isti svojim požrtvovanjem, zalaganjem i dragocenim doprinosom u Oslobođilačkom ratu Kosova, bili odlučujući faktori za donošenje slobode i nezavisnosti narodu Kosova; i za (b) slepa lica i paraplegičare i tetraplegičare zbog njihovih ličnih svojstava i prava koja proističu iz člana 51. [Pravo na zdravstvenu i socijalnu zaštitu] Ustava.

Na osnovu pojašnjenja datih u presudi, a uzimajući u obzir razliku između obima Zakona o radu, s jedne strane, i obima zakona koji se primenjuju na veterane OVK, slepa lica i paraplegičare i tetraplegičare, sa druge strane, uključujući svrhu svakog od navedenih zakona i razliku u kontekstu obaveza, ali i prava, beneficije i olakšice za svaku od navedenih kategorija, Sud je ocenio da se navedene kategorije ne mogu smatrati u „analognim ili relativno sličnih pozicija” međusobno, pa samim tim ne može doći do „razlike u tretmanu” a time i kršenja principa jednakosti pred zakonom, u

principu jer kategoriju veterana OVK podržava država, zbog njihovog doprinosa slobodi i nezavisnosti naroda Kosova, dok kategorije slepih i paraplegičara i tetraplegičara podržava država, zbog njihovih ličnih osobina, na osnovu specifičnosti i opredeljenja dva važeća zakona, odnosno Zakona o slepima. Lica i Zakon o paraplegičarima i tetraplegičarima, respektivno. Prema pojašnjenjima datim u presudi, gore navedeni nalazi su potkrepljeni sudskom praksom Evropskog suda za ljudska prava, koja se posebno bavi razlikama u tretmanu u kontekstu naknada i/ili socijalnih davanja među zaposlenima u javnom i privatnom sektoru, uključujući ratne veterane i druge kategorije društva koje se kvalifikuju da koriste različite socijalne beneficije.

Kao rezultat toga, a prema pojašnjenjima u presudi, Sud je utvrdio da članovi 2, 3. i 4. osporenog zakona, nisu u suprotnosti sa članom 24. [Jednakost pred zakonom] Ustava.

- *imovinska prava u vezi sa legitimnim očekivanjima određene visine penzija i/ili beneficija koje su povezane sa visinom ili nivoom visine minimalne plate u Republici Kosovo*

Prilikom ocene da li osporeni zakon povređuje imovinska prava kategorije veterana OVK-a, slepih lica i paraplegičara i tetraplegičara, presuda, u kontekstu sudske prakse ovog Suda i sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava, ponavlja da na osnovu člana 46. [Zaštita imovine] Ustava u vezi sa članom 1. Protokola br. 1 Evropske konvencije o ljudskim pravima, pojam “imovine”, u principu, uključuje i “postojeću imovinu” i potraživanu imovinu, takođe u kontekstu “budućih prihoda”, u vezi sa kojima pojedinac može tvrditi da ima barem “legitimno očekivanje”. Gore navedena sudska praksa, stavlja naglasak na činjenicu da “penzije i socijalna davanja”, uključujući i šeme koje nisu zasnovane na doprinosima, takođe uživaju zaštitu člana 1. Protokola br. 1 Evropske konvencije o ljudskim pravima, pod uslovima i načelima utvrđenim sudskom praksom Evropskog suda za ljudska prava. Ova prava se takođe mogu ograničiti u okolnostima u kojima je njihovo “mešanje/ograničenje” (i) “propisano zakonom”; (ii) teži “legitimnom cilju”; i (iii) “srazmerno” legitimnom cilju kojem se teži.

U presudi je takođe pojašnjeno da, u principu, na osnovu sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava, (i) države uživaju slobodu da same odluče da li će imati u funkciji bilo kakav oblik šeme socijalnog osiguranja ili da izaberu vrstu ili iznos davanja koji će biti obezbeđeni u nekoj takvoj šemi, ali međutim (ii) ako neka država predviđa šeme socijalnih osiguranja,

uključujući prava na socijalnu naknadu, bez obzira da li je to uslovljeno prethodnim uplatama doprinosa ili ne, mora se smatrati da imovinski interes proizilazi iz tog zakona koji spada u delokrug člana 1. Protokola br. 1 Evropske konvencije o ljudskim pravima, dok se (iii) prava koja su povezana sa penzijskim šemama mogu ograničiti zarad legitimnih ciljeva koji, u principu, uključuju i rizik od oštećenja finansijske ravnoteže sistema socijalnog osiguranja, pod uslovom da su takva ograničenja srazmerna.

Prema datim pojašnjenjima, ono što je sporno u okolnostima osporenog zakona jeste to da li je uklanjanjem reference na nivou visine minimalne plate ili njen stepen, osporeni zakon doveo do povrede imovinskih prava za (a) veterane OVK-a; (b) slepa lica; i (c) paraplegičare i tetraplegičare. Nalazi Suda u vezi sa ovim navodima će biti sažeti u nastavku.

a) U odnosu na veterane OVK-a

U kontekstu kategorije veterana OVK-a, a prilikom analize izmena i dopuna relevantnog važećeg zakona tokom godina, u presudi se pojašnjava da povezanost visine penzija veterana OVK-a sa visinom minimalne plate u Republici Kosovo, nije promenjena osporenim zakonom, nego 2017. godine, izmenama i dopunama Zakona o veteranima, odnosno Zakonom br. 05/L-141 o izmeni i dopuni Zakona br. 04/L-261 o veteranima Oslobođilačke vojske Kosova. Ovim zakonom je, u meri u kojoj je relevantno u okolnostima konkretnog slučaja, još 2017. godine, (i) izbrisan član 18. (Iznos penzije) osnovnog zakona, odnosno odredba kojom je bilo precizirano da u zavisnosti od budžetskih mogućnosti, troškova života i moguće inflacije, na kraju svake godine za narednu godinu, Vlada na predlog Ministarstva finansija, može da utvrdi visinu iznosa penzije za ratne veterane OVK-a, pod uslovom da ta penzija “ne može da bude niža od iznosa minimalne zarade utvrđene na Kosovu”; dok je (ii) osnovnom zakonu dodat član 16A (bez naslova), kojim je, između ostalog, utvrđena kategorizacija veterana OVK-a u skladu sa vremenom mobilizacije i služenja u OVK-u, precizirajući visinu mesečne penzije za svaku kategoriju i uslovljavajući ukupan iznos isplata za penzije veterana OVK-a do granice od 0,7% (nula tačka sedam odsto) godišnjeg bruto domaćeg proizvoda.

U presudi se podseća da su izmene i dopune Zakona o veteranima iz 2017. godine, osporene pred Ustavnim sudom, a ovaj je, presudom u slučaju KO01/17, na konkretan način sagledao pitanje uklanjanja reference, odnosno veze visine penzija veterana OVK-a sa nivoom minimalne plate u Republici Kosovo. Prema pojašnjenjima datim u relevantnoj presudi iz 2017. godine,

Sud je ocenio da iako je ukidanje garancija u vezi sa minimalnom platom za kategorije veterana OVK-a, predstavljalo “mešanje” u relevantna imovinska prava, to “mešanje” je imalo legitiman cilj i bilo je srazmerno cilju čijem se ostvarenju težilo, pa je shodno tome utvrdio da nije u suprotnosti sa Ustavom. Kao rezultat toga, a prema pojašnjenjima datim u presudi, navodi koji se odnose na povredu imovinskih prava veterana OVK-a kao posledica ukidanja povezanosti visine penzija sa visinom minimalne plate u Republici Kosovo, zaključeni su presudom Suda u slučaju KO01/17.

