



Republika e Kosovës • Republika Kosovo • Republic of Kosovo  
Institucioni i Avokatit të Popullit • Institucija Ombudsmena • Ombudsperson Institution

---

**IZVEŠTAJ SA PREPORUKAMA  
OMBUDSMANA**

**Ž. br. 890/2016**

u vezi

*Prava na starosne penzije platiše doprinosa i pravo na korišćenje drugih  
penzija koje se primenjuju na Kosovu*

upućen

**Ministarstvu rada i socijalne zaštite**

**Za: G. Skënder Reçica, Ministar  
Ministarstvo rada i socijalne zaštite**

**C.C. G. Ramush Haradinaj, premier  
Vlada Kosova**

Priština, dana 27 februara 2018.god.

## Cilj Izveštaja

1. Izveštaj je zasnovan na predmetu A. 890/2016 i oslanja se na navodima, činjenicama i dokazima koje je podnosilac žalbe dostavio IO, u vezi sa prekidom penzije platiše doprinosa. Osim navedene žalbe, Ombudsman je primio i druge žalbe iste prirode. Cilj Izveštaja je da se skrene pažnja Ministarstvu rada i socijalne zaštite da građanima pruži garantovana pravna i ustavna prava u korišćenju penzija platiše doprinosa kao pravo na imovinu.
2. Izveštaj analizira pravni okvir u pogledu ostvarivanja prava na starosnu penziju platiše doprinosa, u odnosu na pravo ostvarivanja drugih penzija na osnovu Zakona br. 04/I-054 o statusu i pravima palih boraca, invalida, veterana, pripadnika oslobodilačke vojske Kosova, civilnih žrtava i njihovih porodica, i Zakona br. 04/I -261o ratnim veteranima oslobodilačke vojske Kosova
3. Isto tako, ovaj Izveštaj tvrdi da ostvarivanje prava na starosnu penziju platiše doprinosa predstavlja ostvarivanje prava na imovinu na osnovu člana 1, Protokola br. 1, Evropske konvencije o ljudskim pravima (u daljem tekstu: EKLJP"), u vezi sa uslovljavanjem ostvarivanja prava na ovu penziju, shodno članu 8, Zakona br. 04/I-131 o penzijskim šemama finansiranim od države ( u daljem tekstu Zakon o penzijskim šemama).

## Pravna osnova

4. Ustav Republike Kosova (u daljem tekstu "Ustav") na osnovu člana 135, stava 3, definiše "*Ombudsman ima pravo da vrši preporuke i predlaže mere, onda kada primeti kršenje prava i sloboda ljudi od strane organa javne administracije i ostalih državnih organa.*"
5. Shodno Zakonu Br. 05/L-019 o Ombudsmanu, Ombudsman između ostalog ima ove nadležnosti i odgovornosti:
  - "*Ombudsman ima nadležnost da obavi istragu bilo da bi odgovorio na podnetu žalbu ili samoinicijativno (ex officio), ako iz nalaza, dokaza i podnetih činjenica u podnesku ili iz stečenih saznanja na drugi način, ima osnova da proizilazi da su od strane vlasti kršena ljudska prava i slobode, utvrđene Ustavom, zakonima i drugim aktima, kao i međunarodnim instrumentima o ljudskim pravima.*" (član 16, stav 4);
  - "*da istraži navedena kršenja ljudskih prava i diskriminatorno delovanje i da se angažuje za njihovo rešavanje. Kao i da skrene pažnju na slučajeve kada institucije krše ljudska prava i da podnese preporuke da se prekine sa takvim slučajevima, a kada je to neophodno da izrazi svoje mišljenje o stavovima i reagovanju odgovarajućih autoriteta u vezi takvih slučajeva;*" (član 18, stav 1, pod-stav 1 i 2);

- “da preporučuje Vladi, Skupštinu i druge nadležne institucije Republike Kosovo o pitanjima koje se odnose na unapređivanje i zaštitu ljudskih prava i sloboda, ravnopravnosti i nediskriminacije;” (član 18, stav 1, pod-stav 5);
- “da objavi obaveštenja, mišljenja, preporuke, predloge i svoje izveštaje;” (član 18, stav 1, pod-stav 6);
- “da preporuči donošenje novih zakona u Skupštini, izmene zakona koji su na snazi i donošenje ili izmene podzakonskih i upravnih akata od strane institucija Republike Kosovo;” (član 18, stav 1, pod-stav 7);
- “da preporuči Skupštini usklađivanje zakonodavstva sa međunarodnim standardima o ljudskim pravima i slobodama kao i njihovu efektivnu primenu; (član 18, stav 1, pod-stav 9);
- “da može dati svoj savet i preporuke autoritetima Republike Kosovo o programima i njihovim politikama radi obezbeđivanja zaštite i unapređivanja ljudskih prava i sloboda u Republici Kosovo.” (član 18, stav 3).

