



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

Priština, 21. februar 2017. godine  
Br. ref.:VMP1043/17

## ODLUKA O PRIVREMENOJ MERI

u

slučaju br. KO12/17

Podnosilac zahteva

**Ombudsman**

**Ocena ustavnosti**

**članova 55 (paragrafi 4 i 5), 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67 i  
68 Zakona br. 05/L-087 o prekršajima**

**USTAVNI SUD REPUBLIKE KOSOVO**

U sastavu:

Arta Rama-Hajrizi, predsednica  
Ivan Čukalović, zamenik predsednika  
Altay Suroy, sudija  
Almiro Rodrigues, sudija  
Snezhana Botusharova, sudija  
Bekim Sejdiu, sudija  
Selvete Gërxhaliu-Krasniqi, sudija i  
Gresa Caka-Nimani, sudija

### **Podnosilac zahteva**

1. Zahtev je podneo Ombudsman Republike Kosovo (u daljem tekstu: podnosilac).

## **Osporeni zakon**

2. Podnosilac zahteva osporava ustavnost određenih odredbi Zakona br. 05/L-087 o prekršajima (osporeni zakon), koji je stupio na snagu januara 2017. godine, odnosno članova 55 (paragrafi 4 i 5), 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67 i 68.

## **Predmetna stvar**

3. Predmetna stvar zahteva je ocena ustavnosti gore navedenih odredbi osporenog zakona, za koje podnosilac zahteva navodi da nisu u skladu sa članom 31. (Pravo na pravično i nepristrasno suđenje) Ustava Republike Kosovo (daljem u tekstu: Ustav), a u vezi sa članom 6. (Pravo na pravično suđenje) Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda (u daljem tekstu: EKLJP).
4. Podnosilac zahteva, dalje, traži da Ustavni sud Kosova (u daljem tekstu: Sud) uvede privremenu meru suspenzije primene članova 55 (paragrafi 4 i 5), 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, i 68 osporenog zakona sve do konačne odluke Suda.

## **Pravni osnov**

5. Zahtev je zasnovan na stavu 2, podstav 1 člana 113. (Jurisdikcija i Ovlašćene Strane) i stavu 2 člana 116. (Pravni efekat odluka) Ustava, članovima 22, 27, 29 i 30 Zakona br. 03/L-121 o Ustavnom sudu Republike Kosovo (u daljem tekstu: Zakon) i pravilima 54, 55, 56, 62, i 64 Poslovnika o radu Ustavnog suda Republike Kosovo (u daljem tekstu: Poslovník o radu).

## **Postupak pred Sudom**

6. Dana 10. februara 2017. godine, podnosilac je podneo zahtev Sudu.
7. Dana 10. februara 2017. godine, predsednica Suda je imenovala sudiju Gresu Caku-Nimani za sudiju izvestioca i Veće za razmatranje, sastavljeno od sudija: Altay Suroy (predsedavajući), Snezhana Botusharova i Ivan Čukalović.
8. Dana 14. februara 2017. godine, podnosilac je obavešten o registraciji zahteva.
9. Istoga dana, Sud je dostavio zahtev predsedniku Republike Kosovo, predsedniku Skupštine Republike Kosovo, sa uputstvom da se zahtev prosledi svim poslanicima Skupštine, premijeru Republike Kosovo, Sekretarijatu Skupštine Republike Kosovo, od kojih je zatraženo da podnesu Sudu sva dokumenta koja su relevantna za slučaj, predsedavajućem Sudskog saveta Kosova i Ministarstvu pravde Republike Kosovo, sa uputstvom da dostave Sudu komentare i dokumente koji su relevantni za zahtev.
10. Zatraženo je od predsednika Republike Kosovo, poslanika Skupštine, premijera, predsedavajućeg Sudskog saveta Kosova i Ministarstva pravde da podnesu svoje komentare, ukoliko ih imaju, najkasnije do 3. marta 2017. godine.