Na osnovu gore navedenog, u presudi je pojašnjeno da osporeni zakon sadrži jednu dodatnu izmenu i/ili dopunu, koja se odnosi na prelazni period, odnosno nivo visine penzija veterana OVK-a do njihove konačne kategorizacije. Tačnije i prema datim pojašnjenjima, (i) iako je Zakon o veteranima iz 2017. godine, ukinuo garanciju povezanosti visine penzije sa minimalnom platom, isti je zadržao na snazi odredbe osnovnog zakona, odnosno Zakona o veteranima iz 2014. godine, omogućivši da veterani OVK-a primaju penzije najmanje u visini minimalne plate do njihove konačne kategorizacije; i (ii) ovo utvrđenje je sada izmenjeno osporenim zakonom, koji utvrđivanje visine predmetnih penzija tokom ovog prelaznog perioda, odnosno do konačne kategorizacije veterana OVK-a, stavlja u diskreciju Vlade u zavisnosti od budžetskih mogućnosti, troškova života i eventualne inflacije.

Shodno tome, u okolnostima osporenog zakona, povezanost visine penzija sa minimalnom platom nije sporna, jer je ovo pitanje rešeno Zakona o veteranima iz 2017, već je sporno da li kašnjenja sa primenom Zakona o veteranima iz 2017. godine, odnosno obavezom države da izvrši konačnu kategorizaciju veterana, mogu rezultirati “legitimnim očekivanjima” za kategoriju veterana OVK-a koji do njihove konačne kategorizacije, ostvaruju penzije u visini minimalne plate u Republici Kosovo.

U gore navedenom kontekstu, u presudi se, između ostalog, ističe da na osnovu sudske prakse Evropskog suda za ljudska prava, “legitimna očekivanja” za “buduće prihode”, uključujući i u kontekstu “penzija i socijalnih davanja”, ne mogu jednostavno proisteći iz kašnjenja u primeni zakona, uključujući i Zakon o veteranima iz 2017. godine u kontekstu kategorizacije veterana OVK-a, ističući i činjenicu da na osnovu principa vladavine prava i pravne sigurnosti koji, između ostalog, proističu iz člana 7. [Vrednosti] Ustava, javni organi u Republici Kosovo su dužni da sprovedu zakone usvojene od strane Skupštine. Pored toga, u presudi se takođe pojašnjava (i) da nije

sporna obaveza države da obezbedi finansijsku podršku kroz penzije i posebna davanja za kategorije proizašle iz rata OVK-a, koje su svojim požrtvovanjem i doprinosom bile odlučujući faktori za slobodu i oslobođenje Republike Kosovo; (ii) da osporeni zakon ne pogađa pravo na penziju veterana OVK-a kao rezultat njihovog gore navedenog doprinosa; dok (iii) osporeni zakon takođe ne utvrđuje niti umanjuje visinu penzija kategorije veterana OVK-a. Shodno tome, u presudi se dalje navodi da na osnovu garancija koje proističu iz člana 46. [Zaštita imovine] Ustava u vezi sa članom 1. Protokola br. 1 Evropske konvencije o ljudskim pravima, eventualno sniženje nivoa visine “budućih prihoda”, uključujući i u kontekstu “penzija i socijalnih davanja”, može dovesti do „mešanja“ u pravo na imovinu i može biti osporeno i podvrgnuto oceni zakonitosti i/ili ustavnosti, u kontekstu mešanja u ova prava i srazmernosti tog mešanja u odnosu na legitimni cilj kojem se teži. Kao rezultat toga, a prema pojašnjenjima u presudi, Sud je utvrdio da član 2. osporenog zakona nije u suprotnosti sa članom 46. [Zaštita imovine] Ustava u vezi sa članom 1. Protokola br. 1 Evropske konvencije o ljudskim pravima.

b) u odnosu na slepa lica i paraplegičare i tetraplegičare

U kontekstu kategorije slepih lica i paraplegičara i tetraplegičara, a analizirajući izmene i dopune tokom godina relevantnih važećih zakona, u presudi se pojašnjava da za razliku od Zakona o veteranima iz 2017. godine, Zakon o slepim licima i Zakon o osobama sa paraplegijom i tetraplegijom, ne garantuju visinu naknade najmanje na nivou minimalne plate u Republici Kosovo, već “na određenom nivou, na osnovu minimalne plate” koju utvrđuje Vlada. Pored toga, gore navedeni zakoni se razlikuju i između sebe u kontekstu garancija koje se tiču visine naknada. Zakon o slepim licima sadrži dodatnu garanciju, prema kojoj, slepa lica iz državnog budžeta primaju naknadu po „stopi utvrđenoj na osnovu minimalne plate“, ali ne manje od sto (100) evra mesečno. Zakon o osobama sa paraplegijom i tetraplegijom stavlja naglasak i na diskreciono pravo države da menja visinu naknade, uključujući da istu smanji ili ukine, u zavisnosti od raspoloživosti sredstava i okolnosti koje stvaraju nepredviđeno fiskalno opterećenje javnog budžeta. Osporenim zakonom se menjaju i dopunjuju gore navedeni osnovni zakoni, te utvrđuje isti mehanizam za utvrđivanje visine naknade za obe kategorije, odnosno da Vlada, na predlog Ministarstva finansija odlučuje o visini iznosa naknada za slepa lica i paraplegičare i tetraplegičare, u zavisnosti od budžetskih mogućnosti, troškova života i moguće inflacije.

Prema pojašnjenjima koja su data u presudi, u kontekstu zakona koji se primenjuju na slepa lica i paraplegičare i tetraplegičare, (i) nije sporno pravo slepih lica i paraplegičara i tetraplegičara na finansijsku podršku i/ili naknadu, jer ovo pravo proizilazi iz člana 51. [Pravo na zdravstvenu i socijalnu zaštitu] Ustava i važećih zakona i nije pogođeno osporenim zakonom, već je (ii) sporno da li visina naknade, koja nije precizirana ni u važećim zakonima, niti osporenim zakonu, može pokrenuti “legitimna očekivanja” u odnosu na “buduće prihode” slepih lica i paraplegičara i tetraplegičara za potrebe garancija sadržanih u članu 46. [Zaštita imovine] Ustava u vezi sa članom 1. Protokola br. 1 Evropske konvencije o ljudskim pravima. U takvim okolnostima, a s obzirom na to da pravo na mesečnu naknadu nije sporno, već visina te naknade, koja se ne nužno umanjuje osporenim zakonom, ne može se utvrditi da su imovinska prava ovih kategorija povređena.

Shodno tome i prema pojašnjenjima u presudi, Sud je utvrdio da članovi 3 i 4 osporenog zakona nisu u suprotnosti sa članom 46. [Zaštita imovine] Ustava u vezi sa članom 1. Protokola br. 1 Evropske konvencije o ljudskim pravima.