## Okolnosti slučaja

6. Uspostavljanjem drugih specijalnih penzijskih šema, mnogi podnosioci žalbi su se prijavili i stekli su prava i beneficije od ovih šema i dugo vremena su bili korisnici dveju penzijskih šema, kako penzija platiše doprinosa, tako i drugih penzija koje su definisane posebnim zakonima.
7. Od 2016. godine, MRSZ je odlukama i bez obaveštenja ili konsultacija o dobrovoljnom odustajanju od jedne penzije, podnosiocima žalbe ukinula penzije i prekinula starosne penzije platiše doprinosa.
8. Podnosioci žalbe tvrde da su podneli žalbu Komisiji za žalbe MRSZ, ali nisu dobili odgovor.
9. Ombudsman se nekoliko puta obratio pismima MRSZ-u da traži informacije o pravnoj osnovi za ukidanje penzija platiše doprinosa i razloge za ne odgovaranje na žalbe građana koje su upućene Komisiji za žalbe MRSZ-a. Međutim, ni Ombudsman nije dobio nikakav odgovor na nijednu od svojih dostavljenih dopisa.

10. Na sastanku koje je održano 6. februara 2018. godine, sa predstavnicima MRSZ-a, između ostalog, razgovaralo se i o pitanjima koja su pokrenuta od strane Ombudsmana u gore navedenim dopisima. Na ovom sastanku, predstavnici Ombudsmana su obavješteni da je MRSZ prekinulo penzije na osnovu člana 16, Zakona o penzijskim šemama.

## Pravni istorijat

11. Ustav Republike Kosovo u članu 3 [Jednakost pred zakonom], između ostalog, propisuje da se Republika Kosovo upravlja demokratskim putem, uz puno poštovanje vladavine prava, zasniva se na načelu jednakosti svih građana pred zakonom i poštovanju međunarodno priznatih prava i osnovnih sloboda,

12. Član 24, Ustava zabranjuje diskriminaciju ističući u stavu 2: *“Niko se ne sme diskriminisati na osnovu rase, boje, ... ()... imovine..., ili nekog drugog ličnog statusa.”*

13. Član 46 Ustava, stav 1, definiše: *“Garantuje se pravo na imovinu.”*

14. Shodno članu 55, stava 1, Ustava: *“Prava i osnovne slobode garantovane ovim Ustavom, se jedino mogu ograničiti zakonom.”*

15. Na isti način, član 1, Protokola 1, Evropske konvencije o ljudskim pravima (EKLJP) definiše: "Niko ne može biti lišen svoje imovine, osim. . . **pod uslovima predviđenim zakonom**".

16. Prema Ustavu, članu 22, EKLJP je jedan od osam međunarodnih instrumenata za ljudska prava koji se direktno primjenjuju u Republici Kosovo i imaju prioritet, u slučaju sukoba odredaba zakona i drugih akata javnih institucija.

17. Dalje, po članu 53 Ustava: *“Osnovna prava i slobode zagantovana ovim Ustavom se tumače u saglasnosti sa sudskom odlukom Evropskog suda za ljudska prava.”*

18. Zakon o penzijskim šemama, u članu 8, definiše uslove i kriterijume za priznavanje prava na starosnu penziju platiša doprinosa. Stav 3, člana 8, propisuje: *“Lica koja ispunjavaju uslove za starosnu penziju platiša doprinosa, ne mogu da budu korisnici i neke druge penzijske šeme utvrđene ovim zakonom.”*