11. Dana 15. februara 2017. godine, sudija izvestilac je preporučio Sudu da uvede privremenu meru. Istog datuma, Sud je jednoglasno odlučio da uvede privremenu meru do 30. aprila 2017. godine.

### **Pregled činjenica**

12. Dana 05. avgusta 2016. godine, Skupština Kosova je usvojila osporeni Zakon, sa 71 (sedamdeset jednim) glasom za, 0 (nula) glasova protiv i 0 (nula) uzdržanih.
13. Dana 23. avgusta 2016. godine, osporeni Zakon je potpisan od strane predsednika Republike Kosovo.
14. Dana 08. septembra 2016. godine, osporeni Zakon je objavljen u Službenom listu Republike Kosovo.
15. Kao što je navedeno u članu 171. osporenog Zakona: „*Ovaj zakon stupa na snagu u januaru 2017.*“

### **Navodi podnosioca**

16. Podnosilac osporava odredbe novog Zakona o prekršajima koji „*delegiraju sudske nadležnosti izvršnoj vlasti*“, posebno članove 55 (stavovi 4 i 5), 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, i 68, tvrdeći da nisu u skladu sa članom 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava, u vezi sa članom 6 (Pravo na pravično suđenje) EKLJP.
17. Podnosilac tvrdi da „*osobe koje su optužene za prekršaje imaju pravo na pravično suđenje pred nezavisnim sudom, kao što je to zagwarantovano članom 31 Ustava Republike Kosovo i članom 6 Evropske Konvencije o ljudskim pravima*“, i da u slučajevima sude „*Organi za prekršaje*“ (u daljem tekstu: *OP*), „*Zakon o prekršajima ne pruža optuženim licima pristup nezavisnom sudu*“, gde takodje navodi da „*Departament za Upravne stvari Osnovnog suda u Pristini nema punu nadležnost u razmatranju odluka „Organa za prekršaje*“. Podnosilac rezimira svoje tvrdnje protiv osporenih odredbi novog Zakona o prekršajima postavljajući sledeće pitanje Sudu: „*Da li ovo delegiranje sudskih nadležnosti administrativnim i izvršnim telima krši pravo na pravično suđenje pred nezavisnim sudom, kao što je to zagwarantovano članom 31. Ustava Republike Kosovo i članom 6 Evropske konvencije o ljudskim pravima?*“.
18. Podnosilac posebno navodi ustavne povrede tvrdeći da a) „*lica koja su optužena za prekršaj imaju pravo na pravično suđenje pred nezavisnim sudom*“; b) „*Organi za prekršaje ne ispunjavaju kriterijume nezavisnog suda*“ i c) „*Departament za Upravne stvari Osnovnog suda u Pristini nema punu nadležnost u razmatranju odluka „Organa za Prekršaje*“.