S obzirom na napred navedeno i ističući nadležnost Skupštine da utvrđuje socijalne politike Republike Kosovo uvek u skladu sa vrednostima Ustava koje se odnose na socijalnu pravdu i osnovna prava i slobode, presuda stavlja naglasak na (i) član 51. [Pravo na zdravstvenu i socijalnu zaštitu] Ustava, koji, između ostalog, garantuje osnovno socijalno osiguranje koje se odnosi na nezaposlenost, bolest, ograničene sposobnosti i starost na zakonom uređeni način; (ii) član 28. (Odgovarajući uslovi života i socijalna zaštita) Konvencije Ujedinjenih nacija o pravima osoba sa invaliditetom, prema kojem su države dužne da priznaju pravo osoba sa invaliditetom na odgovarajući životni standard za njih i njihovu porodicu, uključujući odgovarajuću ishranu, odeću i smeštaj, kao i pravo na stalno poboljšavanje uslova života i da preuzimaju odgovarajuće korake radi očuvanja i unapređivanja ovog prava bez diskriminacije na osnovu invaliditeta; i (iii) sudsku praksu Evropskog suda za ljudska prava, prema kojoj su osobe sa invaliditetom identifikovane kao kategorija koja je marginalizovana, a koja je istorijski bila predmet diskriminacije i predrasuda, što je rezultiralo njihovom izolacijom u društvu. S obzirom na ova načela i činjenicu da je stepen procene država u ograničavanju prava ove kategorije znatno ograničena, u presudi se ističe da Skupština i/ili Vlada moraju imati veoma ozbiljne razloge da se mešaju u ova prava,

uključujući u smislu mogućnost smanjenja visine odgovarajućih naknada. S tim u vezi, uzimajući u obzir činjenicu da osporeni zakon ne pogađa pravo na naknadu gore navedenih kategorija niti utvrđuje i/ili umanjuje njenu visinu, u presudi se naglašava da eventualno sniženje visine iznosa “budućih prihoda”, uključujući i u kontekstu “penzija i socijalnih davanja”, uvek mora biti srazmerno legitimnom cilju kojem se teži i da se u tom kontekstu može osporiti i podvrgnuti oceni zakonitosti i/ili ustavnosti, odnosno usaglašenosti sa osnovnim pravima i slobodama slepih lica i paraplegičara i tetraplegičara.

iii) način utvrđivanja visine minimalne plate

U kontekstu mehanizama kojima se utvrđuje visina minimalne plate u Republici Kosovo, presuda prvo pojašnjava da član 57. (Minimalni dohodak) Zakona o radu, između ostalog, propisuje da Vlada Kosova na kraju svake kalendarske godine utvrđuje minimalnu platu prema predlogu Ekonomsko-socijalnog saveta, dok osporeni zakon menja i dopunjuje gore navedeni član, zadržavajući obavezu Vlade da utvrđuje minimalnu platu na predlog Ekonomsko-socijalnog saveta, ali dodajući mogućnost da sama Vlada utvrđuje minimalnu platu, u slučaju da takav predlog izostane.

Prilikom ocene ustavnosti gore navedenog člana, u presudi se ponavlja da su, mimo socijalne pravde kao vrednosti Republike Kosovo, pitanja koja se tiču mehanizama kojima se utvrđuje minimalna plata uređena na nivou zakona i podzakonskog akta, odnosno Administrativnim uputstvom br. 09/2017 o određivanju minimalne plate u Republici Kosovo. Pored toga, prema datim pojašnjenjima, iako Konvencija MOR-a o utvrđivanju minimalnih plata nije direktno primenljiva u pravnom poretku Republike Kosovo, ipak se načela koja proizilaze iz iste, ogledaju, u principu, u važećem Zakonu o radu. Prema standardima gore navedene Konvencije, utvrđivanje minimalne plate je jedan od mehanizama koje države treba da koriste za postizanje socijalne pravde i svrha utvrđivanja minimalne plate mora da bude zaštita radnika koji imaju veoma niske plate, radi pružanja uslova za dostojanstven život, a visina ove plate se mora utvrditi nakon sporazuma ili iscrpnih konsultacija sa predstavnicima radnika i poslodavaca.

U presudi se dalje pojašnjava da, iako član 6. osporenog zakona uklanja uslov da Ekonomsko-socijalni savet utvrdi minimalnu platu, isti ne pogađa nužno obavezu iscrpnih konsultacija sa organizacijama koje predstavljaju zaposlene i poslodavce u okviru Ekonomsko-socijalnog saveta, jer ovaj uvek ima primarnu ulogu u odlučivanju o predlogu za utvrđivanje minimalne plate u Republici Kosovo, i tek u

slučaju neuspeha da se postigne taj konsenzus, nadležnost za odlučivanje u roku od jedne kalendarske godine prelazi na Vladu Republike Kosovo. Prema datim pojašnjenjima, Sud primećuje da promena načina utvrđivanja minimalne plate u odnosu na sastav i način odlučivanja Ekonomsko-socijalnog saveta može da utiče na način konsultacija i/ili odlučivanja između predstavnika organizacija poslodavaca, radnika i Vlade, u kontekstu predloga za nivo minimalne plate, ali da ipak nije u nadležnosti Suda da ocenjuje izbor javne politike od strane predstavnika naroda, već samo da oceni da li su odredbe Ustava povređene. Kao što je prethodno objašnjeno, Ustav ne sadrži norme koje uređuju pitanje mehanizama koji su neophodni za utvrđivanje minimalne plate u Republici Kosovo.

U takvim okolnostima i prema datim pojašnjenjima, Sud je utvrdio da član 6 osporenog zakona nije u suprotnosti sa članom 51. [Pravo na zdravstvenu i socijalnu zaštitu] Ustava.



Presuda

KO15/24

Podnosilac

Institucija Ombudsmana

Zahtev za ocenu ustavnosti člana 28. Zakona br. 08/L-228 o opštim izborima u Republici Kosovo

Ustavni sud Republike Kosovo je odlučio u slučaju KO15/24 u vezi sa ocenom ustavnosti člana 28. (Rodne kvote) Zakona br. 08/L-228 o opštim izborima u Republici Kosovo, koji je podneo Ombudsman, na osnovu odredaba podstava 1 stava 2 člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava Republike Kosovo. Sud je (i) sa osam (8) glasova za i jednim (1) glasom protiv odlučio da proglasi zahtev prihvatljivim; i (ii) jednoglasno odlučio da član 28. (Rodne kvote) Zakona br. 08/L-228 o opštim izborima u Republici Kosovo nije u suprotnosti sa članom 45. [Pravo na izbor i učešće] Ustava Republike Kosovo.

