



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

---

Priština, 8. decembar 2011. god.  
Ref. br.:AGJ165 /11

## **PRESUDA**

u

**Slučaju br. KO 119/10**

Podnosilac

**Ombudsman Republike Kosovo**

**Ocena ustavnosti člana 14. stava 1. tačke 6, čl. 22, 24, 25. i 27.  
Zakona o pravima i odgovornostima poslanika,  
br. 03/L-111 od 4. juna 2010. godine**

**USTAVNI SUD REPUBLIKE KOSOVO**

U sastavu:

Enver Hasani, predsednik  
Kadri Kryeziu, zamenik predsednika  
Robert Carolan, sudija  
Altay Suroy, sudija  
Almiro Rodrigues, sudija  
Snezhana Botusharova, sudija  
Ivan Čukalović, sudija  
Gjyljeta Mushkolaj, sudija i  
Iliriana Islami, sudija

### **Podnosilac zahteva**

1. Podnosilac zahteva je ombudsman Republike Kosovo.

## **Osporeni zakon**

2. Podnosilac zahteva traži poništenje člana 14. stava 1. tačke 6. i čl. 22, 24, 25. i 27. Zakona o pravima i odgovornostima poslanika, br. 03/L-111 od 4. juna 2010. god.

## **Predmetna stvar**

3. Podnosilac zahteva traži ocenu ustavnosti člana 14. stava 1. tačke 6. i čl. 22, 24, 25. i 27. Zakona o pravima i odgovornostima poslanika, br. 03/L-111 od 4. juna 2010. god.

## **Pravni osnov**

4. Član 113. stav 2. Ustava Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ustav) i čl. 20. i 27. Zakona o Ustavnom sudu Republike Kosovo od 15. januara 2009. god. (br. 03/L-121) (u daljem tekstu: Zakon) i pravilo 56. stav 1. Poslovnika o radu Ustavnog suda Republike Kosovo (u daljem tekstu: Poslovnik o radu).

## **Postupak pred Sudom**

5. Podnosilac zahteva je 26. novembra 2010. god. podneo zahtev Ustavnom sudu Republike Kosovo (u daljem tekstu: Sud).
6. Predsednik Suda je odlukom br. GJR. 119/10 imenovao sudiju Roberta Carolana za sudiju izvestioca. Predsednik je istoga dana, nalogom br. KSH. 119/10 imenovao Veće za razmatranje u sastavu sudija: Ivan Čukalović (predsedavajući), Kadri Kryeziu i Gjyljeta Mushkolaj.
7. Sud je 17. decembra 2010. god. na zatvorenom većanju razmotrio preliminarni izveštaj sudije izvestioca u vezi sa zahtevom i doneo odluku o uvođenju privremenih mera u roku ne dužem od 3 meseca od dana donošenja odluke, obustavljajući odmah primenu člana 14. stava 1. tačke 6. i čl. 22, 24, 25. i 27. Zakona o pravima i odgovornostima poslanika, br. 03/L-111 od 4. juna 2010. god., u istom trajanju.
8. Sud je produžio trajanje privremenih mera nekoliko puta i zadnji put, Nalogom od 20. oktobra 2011. god. je produžio trajanje privremenih mera do 31. decembra 2011. god. i Sud je bio posvećen pitanju.
9. Sud je 21. decembra 2010. god. obavestio predsednika Skupštine Kosova u vezi sa zahtevom i pitao da li Skupština ima neki odgovor u odnosu na zahtev koji je podnet Sudu.
10. G. Jakup Krasniqi, predsednik Skupštine, je 24. januara 2011. god. poslao službeni dopis obavestavajući Sud da je Skupština primila k znanju privremenu meru koju je Sud izrekao u vezi sa obustavljanjem primene navedenih članova Zakona o pravima i odgovornostima poslanika dok je na snazi privremena mera i takođe naglasio da, uzimajući u obzir činjenicu da je Skupština Kosova od 2. novembra 2010. god. raspuštena, on ne može dati adekvatan odgovor do konstituisanja novog saziva Skupštine Kosova.
11. G. Ismet Krasniqi, sekretar Skupštine, je 16. maja 2011. god. dostavio generalnom sekretaru Suda odgovor koji je pripremio skupštinski Odbor za zakonodavstvo 11. maja 2011. god. U tom odgovoru je zaključeno da je zakon koji je predmet ovog zahteva u saglasnosti sa Ustavom pošto je usvojen shodno Pravilniku Skupštine.

12. Sud je većao o zahtevu i odgovoru 5. jula 2011. god. i 22. novembra 2011. god. i doneo odluku o prihvatljivosti i meritumu zahteva.

## Činjenice

13. Skupština Republike Kosovo (u daljem tekstu: Skupština) je 4. juna 2010. god. usvojila Zakon o pravima i odgovornostima poslanika sa 74 (sedamdeset četiri) glasa „za“, 2 (dva) glasa „protiv“ i 2 (dva) „uzdržana“ glasa.
14. U periodu od 7. oktobra 2008. god. do 16. marta 2010. god. Odbor za zakonodavstvo i pravosuđe se sastao najmanje 7 (sedam) puta kako bi se diskutovalo o ovom predloženom zakonu. Odbor je 21. oktobra 2008. god. primio komentare OEBS-a u odnosu na ovaj zakon. OEBS je konkretno preporučio:  
  