### **Što se tiče prava na pravično suđenje pred nezavisnim sudom lica koja su optužena za prekršaje**

19. Podnosilac zahteva tvrdi da: *“Zakon br. 05/L-087 o Prekršajima delegira kod upravnih i izvršnih organa nadležnost da sude i izriču kazne u velikom broju prekršajnih predmeta. Odluke ovih organa podležu samo jednom ograničenom obliku sudske kontrole”*.
20. U tom smislu, podnosilac takođe tvrdi da: *“ovo delegiranje sudskih nadležnosti kod upravnih i izvršnih organa, predstavlja povredu prava na pravično suđenje pred nezavisnim sudom, kao što je garantovano članom 31 Ustava Republike Kosovo i člana 6 Evropske Konvencije o Ljudskim Pravima”*.
21. Pored toga, podnosilac tvrdi da: *„Dugi niz sudskih odluka ESLJP-a pokazuje da, čak i kada se prekršaji nesvrstavaju kao "krivična dela", u okviru nacionalnog pravnog sistema, ista se mogu nazvati "krivičnim delima" u kontekstu Konvencije, ako kažnjavanje prekršaja služi preventivnim i kaznenim namerama. Ovaj princip je dokazan u slučaju Öztürk protiv Nemačke, Aplikacija Br. 8544179, ESLJP (1984)”*.
22. Podnosilac zahteva u nastavku navodi da: *“Imajući u vidu ove ciljeve koji su izrazito preventivni i kazneni , takvi postupci se trebaju smatrati "krivičnim delima" u smislu člana 6, u skladu sa obrazloženjem ESLJP-a u slučaju Öztürk. Stoga, optužena lica za prekršaj u Republici Kosovo, treba da uživaju zaštitu člana 6, uključujući i pravo na pravično suđenje pred nezavisnim sudom“*.
23. Podnosilac zahteva konačno tvrdi: *„Da bi se nazvao "nezavisnim sudom", jedan organ treba da ispuni nekoliko kriterijuma. Dva najrelevantnija kriterija za procenu Zakona o Prekršajima su: (a) da organ bude nezavistan od izvršne vlasti i (b) da ima potpunu nadležnost. [...] Samo jedna institucija koja ima potpunu nadležnost i koja ispunjava niz zahteva..., zaslužuje naziv „sud“ u smislu člana 6 stav 1”*.

### **Što se tiče organa za prekršaje**

24. Što se tiče OP, podnosilac zahteva uglavnom tvrdi da: *„Zakon o Prekršajima ne obezbeđuje nezavisnost prekršajnih dela u nijednom od identifikovanih kriterijuma od ESLJP-a. [...] zakon ističe da prekršajni organi su upravni i izvršni organi zaduženi sprovođenjem zakona. Prekršajni organ se definiše kao "organ državne uprave ili organ koji obavlja javna ovlašćenja ... nadzora za sprovođenje zakona, na kojoj su predviđeni prekršaji [...] Stoga, prema definiciji samog Zakona, prekršajni organi ne samo da nisu nezavisni od izvršne vlasti, već su lično deo izvršne vlasti“*.
25. Podnosilac zahteva, takođe, tvrdi da sastav OP kao što je predviđeno osporenim Zakonom ne pruža potrebnu zaštitu za svoje nepristrasne i nezavisne članove.

26. Shodno tome, podnosilac zahteva tvrdi da: „Ne mogu se smatrati nezavisnim od izvršne vlasti u smislu člana 6, stav 1 Konvencije“.

**Što se tiče sudske kontrole od strane Odeljenja za upravne sporove Osnovnog suda u Prištini (sudska kontrola)**

27. Podnosilac tvrdi da: “prema presedanima ESLJP-a, nedostatak nezavisnosti nekog upravnog organa može se tolerisati ukoliko se odluke tog organa podvrgavaju daljoj kontroli od nekog sudskog organa koji ima potpunu nadležnost.”
28. Podnosilac tvrdi da: “Koncept ESLJP "potpune nadležnosti", kao što se koristi od strane ESLJP-a je strog i uključuje, posebno, "nadležnost za poništenje sa svih gledišta, u sudskim i činjeničnim pitanjima, odluke [nižeg organa] i neophodno je da 'sud' ima nadležnost za razmatranje svih činjeničnih i sudskih pitanja koje su relevantne za spor pred njim”.
29. Podnosilac, dalje, navodi da: “nadležnost Odeljenja za upravne sporove za kontrolisanje odluka prekršajnih organa je ograničeno, posebno u vezi sa činjeničnim pitanjima. Zakon o upravnim sporovima izričito navodi da, u kontrolisanju odluke nekog upravnog organa, Odeljenje "odlučuje o rešavanju upravnog sukoba, na osnovu dokazanih činjenica u upravnom postupku" – drugim rečima, na osnovu dokazanih činjenica od strane prekršajnog organa”.
30. Podnosilac na kraju navodi da: „Zakon o upravnim sporovima daje Odeljenju mogućnost poništenja odluka upravnih organa na osnovu dve ograničene činjenice osnove: ukoliko (a) "iz utvrđenih činjenica je donosen nepravilan zaključak sa gledišta činjeničnog stanja" ili (b) činjenice "u suštinskim tačkama nisu u potpunosti utvrđene" (na istom mestu, član 43, stav 2). Na taj način, Odeljenje za upravne sporove može da odbaci zaključke koje je prekršajni organ doneo prema utvrđenim činjenicama, ili da zaključuje da činjenice nisu utvrđene u potpunosti. Ali, ono što Odeljenje za upravne sporove ne može da uradi je razmatranje drugih činjeničnih tvrdnji ili dokaza koji nisu razmatrani ranije tokom upravnih postupaka samog prekršajnog tela.” Na osnovu te taške, vidi Zakon o prekršajima, član 66, stav 1 podstav 3 (u žalbama protiv odluka prekršajnih organa "ne mogu se istaknuti nove činjenice i da se predlažu novi dokazi"). Stoga, Odeljenje nema mogućnosti da "razmotri sva činjenična i pravna pitanja koja su relevantna za spor pred njim”.