Presuda prvo objašnjava da se suština slučaja koji je pokrenut pred Sudom veže sa članom 28. (Rodne kvote) Zakona o opštim izborima, koji određuje da (i) na listi kandidata svakog političkih subjekata nalaze se najmanje trideset odsto (30%) muškaraca i najmanje trideset odsto (30%) žena, sa po jednim kandidatom svakog pola, uključenim najmanje jednom u svaku grupi od tri (3) kandidata, počevši od prvog kandidata na listi; da se (ii) ova odredba ne primenjuje na liste koje se sastoje od jednog ili dva kandidata; i da (iii) Centralna izborna komisija izdvaja dodatna javna sredstva, u iznosu od jedan odsto (1%) od ukupnog iznosa dodeljenog političkom subjektu, za svaki mandat koji žene osvoje preko kvote od trideset odsto (30%) u trenutku overavanja i da Centralna izborna komisija planira dodatni budžet za ovu svrhu nakon svakih izbora.

Prema datim objašnjenjima u presudi, Ombudsman osporava ustavnost gore navedenog člana Zakona o opštim izborima, sa navodom da je isti u suprotnosti sa načelima i vrednostima utvrđenim u članovima 7. [Vrednosti], 24. [Jednakost pred zakonom] i 45. [Pravo na izbor i učešće] Ustava, pokrenuvši, između ostalog, sledeće specifične navode: (i) utvrđivanje zakonske kvote od trideset odsto (30%) za svaki rod predstavlja neopravdano prejudiciranje, s obzirom da je procenat polova skoro pedeset odsto (50%) sa pedeset odsto (50%) između „muškaraca i žena“; (ii) u izbornoj praksi „se nije desilo da su politički subjekti slali na sertifikaciju liste kandidata sa 50% muškaraca i žena“; i (iii) ova odredba je takođe u suprotnosti sa duhom ravnopravnosti polova sadržanim u članu 5. (Opšte mere za sprečavanje rodne diskriminacije i obezbeđenja rodne ravnopravnosti) Zakona br. 05/L-020 o ravnopravnosti polova. Navode Ombudsmana osporava Parlamentarna grupa Lëvizja VETËVENDOSJE!, koja, između ostalog, i pozivajući se na prethodnu sudsku praksu Suda, ističe da je član 28. (Rodne kvote) Zakona o opštim izborima u skladu sa Ustavom, jer u suštini (i) kvota od trideset odsto (30%) na izbornim listama je zakonska kvota, dok su odredbe Zakona o ravnopravnosti polova zakonski i ustavni ideal; i (ii) pomenuti član ne predstavlja indirektnu diskriminaciju, imajući u vidu da je ovaj minimalni prag afirmativna mera koja ima za cilj održavanje rodne ravnoteže u politici.

U napred navedenom kontekstu, Presuda ističe da je suština slučaja koja je pokrenuta pred Sudom usklađenost Ustava sa članom 28. (Rodne kvote) Zakona o opštim izborima, odnosno ocena da li utvrđivanje zakonske kvote od najmanje trideset odsto (30%) zastupanja svakog roda na listi političkih

subjekata koji učestvuju na izborima ugrožava izborna prava utvrđena Ustavom. U tom smislu, u presudi se prvo naglašava činjenica da je rodna ravnopravnost jedna od najbitnijih vrednosti ustavnog poretka Republike Kosovo i da javni organi Republike, a posebno Skupština Republike Kosovo, imaju pozitivnu obavezu da, u vršenju svoje nadležnosti donošenja zakona, preduzmu sve neophodne mere za neophodno ostvarivanje rodne ravnopravnosti u Republici Kosovo. U vezi sa izbornim pravima, koja čine suštinu ove presude, ova potonja podseća da član 45. [Pravo na izbor i učešće] Ustava, između ostalog, propisuje da svaki građanin Republike Kosovo koji je navršio osamnaest (18) godina čak i na dan izbora, ima pravo da bira i bude biran, osim ako je to pravo ograničeno odlukom suda. Ovo ustavno pravo se takođe mora oceniti u svetlu ustavnih načela prema kojim „Republika Kosovo obezbeđuje jednakost polova kao osnovnu vrednost za razvoj demokratskog društva, jednake mogućnosti učešća žena i muškaraca u politički, ekonomski, društveni i kulturni život i sve ostale oblasti društvenog života.“ Štaviše, u presudi se ističe da na osnovu ustavnih odredbi, uprkos činjenici da su svi pred zakonom jednaki, načela jednake pravne zaštite ne sprečavaju izricanje mera neophodnih za zaštitu i unapređenje prava pojedinaca i grupa koji su u neravnopravnom položaju i takve mere se sprovede samo dok se ne postigne svrha zbog koje su postavljene. Prema objašnjenjima datim u presudi, dok je Ustavom utvrđeno da načela jednake pravne zaštite ne sprečavaju uspostavljanje mera neophodnih za zaštitu i unapređenje prava pojedinaca i grupa koje su u neravnopravnom položaju, omogućujući, između ostalog, uspostavljanje zakonskih kvota za ravnopravno učešće i rodnu zastupljenost u političkom, životu sve dok se ne postigne neophodna ravnopravnost, Ustav ne određuje visinu, odnosno procenat ove zakonske kvote već delegira ovu nadležnost Skupštini Republike, uvek uz obavezu da se poštuju pozitivne obaveze države i standardi koji proističu iz važećih međunarodnih instrumenata. U kontekstu poslednjeg, presuda, između ostalog, razrađuje (i) opšta načela Ustava i Evropske konvencije o ljudskim pravima, u pogledu prava na biranje i učešće; (ii) instrumente i dokumente usvojene na nivou Ujedinjenih nacija i Saveta Evrope u vezi sa preduzimanjem afirmativnih mera za ravnopravnu zastupljenost u politici; (iii) rezimee preporuka Saveta Evrope i mišljenja i izveštaja Venecijanske komisije u vezi sa rodnim kvotama na izbornim listama kao specifičnim merama za adresiranje faktičke rodne nejednakosti u političkoj zastupljenosti; i (iv) sudsku praksu Suda, Evropskog suda za ljudska prava i Ustavnih sudova drugih