19. Osim toga, na osnovu člana 16, Zakona o penzijskim šemama: *“Lica koja su korisnici bile koje penzijske šeme određene ovim zakonom, ni u kom slučaju ne mogu koristiti penzije posebnih penzijskih šema kojima rukovodi i upravlja ministarstvo.”*
20. Zakona br. 04/1-054 o statusu i pravima palih boraca, invalida, veterana, pripadnika oslobodilačke vojske kosova, civilnih žrtava i njihovih porodica ( u daljem tekstu: *Zakon o ratnim vrednostima*), u članu 4 definiše: *„Zavisno od priznavanja i regulisanja statusa, tretirane kategorije u ovom Zakonu preko priznavanja prava na penziju i razne beneficije obezbediće im se finansijska podrška i određene beneficije za davani doprinos u ratu OVK-a.”*
21. Prema članu 5, Zakona o ratnim vrednostima, penzije utvrđene ovim zakonom su: porodična penzija, lična invalidska penzija i porodična invalidska penzija. Prema stavu 1.4 ovog člana: *“Korisnici penzija iz stava 1.1, 1.2 i 1.3 ovog člana, ne mogu biti korisnici bilo koje penzije iz drugi penzionih šema se primenjuje na Kosovu, osim ako nije drugačije predviđeno zakonom.”*
22. Sa druge strane, član 23, stav 3, Zakona o ratnim vrednostima, definiše: *“Korisnici osnovne penzije, mogu da ostvaruju sva prava i beneficije koja su utvrđena sa ovim Zakonom, ako ispunjavaju uslove i kriterijume prema ovom Zakonu.”*
23. Na osnovu Zakona br. 04/1 -261 o ratnim veteranima oslobodilačke vojske Kosova (u daljem tekstu *“Zakon o veteranima OVK”*), u članu 1 definiše: *“Ovim zakonom se uređuju prava i beneficije veterana Oslobodilačke vojske Kosova(OVK) koji su svojim požrtvovanjem, angažovanjem i dragocenim doprinosom u Oslobodilačkoj borbi Kosova bili odlučujući faktor za slobodu i nezavisnost naroda Kosova.”*
24. Dalje, na osnovu člana 15, Zakona o veteranima OVK reguliše se ostvarivanje prava na penziju i beneficije, čime se utvrđuje: *“Ratni veteran OVK-a kroz priznavanja prava na penziju i na razne beneficije ostvaruje finansijsku podršku propisanu za doprinos dat borbi OVK-a.”*
25. Dok u članu 16, Zakona o veteranima OVK, u stavu 2 definiše se: *„Ratni veteran OVK-a ne može da bude primalac nikakve druge penzije niti drugog penzionog plana koji finansira država. Ako je ratni veteran korisnik bilo kakvog drugog penzionog plana koji finansira država u Republici Kosovo, mora da se opredeli za penziju koju želi da prima.”*

## **Pravna analiza**

26. Ombudsman ističe da je pravo na starosne penzije platiše doprinosa regulisano Zakonom o penzionim šemama, a pravo na penzije i beneficije za kategorije izašlih iz rata reguliše se Zakonom o ratnim vrednostima i Zakonom o veteranima OVK.

27. Međutim, uprkos činjenici da osoba ispunjava uslove propisane zakonom za korišćenje prava na starosnu penziju platiše doprinosa, ili bilo koju drugu penziju koja je finansirana od države, on može biti lišen prava uživanja penzija zagantovanih zakonom. Ovo proizilazi iz zakonskih odredbi prema kojima "*Lica koja ispunjavaju uslove za starosnu penziju platiša doprinosa, ne mogu da budu korisnici i neke druge penzijske šeme utvrđene ovim zakonom.*" (član 8. stav 3. Zakona o penzijskim šemama finansiranim od države)

28. U ovom smislu može se zaključiti da korišćenje jedne penzije isključuje pravo na korišćenje druge penzije. To podrazumeva da veteran OVK neće moći da ostvari pravo na penziju koja mu pripada, osnovu doprinosa koji je dao tokom rata, propisano Zakonom o ratnim vrednostima, ukoliko isti ostvaruje pravo na starosnu penziju platiše doprinosa. Pojedinaac u ovom slučaju bi trebalo da bira između korišćenja penzije za koju je dao doprinos, kao što je predvideo zakon na snazi, i korišćenja penzije koja joj pripada takođe prema zakonu i doprinosu koji je dao u ratu OVK.

29. U ovom slučaju, fokus treba da bude na starosnu penziju platiše doprinosa iz dva razloga:

Prvo: prema Zakonu o penzionim šemama ova penzija pripada licu koje pruža važeće dokaze o uplati doprinosa u skladu sa odredbama Zakona o penzijskom i invalidskom osiguranju br. 97-24/83 (Službeni list SAPK-a br. 26/83) pre datuma 01.01.1999.god.; i

Drugo: da doprinosi isplaćeni na osnovu tačke 1) smatraju se kao pravo na imovinu pred Evropskim sudom za ljudska prava.

30. Sledstveno tome, uslovljenost zasnovana na zakonu, u ostvarivanju prava na starosnu penziju platiše doprinosa, sa ostvarivanjem druge penzije prouzrokuje kršenje člana 1 Protokola br. 1 EKLJP.