*„Odredbe za suplementarne penzije se trebaju izbrisati pošto su prekomerne u odnosu na pravila za obične penzije. Te odredbe bi postavile veliko breme za državni budžet.“*  
(Vidi Konkretni komentari i predložene izmene nacрта zakona o pravima i odgovornostima poslanika, OEBS).
15. Jedan član Odbora je 14. decembra 2009. god. preporučio da odluku o usvajanju ovog zakona treba odložiti dok ne dođe do: „boljih političkih i ekonomskih uslova“.
16. Skupština je 13. juna 2008. god. usvojila Zakon o penzijskom fondu Kosova, zakon br. 03/L-084.
17. Sledeće NVO: Nacionalni demokratski institut Kosova (NDI), Forum za građanske inicijative (FIQ), Pokret „Fol“ i Izgradnja zajednice u Mitrovici (CBM) su se 21. juna 2010. god. obratile predsedniku Republike Kosovo sa zahtevom da ne proglasi ovaj zakon o penzijama.
18. G. Bahri Hyseni, predsedavajući Odbora za sudstvo i zakonodavstvo Skupštine Kosova, je 25. juna 2010. god. zatražio od Sekretarijata Skupštine da ispravi tehničku grešku u Zakonu o pravima i odgovornostima poslanika, odnosno u članu 22. zakona, gde bi starosna granica za penzionisanje trebalo da bude 55 godina, a ne kao što je usvojeno na plenarnoj sednici 4. juna 2010. god., da starosna granica za penzionisanje bude 50 godina starosti.
19. Skupština je 25. juna 2010. god. usvojila zahtev g. Bahrija Hysenija da se ispravi tehnička greška do koje je došlo na sednici od 4. juna 2010. god. Zahtev g. Bahrija Hysenija je usvojen sa 73 (sedamdeset tri) glasa „za“ i 2 (dva) glasa „protiv“.
20. Zakon o pravima i odgovornostima poslanika je 5. jula 2010. god. proglašen dekretom predsednika Republike Kosovo, dekret DL-029-2010.
21. Institucija ombudsmana je 19. jula 2010. god. primila podnesak nekoliko nevladinih organizacija (NVO-a): Nacionalnog demokratskog instituta Kosova (NDI), Forum za građanske inicijative (FIQ), Inicijative mladih za ljudska prava (YIHR), Kosovske inicijativa za stabilnost (IKS), Inicijative za napredak (INPO), Balkanskog instituta politika (IPOL), Saveta za odbranu ljudskih prava i sloboda (KMDLNJ), Pokreta „Fol“, Izgradnja zajednice u Mitrovici (CBM), Centra za politiku i zastupanje (QPA) i Oko vizije, koje su se zajedno obratile instituciji ombudsmana zahtevajući da Ustavni sud Republike Kosovo, shodno svojim dužnostima i nadležnostima koje su mu zakonom dodeljene, oceni ustavnost člana 22. Zakona o pravima i odgovornostima poslanika.

22. Gorenavedene NVO su smatrale da ovaj član krši Ustav Republike Kosovo i zahtevale su zabranu planiranog početka primene zakona, po planu od 1. januara 2011. god., dok Ustavni sud ne donese meritornu odluku po ovom pitanju.
23. Zakon o pravima i odgovornostima poslanika je 20. jula 2010. god. objavljen u Službenom listu Republike Kosovo.
24. Savez penzionera Kosova se je 21. jula 2010. god. priključio zahtevu NVO-a.
25. G. Ismet Krasniqi, sekretar Skupštine, je 16. maja 2011. god. dostavio generalnom sekretaru Suda odgovor koji je pripremio skupštinski Odbor za zakonodavstvo 11. maja 2011. god. U tom odgovoru je zaključeno da je zakon koji je predmet ovog zahteva u saglasnosti sa Ustavom pošto je usvojen shodno Pravilniku Skupštine.
26. Dopisom od 26. jula 2011. god., koji je potpisao guverner Gani Gërguri, Centralna banka Kosova je obavestila Ustavni sud da između Centralne banke i Skupštine Kosova nije bilo nikakve prepiske u odnosu na fiskalne i ekonomske implikacije u slučaju usvajanja ovog zakona, br. 03/L-111.
27. Ministarstvo finansija, dopisom koji je potpisao ministar g. Bedri Hamza, je 27. jula 2011. god. obavestilo Ustavni sud da je Ministarstvo finansija primilo pismeni zahtev Skupštine Kosova o finansijskim troškovima ili implikacijama predloženog zakona. Ministarstvo je pripremio izveštaj kao odgovor na ovaj zahtev ali izveštaj nikada nije dostavljen Skupštini jer su bile potrebne dodatne konsultacije pre usvajanja ovog zakona. Međutim, Skupština Kosova je 4. juna 2010. god. usvojila ovaj zakon bez ocene ministra finansija u odnosu na ekonomske i fiskalne implikacije ovog zakona, br. 03/L-111.
28. Ova dva odgovora su krajem avgusta 2011. godine prosleđena na uvid Skupštini Republike Kosovo. Nije tražen odgovor. Nije primljen ikakav odgovor ni komentar.
29. Ustavni sud je 4. avgusta 2011. god. primio pisane materijale opisane kao pripremni radovi u odnosu na jedan drugi Zakon o penzijama poslanika, 02/L-144 koji je Skupština usvojila 2007. ali koji Specijalni predstavnik Generalnog sekretara Ujedinjenih Nacija nije nikada odobrio i sledstveno nikada ga nije dekretovao. U tim materijalima nema ničega što se tiče konkretnog zakona br. 03/L-111 koji je ombudsman osporio u ovom zahtevu.

### **Navodi podnosioca zahteva**

30. Između ostalog, podnosilac zahteva tvrdi da Zakon o pravima i odgovornostima poslanika sadrži odredbe „koje omogućavaju poslanicima Skupštine Kosova da realizuju penzije koje su mnogo povoljnije nego sve druge penzije beneficije na raspolaganju drugim građanima i nisu u saglasnosti sa ustavnim načelima jednakosti, vladavine prava, ne-diskriminacije i socijalne pravde“.
31. Ombudsman takođe: „primećuje da su suplementarne penzije predviđene članom 22. Zakona o pravima i odgovornostima poslanika očigledno neproporcionalne u odnosu na prosečne penzije u zemlji, i kao takve nisu u saglasnosti sa vrednostima proglašenim u članu 7. Ustava Republike Kosovo, čiji ustavni poredak je zasnovan na načelu demokratije, jednakosti, ne-diskriminacije i socijalne pravde“.
32. Štaviše, član 38. Zakona o pravima i odgovornostima poslanika daje mogućnost poslaniku da se vrati na svoje prethodno radno mesto, ako je on/ona pre početka mandata poslanika bio zaposlen u javnom sektoru ili bilo kojoj instituciji koja se

finansira iz javnih sredstava. Ovime im se pruža sigurnost što se tiče zaposlenja; oni ne rizikuju da postanu nezaposleni ako su pre mandata poslanika bili deo javnog sektora. Oni takođe mogu pronaći neko drugo radno mesto pošto je opšte poznato da je na Kosovu opšta starosna granica za penzionisanje 65 godina.