zemalja u vezi sa izbornim pravima i rodnim kvotama. Na osnovu dokumenata i načela razrađenih u presudi, ova potonja takođe naglašava Rezoluciju 1706(2010) Parlamentarne skupštine Saveta Evrope, koja preporučuje da se u zemljama sa sistemom lista sa proporcionalnom zastupljenošću treba uzeti u obzir uvođenje zakonske kvote koja predviđa ne samo visok udeo kandidatkinja i idealno najmanje četrdeset odsto (40%), već i striktno pravilo rangiranja pozicija. Iz analize elaborirane u presudi proizilazi da države članice Saveta Evrope, uključujući i na osnovu Preporuke Parlamentarne skupštine, podstiču se da povećaju zastupljenost žena uspostavljanjem rodnih kvota, koje u principu imaju dve karakteristike, odnosno (i) utvrđivanje minimalne kvote zastupljenosti na izbornim listama političkih subjekata; i (ii) utvrđivanje lančanog redosleda kandidata iz svakog roda, ili po jednog kandidata svakog roda uključenog najmanje jednom u svaku grupu od tri (3) kandidata u slučaju kvote od trideset procenata (30%), sa ciljem da kandidati nedovoljno zastupljenog roda ne budu rizikovani da budu prenisko postavljeni na listi i da imaju realne šanse da budu izabrani. Prema objašnjenjima datim u presudi, proizilazi da države članice Saveta Evrope koje su takve mehanizme uspostavile u relevantnim zakonima kojima se reguliše utvrđivanje izbornih lista političkih subjekata koji se takmiče na izborima, odredile visinu i/ili procenat kvote od dvadeset odsto (20%) do četrdeset odsto (40%). Dalje, a u kontekstu ocene ustavnosti osporene odredbe, Presuda, pre svega, i u vezi sa procentom rodne kvote na izbornim listama političkih subjekata, ističe činjenicu da dok Ustav omogućava uspostavljanje neophodne mere za zaštitu i unapređenje prava pojedinaca i grupa koje su u neravnopravnom položaju, ne utvrđuje procenat ove kvote, ostavljajući neophodan prostor za zakonodavnu vlast, odnosno Skupštini Republike Kosovo da utvrdi ovaj procenat, u skladu sa pozitivnim obavezama države za obezbeđivanje rodne ravnopravnosti i koja se, kada se utvrdi, mora precizno sprovesti. U presudi se takođe pojašnjava da je, na osnovu prakse Evropskog suda za ljudska prava, utvrđivanje ove kvote kao privremene i neophodne mere do postizanja rodne ravnopravnosti stvar javne politike i spada u delokrug zakonodavne vlasti. Prema datim objašnjenjima, nije u nadležnosti Suda da utvrdi visinu i/ili procenat ove zakonske kvote, već Skupština Republike Kosovo ima puna ovlašćenja da unapredi procenat gore pomenute kvote u vezi sa rodnom zastupljenošću u listama političkih subjekata koji se takmiče na izborima, uvek u kontekstu neophodne

mere, do postizanja cilja rodne ravnopravnost u Republici Kosovo i uvek u skladu sa standardima uspostavljenim kroz mehanizme Saveta Evrope, razrađenim u ovoj presudi. Drugo, a u vezi sa ciljem koji se teži, od pedeset odsto (50%) zastupljenosti utvrđenog Zakonom o ravnopravnosti polova, presuda se poziva na svoju prethodnu sudsku praksu kroz koju je ovo opredeljenje razrađeno, uključujući i svoju presudu u slučaju KI45/20 i KI46/20, sa podnositeljicama zahteva Tinka Kurti i Drita Millaku i koji, između ostalog, naglašava da Skupština kao zakonodavac nije formulisala procenat od pedeset odsto (50%) kao obaveznu zakonsku kvotu već ga je formulisala u obliku težnje ka postizanju ustavnog opredeljenja za rodnu ravnopravnost u Republici Kosovo. Tačnije i prema datim objašnjenjima, pedeset odsto (50%) kojem se teži u Zakonu o ravnopravnosti polova nije zakonska kvota za obavezno predstavljanje kao što je trideset odsto (30%), predviđen članom 28. (Rodne kvote) Zakona o opštim izborima. Imajući to u vidu, oba zakona su usvojeni od strane Skupštine Republike i na njoj je da postepeno ostvari ciljeve koja je sama utvrdila kroz zakonodavni proces. Treće, a vezano za neophodan standard ulančavanja kandidata po odgovarajućim rodovima, u presuda ističe da član 28. (Rodne kvote) Zakona o opštim izborima precizira da na listi kandidata svakog političkog subjekta mora biti po jedan kandidat svakog roda uključen najmanje jednom u svakoj grupi od tri (3) kandidata, računajući od prvog kandidata na listi, i da je takav aranžman takođe zasnovan na važećim međunarodnim standardima. Konačno, u presudi se naglašava činjenica da Republika Kosovo ima ustavnu obavezu da obezbedi rodnu ravnopravnost kao temeljnu vrednost za demokratski razvoj društva i jednake mogućnosti za učešće žena i muškaraca u političkom, ekonomskom, društvenom, kulturnom životu i drugim oblastima društvenog života. Kako to relevantni dokumenti Saveta Evrope utvrđuju i kako je razrađeno u presudi, nedostatak jednake zastupljenosti žena i muškaraca u političkom i javnom odlučivanju predstavlja pretnju legitimitetu odgovarajućih demokratija.



**ESLjP – važne odluke
(1. jul – 31. decembar 2024. godine)**

*** Odbijanje opštine Kišinjev da dozvoli nevladinoj organizaciji protiv diskriminacije da istakne poster sa karikaturama povredilo je njenu slobodu izražavanja (25/06/2024)**

U svojoj presudi Veća u predmetu **Nacionalni savet mladih Moldavije protiv Republike Moldavije** (predstavka br. 15379/13), Evropski sud za ljudska prava je jednoglasno zaključio da je došlo do: **povrede člana 10. (Sloboda izražavanja)** Evropske konvencije o ljudskim pravima. Slučaj se odnosio na odbijanje lokalnih vlasti da dozvoli NVO podnosiocu zahteva da prikaže antidiskriminacijske ilustracije na reklamnim panoima, na osnovu toga što one prikazuju neke društvene grupe na nedostojanstven i ponižavajući način. Sud je primetio da je poster NVO podnosioca zahteva bio deo kampanje protiv diskriminacije koja je uključivala nekoliko drugih NVO, čiji je jedan od ciljeva bio da promoviše prvu besplatnu telefonsku liniju za pomoć u slučaju diskriminacije u Moldaviji. Centralno pitanje u ovom slučaju je bila odluka NVO podnosioca zahteva da svoj poster ilustruje karikaturama. S tim u vezi, Sud je ponovio da je satira oblik umetničkog izražavanja i društvenog komentara koji je prirodno imao za cilj da provocira i agitira, čime se doprinosi javnoj debati. Karikature na posteru su bile praćene tekstom koji ohrabruje dotične zajednice da pozovu besplatnu telefonsku liniju za pomoć ukoliko dožive diskriminaciju. Sudu je bilo očigledno da cilj nije bio uvreda, ismevanje ili stigmatizacija tih ranjivih grupa stanovništva ili podmuklo promovisanje govora mržnje i netolerancije. Uzeti u svom neposrednom, opštijem kontekstu, poster i karikature su očigledno bili sredstvo za skretanje pažnje javnosti upravo na društvene stereotipe i diskriminaciju koju doživljavaju ugrožene grupe, istovremeno ih ohrabrujući da ostvare svoja prava. Sud je dalje primetio da domaći sudovi nisu sprovedi delotvorno razmatranje kako to zahteva član 10. Konvencije. Prema mišljenju Suda, taj propust je bio ključni faktor u utvrđivanju da nisu postojali relevantni i dovoljni razlozi za mešanje u pravo NVO podnosioca zahteva na slobodu izražavanja. Pored toga, takvo mešanje bi moglo imati zastrašujući efekat na satirične oblike izražavanja koji se tiču društvenih pitanja. Shodno tome, mešanje nije bilo neophodno u demokratskom društvu.