31. Na osnovu onoga što je gore rečeno, proizilazi konstatacija da starosna penzija platiše doprinosa može se uskratiti određenoj osobi koja ostvaruje pravo na drugu penziju, zato što zakonski okvir dozvoljava ostvarivanje prava na samo jednu penziju. Ono što treba da se ističe ovde je da zakonske odredbe ne razjašnjavaju ko bira penziju koju će u nastavku da uživa. Zakon o ratnim vrednostima jasno daje ovo pravo osobi koja ispunjava uslove za ostvarivanje prava na jednu od penzija predviđenih ovim zakonom. Međutim, to se ne odražava i u Zakonu o penzionim šemama.

32. Ombudsman ocenjuje da takvo definisanje prava na korišćenje starosne penzije platiše doprinosa, ili bilo koje druge penzije finansirane od države, uprkos činjenice da se ispunjavaju uslovi utvrđeni zakonom, predstavlja kršenje *prava na imovinu*.

33. Ombudsman smatra da bi se diskutovalo o uskraćivanju prava na imovinu prema članu 1 Protokola br. 1 EKLJP, treba da se ima u vidu da se pravo na imovinu može ograničiti od strane države, ali samo u slučaju opšteg interesa.

34. U vezi s tim, u cilju utvrđivanja povrede člana 1, Protokola br. 1, treba uzeti u obzir pitanja kao u nastavku:

1. *Da li je mešanje države proporcionalno, odnosno, da li postoji balans između zahteva od opšteg interesa i zahteva za zaštitu osnovnog prava pojedinca?*

2. *Da li je mešanje u skladu sa principom zakonitosti? i*

3. *Da li mešanje služi ometanju legitimnog cilja u javnom ili opštem interesu?*

Ako je odgovor na sva ova pitanja "ne", procenjuje se da je mešanje u suprotnosti člana 1, Protokola br. 1 EKLJP.<sup>1</sup>

35. Kada je reč o članu 1. Protokola br. 1, treba da bude jasno da na osnovu prakse ESLJP, tumačenje ovog člana i koncepta imovine je veoma opširno. Na osnovu dosadašnje prakse ESLJP-a, penzije se nalaze u okviru primene ovog člana, zbog slučaja *Muller protiv Austrije*<sup>2</sup>. Tokom razmatranja o slučaju, ESLJP je utvrdio da pravo na uživanje penzije platiše doprinosa nije pravo predviđeno *per se* sa EKLJP. U svakom slučaju, ESLJP je našao da putem isplate doprinosa u Penzijski fond, navedeno lice stvara pravo na imovinu. Putem analogije, isto važi i u slučaju isplate doprinosa dobrovoljne prirode. U prilog onoga što je do sada rečeno govori i slučaj *Gaygusuz v Austria*<sup>3</sup>, gde je uspostavljena veza između doprinosa i penzija, prema tome osobi koja je platila doprinose za penziju ne može uskraćeno pravo da ostvari tu penziju. Takođe, na osnovu

---

<sup>1</sup> Monica Carss-Frisk, The Right to Property, A guide to the implementation of Article 1 of Protocol No.1 to the European Convention on Human Rights; human rights handbook No.4, Directorate General of Human Rights, Council of Europe, November 2001, pg.10.

<sup>2</sup> Muller v Austria, Vendimi i datës 5 janar 2007, gjetur në: [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"fulltext":\["muller v austria"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\],"itemid":\["001-77265"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{)

<sup>3</sup> Gaygusuz v Austria, Vendimi i datës 16 shtator 1996, gjetur në: [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"fulltext":\["gaygusuz v austria"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\],"itemid":\["001-58060"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{) U Odluci o predmetu Azinas v. Cirus od 20. juna 2002. godine, ESLJP je potvrdio da, dok penziono pravo kao takvo nije uključeno u EKLJP, na osnovu prakse ESLJP-a, pravo na penziju zasnovano na Zapošljavanje se može smatrati kao "pravo na imovinu". Ovo se primenjuje u slučaju plaćanja doprinosa, a u skladu sa praksom ECHR: "Ovo se događa zbog činjenice da poslodavac plaća penzijske doprinose, što se može smatrati da spada pod uslovima ugovora o radu."

slučaja *Van Raalte v Netherlands*<sup>4</sup>, član 1, Protokola br. 1 primenjuje se onda kada se govori o plaćanju penzijskog doprinosa, posebno zbog činjenice da se takve obaveze plaćanja doprinosa i poreza nameću od države.