33. Konačno, prema Ombudsmanu: „u sadašnjem pravnom poretku Republike Kosovo privilegovani status za poslanike Skupštine Kosovo ne predstavlja dovoljnu osnovu koja bi opravdala ovoliko veliki nivo odstupanja od opštih principa u oblasti penzija.“

### **Odgovor Skupštine**

34. Predstavnik Skupštine je odgovorio da je zakon koji je predmet ovog zahteva u saglasnosti sa Ustavom pošto je usvojen shodno Pravilniku Skupštine.

### **Prihvatljivost zahteva**

35. Pre nego što utvrdi formalne uslove prihvatljivosti zahteva Sud mora da odgovori na dva ključna pitanja:

- a. Da li je ombudsman ovlašćena strana da pokrene ustavno pitanje; i
- b. Da li je pitanje pokrenuto pred Sudom ustavno pitanje.

36. Kako bi mogao da pruži adekvatan odgovor na gorenavedena pitanja Sud se poziva na član 113. stav 2. Ustava koji predviđa:

“ ...

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

.....

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

*(2) saglasnosti Statuta opština sa Ustavom.”.*

i član 135. stav 4. Ustava koji propisuje:

*“Ombudsman ima pravo da pokrene pitanje pred Ustavnim sudom, koja su u saglasnosti sa odredbama ovog Ustava.”.*

37. Na osnovu gorenavedenih ustavnih definicija potpuno je jasno da je ombudsman nadležan da pokrene ustavna pitanja pred Ustavnim sudom i takođe je jasno da zahtev ombudsmana za ocenu saglasnosti člana 14. stava 1. tačke 6. čl. 22, 24, 25. i 27. Zakona o pravima i odgovornostima poslanika, br. 03/L-111 od 4. juna 2010. god., ispunjava pravne uslove člana 113. stava 2. Ustava o: „saglasnosti zakona, dekreta Predsednika i Premijera i uredbi Vlade, sa Ustavom”.

38. Takođe, zahtev je podnet Ustavnom sudu šest meseci pre nego što je zakon trebao da stupi na snagu. Dakle, zakonski uslov iz člana 30. Zakona u Ustavnom sudu Republike Kosovo je ispunjen.

39. Ovo je ustavno pitanje i prikladno je za ocenu ustavnosti u Ustavnom sudu.

### **Primenljiv zakon**

40. Kako bi dao potpun odgovor zasnovan na Ustavu na pitanje u zahtevu podnetom za razmatranje, Ustavni sud će uzeti u obzir pravosnažne zakone o penzijama na Kosovu, a to su:

**Zakon o pravima i odgovornostima poslanika, br. 03/L-111**

41. Član 14. stav 1. tačka 6. Zakona propisuje:

“ ...

*Finansijske i materijalne koristi poslanika*

*Poslanik u toku obavljanja svog mandata ima pravo nadoknade za:*

*1.1. osnovnu platu;*

*1.2. prelaznu platu po završetku mandata;*

*1.3. kompenzacije za učešće na sednicama i susretima komisija;*

*1.4. kompenzacije za ostale skupštinske funkcije;*

*1.5. kompenzacije mesečni troškova;*

*1.6. suplementarne penzije; i*

*1.7. sva ostala prava određena ovim zakonom.*

...”

42. Član 22. ovog zakona predviđa:

“ ...

*Suplementarna penzija*

*1. Poslanik, nakon završetka mandata, ima pravo na suplementarnu penziju, ako je dužnost poslanika obavljao najmanje jedan mandat i da je navršio pedesetpet (55) godina života.*

*2. Poslanik koji ispunjava uslove utvrđene stavom 1. ovog člana ostvaruje poslaničku penziju u visini od pedeset odsto (50%) od osnovne naknade poslanika. Poslanik koji je u dva (2) mandata služio prema uslovima određenim u stavu 1. ovog člana ostvariće suplementarnu penziju u vrednosti šesdeset odsto (60%) od visine osnovne naknade, a poslanik koji je služio tri (3) i više mandata, u iznosu od sedamdeset (70%) od osnovne plate.*

...“

43. U članu 23. je propisano:

“ ...

*1. Prava i odgovornosti poslanika, utvrđenim ovim zakonom, teku od 2001. godine, kada je povrđen mandat poslanika.*

*2. Status poslanika saziva 1990 – 2000 godine, uređuje se posebnim zakonom.*

...“

44. Član 24. istog zakona predviđa:

“...  
“

*Osnovica penzije*

1. Kao osnov za utvrđivanje suplementarne penzije služi osnovna trenutna plata poslanika koja se realizuje u Skupštini Kosova.
  2. Ukupan iznos suplementarne penzije, u ni jednom slučaju, ne može biti veći od sedamdeset od sto (70%) od osnovne plate poslanika.
- “...”

45. Član 25. zakona propisuje:

“...  
“

*Penzija zbog nesposobnosti za rad*

1. Poslaniku koji je zbog povrede na radnom mestu tokom vršenja svoje funkcije, postao trajno nesposoban za rad, ima pravo na dodatnu penziju bez obzira na penzijski staž, starost i vreme obavljanja poslaničke funkcije.
  2. Penzija iz stava 1. ovog člana utvrđuje se u visini od sedamdeset (70%) od osnovne plate poslanika.
- “...”