*** Kriminalizacija kupovine seksualnih radnji (Zakon br. 2016-444): nema povrede člana 8. Konvencije (25/07/2024)**

U svojoj presudi Veća u predmetu M.A. i drugi protiv Francuske (predstavke br. 63664/19, 64450/19, 24387/20, 24391/20 i 24393/20), Evropski sud za ljudska prava je jednoglasno zaključio da: nije bilo povrede člana 8. (Pravo na poštovanje privatnog života) Evropske konvencije o ljudskim pravima. Slučaj se odnosio na stvaranje, prema francuskom krivičnom zakonu, krivičnog dela kupovine seksualnih odnosa, koji je, prema navodima podnosioca zahteva, ozbiljno ugrozio fizički i psihički integritet i zdravlje pojedinaca koji se bave prostitucijom i radikalno narušio njihovo pravo na poštovanje za privatni život, u meri u kojoj je to uključivalo pravo na ličnu autonomiju i seksualnu slobodu. Sud je primetio da su problemi povezani sa prostitucijom pokrenuli veoma osetljiva moralna i etička pitanja, što je dovelo do različitih, često suprotstavljenih stavova, i da još uvek nije postojao opšti konsenzus među državama članicama Saveta Evrope, pa čak ni među različitim međunarodnim organizacijama koje ispituju ovo pitanje o tome kako najbolje pristupiti prostituciji. Sud je nakon toga utvrdio da je pribegavanje opštoj i apsolutnoj kriminalizaciji kupovine seksualnih radnji kao sredstva za borbu protiv trgovine ljudima trenutno predmet žestoke debate, što je dovelo do velikih razlika u mišljenjima i na evropskom i na međunarodnom nivou, bez jasnog stava. Sud je zaključio da francuske vlasti nisu prekoračile svoje diskreciono pravo („polje slobodne procene“) u donošenju sporne zabrane, u onoj meri u kojoj je ona rezultat ravnoteže postignute demokratskim procesom unutar društva o kome je reč i koja je bila deo sveobuhvatnog pristupa – predviđenog Zakonom br. 2016-444 od 13. aprila 2016. godine – u kojem su uzete u obzir različite zabrinutosti koje su podnosioci zahteva izneli u ovom predmetu. Ipak, Sud je naglasio da su nacionalne vlasti bile dužne da pristup koji su usvojile drže pod stalnim preispitivanjem, posebno kada se zasniva na opštoj i apsolutnoj zabrani kupovine seksualnih radnji, kako bi mogli da ga menjaju kako su se razvijala evropska društva i međunarodni standardi u ovoj oblasti i da ga prilagode opipljivim efektima primene ovog zakonodavstva.

*** Članstvo u Sovjetskoj komunističkoj partiji je legitimna osnova za zaustavljanje poslanika EP da se kandiduje za letonski parlament (25/07/2024)**

U svojoj presudi Veća u predmetu Ždanoka protiv Letonije (br. 2) (predstavka br. 42221/18), Evropski sud za ljudska prava je jednoglasno zaključio da: nije bilo povrede člana 3. Protokola br. 1 (Pravo na slobodne izbore) Evropske konvencije o ljudskim pravima. Slučaj se odnosio na uklanjanje gđe Ždanoke, bivše

evroposlanice, sa liste kandidata za parlamentarne izbore 2018. godine, zbog njenog aktivnog članstva u Komunističkoj partiji Letonije tokom borbi protiv Sovjetskog Saveza nakon sticanja nezavisnosti. Ona je bila kandidat za Letonski savez Rusa. Sud je posebno utvrdio da je ograničenje da se kandiduju na izborima pojedincima koji su ugrozili i nastavili da ugrožavaju nezavisnost letonske države i principe demokratske države vođene vladavinom prava bilo legitimno i proporcionalno. Vlasti su stoga postupile u okviru svog diskrecionog prava („polja slobodne procene“) čineći to u slučaju gđe Ždanoke.

*** Nedovoljne garancije protiv pristrasnosti sudija u slučajevima koji se odnose na otpuštanja iz gruzijske elektroprivredne kompanije Telasi (29/08/2024)**

U svojoj presudi Veća u predmetu **Tsulukidze i Rusulashvili protiv Gruzije** (predstavke br. 44681/21 i 17256/22), Evropski sud za ljudska prava je jednoglasno zaključio da je došlo do: **povrede člana 6, stav 1 (Pravo na pravično suđenje)** Evropske konvencije o ljudskim pravima.

Slučaj se odnosio na navodni nedostatak nepristrasnosti sudije Vrhovnog suda koji je bio član tročlanog veća koje je odbilo tužbe podnosioca zahteva i čija je sudijska pomoćnica bila ćerka advokata tužene strane, Elektrodistribucije Telasi, u tim postupcima. Sud je posebno utvrdio da je činjenica da je sudijska pomoćnica bila ćerka Telasijevog pravnog zastupnika, zajedno sa širokim mandatom koji je dat sudijskim pomoćnicima u gruzijskom pravosudnom sistemu, stvorila situaciju koja bi legitimno mogla da izazove sumnju u nepristrasnost sudije L.M. Podnosioci zahteva nisu znali u kojoj meri je sudijska pomoćnica zaista bila uključena u njihove slučajeve, a Vrhovni sud je propustio da rasvetli okolnosti njene umešanosti, ne uspevajući da ukloni njihove sumnje u pogledu nepristrasnosti tog sudije. Sud je stoga utvrdio da su njihove sumnje objektivno opravdane i da im u tom pogledu nisu pružene dovoljne proceduralne garancije.

*** Krivični postupak protiv bivšeg poslanika Evropskog parlamenta nakon objavljivanja članka u The Sunday Times nije bio nepravedan (08/10/2024)**

U svojoj presudi Veća u predmetu Severin protiv Rumunije (predstavka br. 20440/18), Evropski sud za ljudska prava je jednoglasno zaključio da: nije bilo povrede člana 6, stavova 1. i 3. (d) (Pravo na pravično suđenje/pravo na ispitivanje svedoka) Evropske konvencije o ljudskim pravima. Slučaj se odnosio na

pravičnost krivičnog postupka protiv g. Severina zbog navodnog uzimanja mita dok je bio poslanik u Evropskom parlamentu. Postupak, u kojem je osuđen na četvorogodišnju zatvorsku kaznu, pokrenut je nakon objavljivanja članka dvojice novinara britanskog Sunday Timesa, koji su se predstavljali kao lobisti i koji su podnosiocu zahteva ponudili novac u zamjenu za njegovu podršku određenim zakonskim amandmanima podnesenim Evropskom parlamentu. Pred Evropskim sudom, podnosilac zahteva je tvrdio da su dvojica novinara delovali kao agenti provokatori. On se takođe žalio na rumunske sudove koji su koristili snimke novinara i na činjenicu da su novinari ispitani u okolnostima za koje je tvrdio da su bile nepovoljne za njegovu odbranu. U vezi sa tvrdnjom da su britanski novinari delovali kao agenti provokatori, Sud je primetio da nema dokaza o umešanosti države u ovaj slučaj i da su dvojica novinara sve vreme delovala kao privatne osobe. Što se tiče krivičnog postupka u celini, Sud je smatrao da su oni podnosiocu zahteva pružili adekvatne garancije za ostvarivanje prava na odbranu. Uzimajući u obzir moguću težinu dokaza koje su novinari pribavili ili pružili – posebno snimaka – i poteškoće koje je njihovo korišćenje moglo stvoriti za odbranu, Sud je primetio da je podnosilac zahteva mogao da iznese svoje argumente pred domaćim sudovima, gde su oni ispitani na način kompatibilan sa odredbama člana 6. Konvencije. Sud je dalje smatrao da je način na koji su svedoci saslušani tokom postupka takođe kompatibilan sa tom odredbom i da je omogućio podnosiocu zahteva da efikasno ostvari svoja prava.