**Zahtev za privremenu meru**

31. Podnosilac traži od Suda da uvede privremenu meru za obustavu primene osporenih odredbi iz osporenog Zakona “suspendovanjem do konačne odluke ovog Suda”.
32. Podnosilac navodi da: “Podneti argumenti u ovom zahtevu pružaju osnovu koja je više od prima facie za stavljanje van snage osporenih odredbi“.

33. Podnosilac isto tako navodi da *“u nedostatku privremene mere, postoji suštinski rizik da, dok ovaj Sud ne donose svoju završnu odluku, funkcionisanje "prekršajnih organa" će uvesti sankcije optuženim licima, bez pružanja ovim licima pristup nezavisnom sudu”*.
34. Na kraju, podnosilac tvrdi da: *“Od javnog je interesa da se privremena mera usvoji. Kao što je primećeno u Delu I Argumenta, Zakon o prekršajima je zakon koji se sprovodi na potpuno uopšten način, pokrivajući "ponašanje kojem se krši ili ugrožava red ili javni mir i društvene vrednosti garantovane Ustavom Republike Kosova (Zakon o prekršajima, član 2, stav 1). Budući da Zakon pokriva tako širok niz ponašanja, počinjenih bilo od fizičkih ili pravnih lica (vidi na istom mestu, član 7, stav 4), od javnog je interesa da ovaj Sud obezbedi, najmanje tokom perioda kada se čeka njegova odluka, da se lica optužena za prekršaje ne podvrgavaju postupcima "prekršajnih organa", koja su ustavno sumnjiva“*.

### **Ocena zahteva za privremenu meru**

35. Prilikom ocene zahteva za privremenu meru, Sud ispituje da li su određeni uslovi propisani Ustavom, dalje utvrđeni Zakonom i Poslovnikom o radu ispunjeni.
36. U tom smislu, Sud se poziva na stav 2, člana 116. [Pravni efekat odluka] Ustava koji propisuje:
- “(…)
- 2. Dok god je procedura u postupku pred Ustavnim sudom, sud može privremeno prekinuti primenu spornog postupka ili zakona, dok god se ne donese sudska odluka, ukoliko smatra da je primena takvih spornih zakona može uzrokovati nepopravljivu štetu.*
- (…)“
37. Pored toga, Sud se poziva na član 27. [Privremene mere] Zakona koji predviđa:
1. *“Ustavni sud po službenoj dužnosti ili na zahtev stranke može doneti odluku o primeni privremenim merama u odnosu na neko pitanje koje je predmet postupka, ukoliko su te mere neophodne za otklanjanje rizika ili nepopravljive štete, ili je preuzimanje ovakvih privremenih mera u javnom interesu.*
2. *Trajanje privremenih mera treba biti opravdano i proporcionalno”*.
38. Na kraju, Sud se poziva na pravilo 55, stavovi 4 i 5 Poslovnika o radu, koje propisuje:

Pravilo 55 (4) Poslovnika o radu:

[...]