46. Član 26. Zakona predviđa:

“...  
“

*Posebne okolnosti*

*Osnov za realizaciju i utvrđivanje visine penzije je opšti penzijski staž ostvaren u zemlji i van nje.”*

47. Član 27. propisuje:

“...  
“

*Porodična penzija*

1. Članovima porodice preminulog korisnika suplementarne penzije, utvrđuje se porodična penzija u visini od sedamdeset (70%) od te penzije na dan njegove smrti
  3. Procedure koje su predviđene za realizaciju prava na redovnu penziju primenjuju se i za realizaciju suplementarne penzije.
  4. Pravo na porodičnu penziju imaju suprug/a, i deca do navršenih osamnaest (18) godina života, odnosno do navršenih 22 godine života, ako nastavljaju školovanje.
- “...”

**Zakon o penzijskom fondu Kosova**

48. Kada je Skupština usvojila ovaj Zakon br. 03/L-084 o izmenama i dopunama Uredbe UNMIK-a 2005/20 o izmenama i dopunama Uredbe UNMIK-a 2001/35 o penzijskom fondu Kosova, zakon je već bio na snazi od 2008. god. Član 3. navedenog zakona propisuje:

“...  
”

U Članu 1. Uredbe, definicija "BPK" biće zamenjena sledećom definicijom:

*“CBK” je Centralni Banka Republike Kosova koja je odgovorna kao nezavisna agencija prema članu 142 Ustava za licenciranje, nadzor i regulisanje penzionih fondova, davalaca penzija, upravnika sredstava, otvorenih investicionih fondova i staratelja sredstava u skladu sa ovim Zakonom, i koja ima odgovornost da vrši nadzor nad Kosovskim penzionim štednim fondom.*

“...  
”

49. Član 6. istog zakona predviđa:

“...  
”

Član 2.2 Uredbe biće zamenjen sledećim Članom 2.2:

*2.2 Utvrđivanje ekonomske politike u pogledu penzija, kao dela budžetske i fiskalne politike, je odgovornost Vlade. Vlada ostvaruje ovu politiku preko Ministarstva Rada i Socijalnog Staranja u saradnji sa Ministarstvom Finansija i Ekonomije. Ministar Rada i Socijalnog Staranja, Ministar Finansija i Ekonomije, guverner CBK, i drugi relevantni članovi koji su imenovani od Premijera, sačinjavaće Međuministarsku Radnu Grupu za Penzionu Politiku. Radna Grupa za Penzionu Politiku Radna grupa za penzionu politiku će, prema potrebi, da predlaže dalje propise i uredbe za sprovođenje penzione politike i davaće preporuke Vladi u vezi sa Kosovskim penzionim štednim fondom i odobravanjem, regulisanjem i nadziranjem penzija na Kosovu.*

“...  
”

50. Administrativno uputstvo br. 15/2009 za povećanje penzija, za sprovođenje odluke Vlade br. 02/51, u članu 2. propisuje:

*„Pravo korišćenja na povećanje osnovne penzije od 45 na 80 evra imaju svi: Aktualni korisnici osnovnih penzija koji su bili osigurani i isplatili doprinose, na osnovu radnog odnosa, [...]“*

51. Član 3. predviđa:

*“Opšti uslovi i kriterijumi za korišćenje povećanja osnovne penzije: Podnosilac zahteva treba da ima 65 godine starosti i najmanje 15 godina staža iz penzijske osiguranje prema odredbama Invalidskog Penzijskog Osiguranja, gde najmanje od toga 7 (sedam) godine i 7 (sedam) meseci godine staža rada treba imati na Kosovo.”*

### **Suština zahteva**

52. U ocenjivanju ovog zahteva, Sud treba imati na umu da se pretpostavlja da je celokupno zakonodavstvo u saglasnosti sa Ustavom dok se ne dokaže suprotno. Mandat Suda je samo da oceni ustavnost odluke ili zakonodavnog akta, a ne da oceni zakonitost istog ili da oceni li ga podržava dobra javna politika. (Vidi član 112. Ustava)
53. U ocenjivanju da li određeni zakon krši Ustav, Sud treba da uzme u obzir sledeće odredbe Ustava:

a. Član 16.:



„1. Ustav je najviši pravni akt Republike Kosovo. Zakoni i ostali pravni akti moraju biti u saglasnosti sa ovim Ustavom. (Posebno naglašeno)

2. *Upravna vlast potiče iz Ustava.*

3. *Republika Kosovo će poštovati međunarodno pravo.*

4. Svako lice i organ Republike Kosovo se obavezuje da poštuje odredbe Ustava. (Posebno naglašeno)

b. Član 3.:

„1. *Sprovođenje javne vlasti u Republici Kosovo se zasniva na načelu jednakosti svih građana pred zakonom .....*“

c. Član 7. propisuje:

„*Ustavni red Republike Kosovo se zasniva na načelima slobode, mira, demokratije, jednakosti...*“

d. Član 4. stav 2. Ustava predviđa:

„*Skupština Republike Kosovo sprovodi zakonodavnu vlast.*“

e. Član 65. [Nadležnosti Skupštine]

„*Skupština Republike Kosovo:*

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

f. Član 74. Ustava propisuje:

„*Poslanici Skupštine Kosova vrše svoju funkciju u najboljem interesu Republike Kosovo i u saglasnosti sa ovim Ustavom, zakonima i poslovnikom o radu Skupštine.*“.

## **Ograničenja zakonodavne diskrecije**

54. Postoje ograničenja prava ili nadležnosti Skupštine u usvajanju zakona:

””””

*(1) Zakonodavstvo mora biti u saglasnosti sa Ustavom i ustavnim načelima.*

*(2) Zakonodavstvo koje se tiče pojedinaca, zajednički ili lično, mora imati legitiman cilj i mora biti srazmerno sa pravima svih građana Kosova.*

*(3) Zakonodavstvo koje propisuje direktne konkretne beneficije za poslanike mora biti zasnovano na razlozima koji podržavaju jasne i legitimne javne svrhe.*

””””

55. Prema ovoj osnovi treba analizirati osporeno zakonodavstvo. Da li je Skupština, prilikom usvajanja ovog zakona uzela u obzir ove principe i da li je odredila koja je legitimna svrha ovog zakona? Nema skoro nikakvog dokaza pred ovim Sudom koji bi mogao da nagovesti da je Skupština primenila ovu analizu prilikom usvajanja ovog zakonodavstva.