*** Zabrana sindikalnih demonstracija na vrhuncu pandemije Covida bila je opravdana (17/10/2024)**

U svojoj presudi Veća u predmetu Central Unitaria de Traballadores/as protiv Španije (predstavka br. 49363/20), Evropski sud za ljudska prava je sa 6 glasova za i 1 protiv zaključio da: nije bilo povrede člana 11. (Sloboda okupljanja i udruživanja) Evropske konvencije o ljudskim pravima.

Slučaj se odnosio na odbijanje lokalnih vlasti u Galiciji da dozvole sindikatu da organizuje konvoj-demonstraciju u Vigu za Prvi maj zbog ograničenja Covid-a koja su bila na snazi u to vreme. Sud je primetio teške okolnosti u kojima su španske vlasti morale da donose svoje odluke – u ranoj fazi pandemije, bez potpunog saznanja o poreklu i učestalosti bolesti, i uz ozbiljan pritisak na zdravstveni sistem. Sud je naročito utvrdio da su španske vlasti uravnotežile potrebu za zaštitom javnog zdravlja sa pravima sindikata i da je zabrana bila opravdana u tom smislu.



*** Zakonodavstvo o „Stranom agentu“ u Rusiji je proizvoljno i stvara klimu nepoverenja (22/10/2024)**

Predmet **Kobaliya i drugi protiv Rusije** (predstavka br. 39446/16 i 106 drugih) ticao se evoluirajućeg zakonodavnog okvira u Rusiji koji zahteva od mnogih nevladinih organizacija, medijskih organizacija i pojedinaca da se registruju kao „strani agenti“, i njegove reperkusije na njihove aktivnosti i privatne život. U svojoj presudi Veća u ovom predmetu, Evropski sud za ljudska prava je jednoglasno zaključio da je došlo do: **povrede člana 10. (Sloboda izražavanja) i 11. (Sloboda udruživanja)** Evropske konvencije o ljudskim pravima u vezi sa svim podnosiocima zahteva i **povrede člana 8. (Pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života)** u vezi sa pojedinačnim podnosiocima zahteva. Sud je utvrdio da je trenutno primenljivo zakonodavstvo stigmatizovano, obmanjujuće i korišćeno na previše širok i nepredvidiv način. Ovo je navelo Sud da zaključi da je svrha zakona bila kažnjavanje i zastrašivanje, a ne da se pozabavi bilo kojom navodnom potrebom za transparentnošću ili legitimnom zabrinutošću za nacionalnu bezbednost. Sud je naročito pomenuo obavezu određenih organizacija i pojedinaca da sve što objave etiketiraju sa obaveštenjem u kojem najavljuju njihov status „stranih agenata“, njihovo isključenje iz svih izbornih procesa, ograničenja nastavničkih profesija, uskraćivanje pristupa mladoj publici i uskraćivanje prihoda od privatnih oglašivača, kao i očigledno nesrazmerne sankcije – uključujući proizvoljne novčane kazne, pa čak i raspuštanje. Takva ograničenja su imala zastrašujući uticaj na javni diskurs i građanski angažman. Oni su stvorili klimu sumnje i nepoverenja prema nezavisnim glasovima i potkopali same temelje demokratskog društva. Sud je utvrdio da je zakonodavni okvir postao znatno restriktivniji od 2012. godine, što je uticalo na daleko veći broj nevladinih organizacija, medijskih organizacija i pojedinaca i odmaknulo se još dalje od standarda Konvencije.

*** Tretman vlasti prema objavljivanju intimnih slika na internetu bez saglasnosti bio je neadekvatan (03/12/2024)**

U svojoj presudi Veća u slučaju **M.Ş.D. protiv Rumunije** (predstavka br. 28935/21), Evropski sud za ljudska prava je jednoglasno zaključio da je došlo do: **povrede člana 8. (Pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života)** Evropske konvencije o ljudskim pravima. Slučaj se odnosio na događaje nakon raskida veze 2016. godine, kada je M.Ş.D.. imao 18 godina.

Njen bivši dečko V.C.A. je, između ostalih navoda, poslao njene intimne slike članovima porodice i drugima, i postavio slike, zajedno sa njenim ličnim podacima, na veb stranice za pratnju. Podnosilac zahteva se odmah žalio vlastima na postupke V.C.A., ali krivična istraga i povezani sudski postupci su dugo bili u toku, sve dok nije istekao i rok zastarelosti krivične odgovornosti. Većina optužbi protiv V.C.A. su na kraju bile odbačene. Sud je posebno utvrdio da je pravni okvir bio neadekvatan – nije zaštitio M.Ş.D. od nasilja na mreži – i da je istraga o njenim navodima bila neefikasna, zbog prevelikog odlaganja, ponašanja organa koji su deo krivice pripisali M.Ş.D.. što je doprinelo njenoj „reviktimizaciji“, kao i izričito odbijanje tužilaštva da postupi po naredbama suda.

*** Osuda direktora izdanja Le Point-a i dvojice novinara za klevetu u članku pod naslovom „Afera Copé“ nije povredila njihovu slobodu izražavanja (05/12/2024)**

U svojoj presudi Veća u predmetu **Giesbert i drugi protiv Francuske** (predstavka br. 835/20), Evropski sud za ljudska prava je jednoglasno zaključio da: **nije bilo povrede člana 10. (Sloboda izražavanja)** Evropske konvencije o ljudskim pravima. Slučaj se odnosio na osudu podnosioca zahteva – direktora izdanja časopisa Le Point i dva novinara koji rade za taj nedeljnik – za klevetu kao rezultat objavljivanja članka 27. februara 2014. godine pod naslovom „Afera Copé“ o kompaniji Bygmalion i njene veze sa političkom strankom UMP i sa tadašnjim liderom te stranke, g. Jean-François Copéom. Podnosioci zahteva su tvrdili da je njihova osuda za javnu klevetu bila u suprotnosti sa članom 10. Konvencije, koji štiti slobodu izražavanja. Sud nije video nikakav ozbiljan razlog da dovede u pitanje ocenu koju su jednoglasno dali domaći sudovi u ovom predmetu. Konkretno, sud je smatrao da im se razumno moglo činiti da podnosioci zahteva nisu izvršili potrebnu dužnu revnost prilikom provere tačnosti navodnih činjenica i da je uvredljivi članak, koji je informacije i materijal izneo u njemu, predstavio kao „Aferu Copé“, bio proizvod namerne uredničke odluke kojoj je faktički nedostajala dovoljna osnova. Smatrajući da sankcija izrečena podnosiocima zahteva – krivična novčana kazna – nije bila nesrazmerna legitimnom cilju kojem se težilo, Sud je zaključio da su domaći sudovi, bez prekoračenja polja slobodne procene, – čiji su zaključci bili zasnovani na relevantnim i dovoljnim osnovama – imali razloga da smatraju da je mešanje u pravo podnosioca zahteva na slobodu izražavanja neophodno u demokratskom društvu radi zaštite „ugleda ili prava drugih“.