*(a) je strana koja zahteva uvođenje privremenih mera pokazala prima facie slučaj o merodavnosti predmeta i, ukoliko prihvatljivost još uvek nije utvrđena, prima facie slučaj o prihvatljivosti predmeta;*

*(b) je strana koja zahteva uvođenje privremenih mera je dokazala da će pretrpeti nepopravljivu štetu ukoliko se ne dozvoli privremena mera; ili*

*(c) je privremena mera u javnom interesu”.*

[...]

Pravilo 55 (5) Poslovnika o radu (odlomak):

*[...] Odluka o uvođenju privremenih mera ne može stupiti na snagu ukoliko nije određen datum isteka istih, međutim, datum isteka se može produžiti odlukom Suda. [...]*

39. Sud smatra da činjenice i tvrdnje koje je podnosilac izneo u zahtevu pokreću niz pitanja ustavnog nivoa, koja izlažu značajnu složenost i moguće posledice u administraciji pravnog sistema u Republici Kosovo. Prema tome, Sud smatra da je podnosilac zahteva predstavio *prima facie* slučaj o meritumu zahteva u smislu pravila 55, stav 4, pod tačkom (a) Poslovnika o radu.
40. Pored toga, imajući u vidu značaj pravičnog i nepristrasnog suđenja, kao što je zaštićeno članom 31. Ustava u vezi sa članom 6. EKLJP, za efikasnu zaštitu osnovnih prava i sloboda u demokratskom društvu, Sud zaključuje da primena Zakona br. 05/L-087 o prekršajima od 8. oktobra 2016. godine, koji je stupio na snagu u januaru mesecu 2017. godine, tačnije osporeni članovi 55 (stavovi 4 i 5), 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, i 68 mogu izazvati nepopravljivu štetu građanima Republike Kosovo na koje se odnose. Prema tome, Sud smatra da je podnosilac zahteva pokazao rizik nepopravljive štete u smislu pravila 55, stav 4, pod tačkom (b) Poslovnika o radu.
41. Konačno, Sud smatra da pitanja koja su pokrenuta u zahtevu su od takvog značaja za zaštitu osnovnih prava i sloboda zagarantovanih Ustavom, i za pravilnu administraciju pravnog sistema, da je njihovo rešavanje pre primene osporenih odredaba osporenog zakona u javnom interesu. Prema tome, Sud smatra da postoje bitni razlozi prirode javnog interesa u smislu pravila 55, stav 4, pod tačkom (c) Poslovnika o radu, da opravda uvođenje privremene mere.
42. Stoga, Sud bez prejudiciranja konačne odluke koja će biti doneta o prihvatljivosti merituma zahteva, zaključuje da zahtev za privremenu meru mora da se odobri u cilju sprečavanja nepopravljive štete, kao i zaštite javnog interesa.

## IZ TIH RAZLOGA

Sud, u skladu sa članom 116. (2) Ustava, članom 27. Zakona i pravilima 54 i 55 Poslovnika o radu, dana 15. februara 2017. godine jednoglasno

### ODLUČUJE

- I. DA ODOBRI privremenu meru do 30. aprila 2017. godine od datuma usvajanja ove odluke;
- II. DA ODMAH OBUSTAVI sprovođenje članova 55 (paragrafi 4 i 5), 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67 i 68 Zakona o prekršajima za isti period;
- III. Ova odluka biće dostavljena stranama
- IV. Ova odluka biće objavljena u skladu sa članom 20 (4) Zakona i
- V. Ova odluka stupa na snagu odmah

**Sudija izvestilac**

**Predsednica Ustavnog suda**



Gresa Caka-Nimani



Arta Rama-Hajrizi