56. Sud je i ranije naglasio da je Ustav zasnovan na doktrini podele vlasti. U presudi o zahtevu KO 98/11 od 20. septembra 2011. god. u odnosu na imunitet poslanika Skupštine Republike Kosovo, predsednika Republike Kosovo i članova Vlade Republike Kosovo, Sud je u pasusu 44 naveo: „*Republika Kosovo je prema svom Ustavu definisana kao demokratska republika koja se zasniva na načelu podele vlasti i*

*kontrole balansa među njima. Podela vlasti je jedna od osnova koje garantuju funkcionisanje demokratske države. Suština nezavisnosti i efikasnog funkcionisanja ovih grana je imunitet koji se daje osobama koje odražavaju ove vlasti“.*

57. Član 4. stav 2. Ustava jasno naznačava da Skupština sprovodi zakonodavnu vlast. Ne postoji nijedna druga stavka u Ustavu kojom se ova vrsta nadležnosti i ovlašćenja dodeljuje i nekoj drugoj grani vlasti. Član 74, na opšti i uopšten način predlaže da će Skupština vršiti tu jedinu funkciju u najboljem interesu Republike Kosova i Ustava.
58. U primeni ovog standarda na ovo zakonodavstvo Ustav propisuje da Skupština ima u vidu da su svi pojedinci jednaki pred zakonom (član 3.) i da je Ustav zasnovan na principu jednakosti (član 7.). U primeni ovih načela Skupština takođe treba imati u vidu da jednakost pred zakonom ne sprečava izricanje mera neophodnih za zaštitu i napredak prava pojedinaca i grupa koje nisu jednake (član 24. stav 3.). Drugim rečima, ne mora da znači da seoski policajac ima pravo na istu nadoknadu kao i premijer ili lekar pošto svaki može imati različite dužnosti, odgovornosti i sposobnosti.
59. U usvajanju ovih zakona Skupština mora delovati u okviru parametara člana 24. Ustava [Jednakost pred Zakonom], koji propisuje:

”...

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

*2. Niko se ne sme diskriminisati na osnovu rase, boje, pola, jezika, veroispovesti, političkog ili nekog drugog uverenja, nacionalnog ili društvenog porekla, veze sa nekom zajednicom, imovine, ekonomskog ili socijalnog stanja, seksualnog opredeljenja, rođenja, ograničene sposobnosti ili nekog drugog ličnog statusa.*

*3. Načelo jednakosti pred zakonom ne sprečava sprovođenje i usvajanje privremenih mera, neophodnih za zaštitu i napredak prava pojedinaca i grupa koje nisu jednake. Takve mere se mogu sprovesti samo do ostvarenja cilja radi kojeg su uspostavljene.*

...“

### **Analiza zakonodavstva**

60. Iako je zakon koji je osporen u zahtevu opisan kao „suplementarna penzija“, isti ima mnogo odlika koje su sličnije suplementarnom poklonu nakon zaposlenja nego tradicionalna suplementarna penzija iz sledećih razloga:

I. Za razliku od tipičnih penzija ni od jednog korisnika se ne zahteva da izdvaja bilo kakve doprinose u smislu finansiranja „penzije“.

II. „Penzija“ će se primenjivati retroaktivno i u budućnosti u odnosu na sve poslanike koji su bili poslanici Skupštine od 2001. god., iako su se neki od njih već penzionisali.

III. „Penzija“ se takođe može isplaćivati i korisnicima koji se nakon mandata u Skupštini vrate da rade za organe vlasti ili se zaposle kod organa vlasti.

IV. Ovo zakonodavstvo je usvojeno bez komentara ili razmatranja određenih vladinih organa koji su ranije zakonom Kosova uspostavljeni u cilju razmatranja penzionih politika. Taj zakon, tj. zakon br. 03/L-084, propisuje da je nekoliko vladinih službenika iz različitih ministarstava i Centralne banke Kosova nadležno za određivanje penzione politike na Kosovu.

V. Ovo nije „premija“ pošto je premija obično dodatni jednokratni podsticaj za perspektivnog kandidata da prihvati radno mesto ili jednokratna nagrada na kraju fiskalnog ciklusa za izvanredan učinak koji je vezan sa ispunjenjem ili prevazilaženjem specifičnih poslovnih ciljeva.

VI. Ovo nije povećanje plate. Povećanja plate se uopšteno odnose na buduću primenu za one koji planiraju da u budućnosti postanu poslanici ili one koji obnove svoje mandate. Ovo zakonodavstvo ima retroaktivno dejstvo što ga čini više poklonom nego usklađivanjem plate. (*Vidi član 11. Zakona o platama javnih službenika, Zakon br. 03/L-147 od 13. maja 2010. god.*)

VII. Ovo nije „otpremnina“. Otpremnina se obično isplaćuje na određen vremenski rok ili je jednokratan iznos koji se isplaćuje radniku nakon što on ili ona napusti zaposlenje. Ovo zakonodavstvo odobrava isplatu neograničenih iznosa na neograničen vremenski rok. (*Vidi član 22. stav 2. Zakona o platama javnih službenika, Zakon br. 03/L-147 od 13. maja 2010. god.*)

VIII. Ova penzija se finansira iz opšteg budžeta Kosova, a ne iz penzijskog fonda posebno odobrenog zakonom o penzijama na Kosovu ili privatnog penzijskog fonda ovlašćenog da isplaćuje anuitete korisnicima tokom njihovog života, kao što je uobičajeno u odnosu na redovne penzije fondove.

IX. Ovo zakonodavstvo je drugačije u odnosu na zakone koji se odnose na redovne penzionere na Kosovu, koji, u cilju sticanja prava na penziju iz budžeta Kosova moraju imati najmanje 65 godina (starosna penzija) ili imati najmanje 65 godina i 15 godina staža penzijskog osiguranja (vidi član 3. stav 1. tačku 1. Administrativnog uputstva br. 15/2009 za povećanje penzija za sprovođenje odluke Vlade br. 02/51).