*** Očigledno strukturalno pitanje u Albaniji u vezi sa registracijom imovine (10/12/2024)**

Predmet **Ramaj protiv Albanije** (*predstavka br. 17758/06*) se odnosio na parcelu od 6.700 kvadratnih metara u oblasti Uji i Ftohtë, koju je zaplenio komunistički režim. Presuda iz 2004. godine kojom je vraćeno vlasništvo nad zemljištem g. Ramaju nikada nije izvršena, dok su vlasti u više navrata odbijale njegove zahteve za registraciju njegovog vlasništva. U svojoj presudi Veća u predmetu, Evropski sud za ljudska prava je jednoglasno zaključio da nije došlo do povrede člana 1. Protokola br. 1 (Zaštita imovine) Evropske konvencije o ljudskim pravima u pogledu dela parcele zemljišta koje je bilo zauzeto nelegalnim zgradama. Ti konkretni delovi zemljišta su u stvari bili ekspropisani i g. Ramaj je mogao da traži kompenzaciju, što očigledno nije uradio. Međutim, sud je jednoglasno zaključio da je došlo do povrede člana 1. Protokola br. 1 uz Konvenciju u pogledu preostalog dela parcele zemljišta. Sud je posebno utvrdio da način na koji su se vlasti bavile situacijom g. Ramaja nije bio jasan i transparentan. Mešanje izvršne vlasti u vlasništvo nad imovinom, pogrešne zemljišne knjige, nedostatak jasnih procedura u slučajevima preklapanja vlasničkih prava i neslaganja u domaćoj pravnoj praksi u pogledu poštovanja registracije po nalogu suda doprineli su ostavljanju g. Ramaja u stanju neizvesnosti nad svojom imovinom više od 26 godina. Pitanja koja su dovela do neizvršenja pravosnažne presude u korist g. Ramaja očigledno su izašla iz okvira ovog konkretnog slučaja i bila su deo izazovnog konteksta složenih istorijskih događaja. Sud je savetovao nacionalne vlasti da uspostave efikasne i transparentne procedure i funkcionalan sistem registracije nepokretne imovine kako bi se obezbedilo poštovanje prava vlasnika imovine.

*** Zabrana kontakta između dece i njihove majke u slučaju slovenačkog starateljstva i kontaktnih prava bila je neopravdana (19/12/2024)**

Predmet **X i drugi protiv Slovenije** (*predstavke br. 27746/22 i 28291/22*) se ticao odluke o starateljstvu i prava na kontakt nakon odvajanja X od oca njene dece 2018. godine. Predmet se takođe odnosio na preraspodelu X-ovog sudskog predmeta određenom sudiji. U svojoj presudi Veća u ovom predmetu, Evropski sud za ljudska prava je jednoglasno zaključio da je došlo do: **povrede člana 6, stav 1 (Pravo na pravično suđenje)** Evropske konvencije o ljudskim pravima u pogledu prava X na zakonom ustanovljen sud i **povrede člana 8. (Pravo na poštovanje privatnog i**

i porodičnog života) u vezi sa oba:

- deteta podnosioca zahteva u vezi sa nalogom da se oni uklone sa starateljstva X-a (njihove majke) u martu 2020. godine, njihovo ne zastupanje u postupku kontakta i starateljstva, i da im nije dozvoljen kontakt sa majkom;

-X, jer joj nije dozvoljen kontakt sa decom.

Sud je posebno utvrdio da je predsednik Okružnog suda, dodeljivanjem predmeta podnosioca zahteva određenom sudiji, suprotno objektivnim unapred utvrđenim kriterijumima, prkosio jasnoj svrsi zakona – odnosno, da obezbedi slučajnost u dodeljivanju slučajevima. Sud je takođe smatrao da dva privremena naloga i presuda kojom se zabranjuje kontakt između dece i njihove majke nisu bili opravdani i da odvajanje dece od X nije bilo potkrepljeno relevantnim i dovoljnim razlozima. Pored toga, propust nacionalnih sudova da obezbede odgovarajuće zastupanje interesa dece tokom postupka kontakta i starateljstva sam po sebi je predstavljao povredu prava dece na poštovanje njihovog porodičnog života.

*** Parlamentarna istraga o infiltraciji mafije u masonske lože: pretres i zaplena u suprotnosti sa Konvencijom (19/12/2024)**

U presudi Veća u predmetu **Grande Oriented' Italia protiv Italije** (*predstavka br. 29550/17*), Evropski sud za ljudska prava je jednoglasno zaključio da je došlo do: **povrede člana 8. (Pravo na poštovanje privatnog i porodičnog života)** Evropske konvencije o ljudskim pravima. Slučaj se odnosio na pretres prostorija masonskog udruženja naređenog u kontekstu parlamentarne istrage o mafiji. Pretresom su oduzeta papirna i digitalna dokumenta, posebno spisak imena i lični podaci više od 6.000 članova udruženja. Sud je utvrdio da je postojao nedostatak dokaza ili osnovana sumnja o umešanosti u stvar koja se istražuje, što bi bilo dovoljno da opravda tako široku i neodređenu meru. Niti nedostaci u nalogu za pretres nisu nadoknađeni dovoljnim garancijama za protivtežu, na primer nezavisnim i nepristrasnim razmatranjem. Zaista, kako trenutno postoji sistem u Italiji, parlament ima isključivu nadležnost da odlučuje o valjanosti svojih odluka. Sud je zaključio da tako značajno mešanje u prava udruženja podnosioca zahteva, koje uključuje vlasti koje ispituju i zadržavaju širok spektar dokumenata, uključujući poverljive informacije, nije bilo „u skladu sa zakonom”. Niti je to bilo „neophodno u demokratskom društvu”.

(Za više detalja posetite sajt Evropskog suda za ljudska prava: www.echr.coe.int)

INFORMACIJE O USTAVNOM SUDU

Zgrada Ustavnog suda:

Ustavni sud Republike Kosovo, od svoje funkcionalizacije 2009. godine je smešten u zgradi bivšeg Zaštitnog korpusa Kosova ZKK, koja se nalazi u centru Prištine, u Gradić Pejtonu. Ova lokacija Suda, u centru glavnog grada, je simbol jednakog pristupa na ustavnu pravdu svih građana i drugih ovlašćenih stranki. Ova zgrada se tokom godina prilagođavala potrebama i prirodi rada Ustavnog suda. Ovo je urađeno uz pomoć donatora. Konkretno, sudnica je finansirana od strane Ustavnog suda Republike Turske 2010. godine, osnivanje biblioteke Suda je u potpunosti projekat GIZ za pravnu reformu, a dodatne kancelarije-kontejneri su donacija Ustavnog suda Republike Turske 2011. godine.

Zgrada Suda ima korisnu prostoriju za rad od 1 937 m² u kojoj rade 65 radnika.



ADRESA

Ulica: "Perandori Justinian", nr. 44, 10 000 - Priština

Tel: +383 (0)38 60 61 62

Mob: +383 (0)45 200 595; +383 (0)45 200 576

Fax: +383 (0)38 60 61 70

E-mail: gjkata.kushtetuese@gjk-ks.org

Veb: www.gjk-ks.org