### **Analiza uloge poslanika**

61. Poslanici Skupštine imaju drugačije dužnosti i obaveze u odnosu na druge članove društva. Oni imaju vremenski ograničen mandat, posebno radno vreme, mogućnost da ne budu ponovo izabrani. Oni se moraju povući sa svakog izvršnog položaja u javnoj upravi ili društvenom preduzeću i ne smeju obavljati bilo koju drugu izvršnu dužnost, kao što je propisano zakonom.
62. Stoga, da bi privukla kvalifikovane kandidate za ova mesta, Skupština ima pravo da nadoknadi na određen način i u određenom novčanom iznosu nove buduće kandidate za mesto poslanika u Skupštini, što se može razlikovati od nadoknada za druge članove društva, dok god je nadoknada na razuman način vezana sa legitimnim ciljem privlačenja kvalifikovanih kandidata za mesto u odnosu na potrebe mesta i nesigurnosti vezanih sa tom pozicijom. Ne postoje dokazi da je Skupština prilikom usvajanja ovog zakonodavstva imala u vidu ove činioce.
63. Ovo penzijsko zakonodavstvo je takođe i retroaktivno za svakog poslanika koji je bio član Skupštine od 2001. god, bez obzira da li je on ili ona i dalje u službi. Kada se drugačije zakonodavstvo o penzijama ili nadoknadama donese retroaktivno da bi se nadoknadili bivši poslanici mora postojati poseban zaključak Skupštine na koji način to zakonodavstvo ispunjava cilj privlačenja kvalifikovanih kandidata koji će se boriti i dobiti mesto poslanika uz sva specifična ovlašćenja, odgovornosti i požrtvovanja. Ne može se ustanoviti da je Skupština došla do bilo kakvih zaključaka u odnosu na ovo pitanje.

### **Penzije za poslanike u drugim zemljama**

64. Prilikom odlučivanja o zahtevu podnosioca zahteva Sud može uzeti u obzir kao notorne činjenice penzije za poslanike u nekim drugim zemljama, kao što su Austrija, Češka Republika, Estonija, Letonija, Luksemburg i Slovačka. Poslanici realizuju svoja prava na penziono osiguranje u saglasnosti sa opštim pravnim aktom koji određuje pravo na penziono osiguranje za sve zaposlene bez razlike i bez postojanja posebnog fonda za poslanike. Vidi Zakon br. 155/1995 Coll. o penzijskom osiguranju, koji je stupio na snagu 1. januara 1996. god. (Češka Republika), Zakon o finansiranju penzija usvojen 14. aprila 2004. god. (Republika Estonija), Fonds et Régimes Complémentaires de Pension (Luksemburg), Zakon br. 43/2004 Coll. o štednji starosnih penzija (Republika Slovačka).
65. Drugačija praksa postoji u Engleskoj (vidi Statutarni instrumenti 2009. br. 1920, Penzije – Uredbe parlamentarnih penzija (izmena) 2009. i Francuskoj (vidi penzioni plan za poslanike, koji je osnovala Poslanička komora 23. decembra 1994. god. se finansira iz doprinosa parlamentarnih dodataka i preko subvencija koje su deo budžeta Nacionalne Skupštine (vidi [http://www.assemblee-nationale.fr/english/synthetic\\_files/file\\_15.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/english/synthetic_files/file_15.asp)) gde su poslanici obavezani da realizuju svoje pravo na penziju preko penzijskog fonda parlamenta, što je na neki način posebno penzijsko osiguranje koje se finansira iz prihoda poslanika i dopunjuje iz budžeta parlamenta. Italijanski parlament takođe ima poseban fond za svoje članove, međutim poslanici su obavezni da izdvajaju doprinose za ovaj penzijski fond u iznosu od 5,6% njihove plate (vidi <http://www.legco.gov.hk/yr00-01/english/library/ein7.pdf>).
66. Dok su Danska, Kipar, Rumunija, Švedska, Finska i Crna Gora regulisale ovo pitanje različitim zakonskim aktima, većinom posebnim zakonima i uredbama, kao što je i slučaj Republike Kosovo, ali na drugačije načine, te se iste ne odnose samo na poslanike nego takođe i na više službenike, npr. u Danskoj starosna granica za penzionisanje poslanika je 67 godina starosti, dok je na Kipru 60 godina starosti uz obavezan doprinos 1,75% od plate poslanika za penzijski fond, u Rumuniji penzijski doprinosi su obavezni, u Švedskoj državni penzijski plan se primenjuje takođe i na poslanike, ali ih takođe podržava i parlamentarni penzijski plan (vidi <http://www.legco.gov.hk/yr00-01/english/library/ein7.pdf>).
67. U Sjedinjenim Američkim Državama penzije za članove Kongresa (Skupština) kao i za sve druge federalne zaposlenike se finansiraju iz kombinacije doprinosa zaposlenog i poslodavca. Ova penzija je dodatna penzija na osnovnu penziju socijalnog osiguranja koja je predviđena za sve američke građane, uključujući i članove Kongresa. Iznos penzije je zasnovan na broju godina u službi i prosečnoj plati, ali nije retroaktivan za one članove Kongresa koji su služili pre usvajanja zakona. (Vidi Zakon o penzionom sistemu federalnih zaposlenika iz 1986. god. (P. L. 99-335) i Izveštaj za Kongres od Kongresne službe za istraživanja: Penzijske beneficije za članove Kongresa, 9. februar 2007. god.)

### **Analiza odluka drugih Ustavnih sudova**

68. Sud je takođe uzeo u obzir i činjenicu da su Ustavni sudovi Makedonije i Crne Gore oglasili neustavnim odredbe određenih zakona sa istim penzijskim privilegijama za poslanike. Dok je Sabor Republike Hrvatske smanjio plate poslanika pre nego što je ovo pitanje rešeno u Ustavnom sudu Hrvatske.

## **A. Odluka Ustavnog suda Makedonije**

69. Ustavni sud Makedonije je 12. aprila 2006. god. oglosio neustavnim makedonski zakon kojim su članovima skupštine, a ne drugim nosiocima javnih funkcija, dodeljene drugačije i znatno bolje penzije u odnosu na opšte penzije koje se daju svim građanima Makedonije. Sud je ustanovio da ovaj zakon krši član 9. i 32. Ustava Makedonije. Član 9. propisuje da su svi građani jednaki pred Ustavom i zakonima. Član 32. propisuje da je svakom, pod jednakim uslovima, dostupno radno mesto. Sud je zaključio da nije mogao da nađe argumente koji bi opravdali ovakvu vrstu nadoknade koja se obezbeđuje samo za poslanike, a ne i za druge javne službenike koji takođe učestvuju u radu organa ili tela kojima su izabrani. Sud je ustanovio da zakon nije u saglasnosti sa načelom da svaki zaposleni ima pravo na odgovarajuću naknadu shodno doprinosu radu i načelu jednakosti nosioca javnih dužnosti.

70. Sud je naglasio:

*“... osporene zakonske odredbe zakonodavca su postavile drugačije uslove i način ostvarivanja prevremene starosne penzije, što u osnovi ne može biti ništa drugo osim sticanja prava po privilegovanim uslovima i odnose se samo na poslanike, a ne na sve nosioce javnih funkcija koji imaju isti socijalni status ili sve građane ne, pružajući opravdanu osnovu za iste, čime zakonodavac građane postavlja u nejednak položaj, što je u direktnoj suprotnosti sa članom 9. Ustava...“.* (Vidi Odluku Ustavnog Suda Republike Makedonije, br. 191/2005-0-1 od 04.12.2006 § 5 tačka 45).

71. Očigledno, makedonski sud je zaključio da je makedonski parlament bio obavezan prema makedonskim zakonima ili makedonskom Ustavu da iznese detaljne zaključke kojim bi se opravdalo zašto bi članovi makedonskog parlamenta imali prava na jedinstvene i znatno veće penzijske beneficije usled prirode radnog mesta i odgovornosti u odnosu na druge javne službenike ili članove makedonskog društva uopšte.

## **B. Odluka Ustavnog suda Hrvatske**

72. U sličnom slučaju Ustavni sud Hrvatske je 2003. god. ustanovio da slično zakonodavstvo o penzijama nije prekršilo Ustav Hrvatske, čak i kada je zakonodavstvo imalo retroaktivno dejstvo. Sud je odlučio da su drugačiji propisi za parlamentarne penzije u odnosu na opšte penzije osnovani u posebnom pravnom položaju članova Parlamenta. (Vidi predmet br. U-1/949/1999.)

73. Podnosioci zahteva su u tom slučaju tvrdili da penzijsko zakonodavstvo krši načela jednakosti, socijalne pravde i jednakog statusa pripadnika istih socijalnih kategorija. U ustanovljavanju da su tvrdnje neosnovane sud je obrazložio da:

*„Uređivanje zastupničkih mirovina na način koji je različit od općeg uređivanja mirovina, prema ocjeni Ustavnog suda, ima svoje utemeljenje u posebnom pravnom položaju zastupnika, koji proizlazi iz načina stjecanja mandata, predstavničke funkcije i pravne prirode mandata, povećane odgovornosti u obavljanju zastupničke dužnosti, javnosti rada, ograničenosti mandata, nespojivosti bavljenja nekim drugim poslovima, napuštanju dotadašnje profesije i sl.“*

## **C. Odluka Ustavnog suda Crne Gore**

74. U sličnom slučaju, Ustavni sud Crne Gore je odlučio da posebna dodatna penzija za poslanike i druge javne službenike koji obavljaju najviše državne dužnosti krši Ustav

Crne Gore. (Vidi Nol 33/08, Službeni list Crne Gore, U. Br. 86/08, 43/09, 103/09 i 108/09 od 24. decembra 2009. god.)

75. Osporeni zakon je omogućavao određenim državnim službenicima, uključujući i poslanike, penziju u iznosu od 55% do 85% osnovice, slično kao i u zakonodavstvu osporenom u ovom zahtevu. U oglašavanju ovog zakona neustavnim, crnogorski Sud je naveo:

*„Uređivanje prava na penziju je jedno od zakonskih prava koja pripadaju građanima. S tim u vezi, zakonodavac je ovlašćen da to pravo propiše, a samim tim, da ga mijenja, dopunjava i ukida u zavisnosti od različitih okolnosti, kao što su finansijska mogućnost države, sprovođenje mjera socijalne politike i sl. Međutim, pri uređivanju tih odnosa, zakonodavac je dužan uvažiti granice koje postavlja Ustav, a posebno one koje proizilaze iz načela vladavine prava i socijalne pravde i one kojima se štite određena ustavna dobra i vrijednosti.“*

.....

*„Ustavni sud, u tom smislu, utvrđuje da pravni položaj državnih funkcionera iz člana 1 stav 2 Zakona ima svoje posebnosti koje proizilaze iz Ustava, pa regulisanje njihovih penzija na način koji je različit od opšteg sistema penzijskog osiguranja može biti zasnovano na njihovom posebnom pravnom položaju, pravnoj prirodi mandatnih političkih funkcija proizašlih iz Ustava, povećanoj odgovornosti u vršenju tih funkcija, javnosti rada, ograničenosti mandata, nespojivosti vršenja drugih poslova za vrijeme trajanja mandata, napuštanju u tom razdoblju dotadašnjeg zanimanja ili profesije, itd. Privilegovana penzija državnih funkcionera, zbog prirode njihovih ustavnih dužnosti i odgovornosti, mogla bi, stoga, predstavljati pravni izraz tih posebnosti, ali ona uvijek mora biti srazmjerna opštim socijalnim i ekonomskim prilikama u zemlji.“*  
(Ovaj deo je posebno naglašen)

## **Zaključak**

76. U određivanju prava na suplementarne penzije za poslanike Skupštine Kosova u iznosu od 50%, 60% ili 70% osnovice plate poslanika, u zavisnosti od broja završenih prethodnih mandata u Skupštini i određivanjem 55. godine života kao drugog osnovnog uslova za sticanje prava na suplementarnu penziju, proizilazi da je Skupština možda neopravdano odstupila od opštih pravila sticanja prava na penziju propisanih u Uredbi UNMIK-a br. 2005/20 i Zakonu br. 03/L-084 Skupštine Kosova.
77. Ako ovo nije „suplementarna penzija“, kao što proizilazi da možda i nije, ne postoji dovoljno opisa šta je ovo zakonodavstvo: (1) otpremnina; (2) povećanje plate; (3) premija, (4) životno osiguranje ili (5) poklon. Pošto nema osobine otpremnine, povećanja plate, životnog osiguranja ili premije, može biti da je poklon bez jasno ispoljenog javnog cilja, za šta Skupština nema ustavni autoritet da dodeli.
78. Iz ovog zahteva proizilazi da se penzije planirane za isplatu penzionisanim poslanicima jasno nesrazmerne sa prosečnim penzijama u zemlji. Ustavni poredak je zasnovan na načelu demokratije, jednakosti, nediskriminaciji i socijalnoj pravdi. Proizilazi da ovo zakonodavstvo dovodi do diskriminacije opšte javnosti i svih drugih penzionera na Kosovu i krši načela jednakosti i socijalne pravde koje su zajamčene Ustavom, bez dovoljno objašnjenja ili obrazloženja bilo kojeg legitimnog javnog cilja za ovakav diskriminatorni tretman, usled toga što bi predložene penzije bile isplaćivane iz opšteg budžeta Republike Kosovo bez doprinosa poslanika i zato što će rezultovati supstantivnom penzijom (50% nadoknada za jedan okončan mandat).

79. Sud bi takođe trebao da uzme u obzir da je Zakon o pravima i odgovornostima poslanika, određujući penzije na nivo od 50%, 60% i 70% sadašnjih plata poslanika postavio da penzije budu 8-10 puta veće nego osnovne penzije, koje se takođe isplaćuju iz budžeta Kosova. Ovakva nesrazmernost u odnosu na starosnu granicu za penzionisanje kao i visina penzije u odnosu na osnovnu penziju, bez ikakvog obrazloženja u vezi sa svrhom ispunjenja ciljeva, postavlja ozbiljna pitanja vezano sa tim da li je Skupština imala u vidu čl. 7, 3. i 24. Ustava Kosova prilikom usvajanja ovog zakona.
80. Skupština Kosova nije pružila, ni u vreme usvajanja a niti kasnije, razumno objašnjenje u vezi sa „legitimnim ciljem koji je sledila“ prilikom usvajanja zakona koji osporava Omudsman. Bez takvog obrazloženja ovo zakonodavstvo gubi opštu pretpostavku da je ustavno i u saglasnosti sa Ustavom. Štaviše, prema zapisniku Odbora za zakonodavstvo i pravosuđe, očigledno je da je nekoliko posmatrača žarko preporučilo da se ovo zakonodavstvo ne usvoji i najmanje jedan član Skupštine je predložio da ovo nije odgovarajuće vreme da se ovakvo zakonodavstvo usvoji. Bez obzira na ove primedbe, ovo zakonodavstvo je usvojeno bez objašnjenja ili obrazloženja ili komentara Ministra finansija ili Centralne banke u odnosu na fiskalne ili ekonomske implikacije nakon usvajanja ovog zakona.
81. Stoga, mora se zaključiti da član 14. stav 1. tačka 6., član 22., član 24., član 25. i član 27. Zakona o pravima i odgovornostima poslanika, br. 03/L-111 od 4. juna 2010. god. nisu u saglasnosti sa Ustavom Republike Kosovo.
82. Odluka Suda ne sprečava Skupštinu da usvoji zakonodavstvo za članove Skupštine niti sprečava Skupštinu da donese zakonodavstvo za obeštećenje porodica članova Skupštine kako bi porodice članova Skupštine dobile odgovarajuću odštetu ukoliko član Skupštine pogine ili se ozledi dok je u službi sve dok Skupština uzme u obzir kriterije po Ustavu u donošenju takvog zakonodavstva.

**IZ TIH RAZLOGA, SHODNO ČLANU 113. STAVU 2. USTAVA, ČLANOVIMA 20. I 27. ZAKONA I PRAVILU 56. STAVU 1. POSLOVNIKA O RADU, SUD JEDNOGLASNO**

- I. Odlučuje da je zahtev prihvatljiv;
- II. Zaključuje da član 14. stav 1. tačka 6., član 22., član 24., član 25. i član 27. Zakona o pravima i odgovornostima poslanika, br. 03/L-111 od 4. juna 2010. god. nisu u saglasnosti sa članom 3. stavom 2., članom 7. i članom 74. Ustava Republike Kosovo;
- III. Odlučuje da su član 14. stav 1. tačka 6., član 22., član 24., član 25. i član 27. Zakona o pravima i odgovornostima poslanika, br. 03/L-111 od 4. juna 2010. god. ništavni
- IV. Odlučuje da odredbe sudskog Naloga za privremene mere od 18. oktobra 2011. god., kojim se obustavlja primena člana 14. stav 1. tačka 6., član 22., član 24., član 25. i član 27. Zakona o pravima i odgovornostima poslanika, br. 03/L-111 od 4. juna 2010. god. i koji je poslednji put produžen 20. oktobra 2011. god., postaju stalni nalog ovog Suda
- V. Nalaže da se ova presuda uruči strankama i objavi u Službenom listu u saglasnosti sa članom 20. Stavom 4. Zakona; i
- VI. Oglašava da ova presuda stupa na snagu odmah.

**Sudija izvestilac**

**Predsednik Ustavnog suda**



Robert Carolan



Prof. dr Enver Hasani