36. Na kraju, s obzirom na diskreciju koju država ima povodom obrazloženja primjenjivosti raznih tretmana u sličnim slučajevima, ESLJP je u predmetu *Wessels-Bergervoet v the Netherlands*<sup>5</sup> našao da pravo na ostvarivanje starosne penzije platiše doprinosa spada u domen člana 1, Protokol br. 1 EKLJP.

37. Na osnovu onoga što je gore rečeno, može se primetiti da domaće zakonodavstvo ne može na bilo koji način da uslovi ostvarivanje prava na starosnu penziju platiše doprinosa, a tu uzimajući u obzir praksu ESLJP i premoć istog nad odredbama zakona i drugih akata javnih institucija. Postupajući suprotno tome, zakonodavstvo Republike Kosovo deluje u smislu diskriminacije zasnovane na imovini, uslovljavajući ostvarivanje prava na ovu penziju, u slučaju prihvatanja ostvarivanja druge penzije predviđene državnim penzionom šemom.

38. Imajući u obzir gore navedeno, ne može se govoriti ni o mogućnosti alternativnog izbora između penzija na raspolaganju, obzirom da je viđeno da praksa ESLJP ne dopušta uslovljavanje ostvarivanja prava na starosnu penziju platiše doprinosa.

39. Pored gore navedenog, pravo na uživanje penzije, posebno pravo na penziju platiše doprinosa, je stečeno pravo (acquired right) koje predstavlja pravnu doktrinu, prema kojoj jedno pravo stečeno na osnovu određenih zakonskih normi ne može se ograničiti zakonima ili aktima izdatim kasnije. Doktrina o stečenom pravu je usko povezana sa principom pravne sigurnosti. Prema tome, ograničenje prava na uživanje penzije platiše doprinosa na osnovu člana 8 Zakona br. 04/L-131 o penzijskim šemama finansiranim od države krši princip pravne sigurnosti, zato što je ovo pravo stečeno na osnovu prethodnih zakona za penzije i ne može se preinačiti bilo kojim drugim zakonom.

40. Na kraju, Ombudsman uočava da praznine u zakonima utiču na vladavinu prava, odnosno pravnu sigurnost. Pravna sigurnost zahteva da pravna pravila budu jasna i precizna, sa kojima se nastoji da se predviđaju situacije, ne usvajanje dvosmislenih zakona od strane Skupštine, i da postupci ili obećanja data pojedincima od strane države (*legitimna*

---

<sup>4</sup> Van Raalte v Netherlands, vendimi I datës 21 shkurt 1997, gjetur në: [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"fulltext":\["van raalte v the netherlands"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\],"itemid":\["001-58031"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{)

<sup>5</sup> Wessels-Bergervoet v the Netherlands, odluka od 4, juna 2002. godine, na adresi: [http://hudoc.echr.coe.int/eng#{"fulltext":\["wessels-bergervoet v the netherlands"\],"documentcollectionid2":\["GRANDCHAMBER","CHAMBER"\],"itemid":\["001-60493"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{)



očekivanja) treba da se uvažavaju. Isto tako, pravna sigurnost podrazumeva da se zakon primenjuje u praksi i da zakon bude primenljiv.<sup>6</sup>

41. Prema tome, Ombudsman preporučuje Ministarstvu rada i socijalne zaštite, da u skladu sa svojim nadležnostima i ovlašćenjima, predloži Vladi Republike Kosovo izmenu:

**1. Zakona br. 04/L-131 o penzijskim šemama finansiranim od države, odnosno brisanje:**

- a) Stava 3, člana 8 ovog zakona, koji definiše: *“Lica koja ispunjavaju uslove za starosnu penziju platiša doprinosa, ne mogu da budu korisnici i neke druge penzijske šeme utvrđene ovim zakonom”*; i
- b) Člana 16 ovog zakona, koji definiše: *„Lica koja su korisnici bile koje penzijske šeme određene ovim zakonom, ni u kom slučaju ne mogu koristiti penzijeposebnih penzijskih šema kojima rukovodi i upravlja ministarstvo.”*

**2. Zakona br. 04/L-054 o statusu i pravima palih boraca, invalida, veterana, pripadnika oslobodilačke vojske kosova, civilnih žrtava i njihovih porodica, odnosno brisanje stava 1.4, člana 5 zakona, koji definiše: “Korisnici penzija iz stava 1.1, 1.2 i 1.3 ovog člana, ne mogu biti korisnici bilo koje penzije iz drugi penzionih šema se primenjuje na Kosovu, osim ako nije drugačije predviđeno zakonom.**

**3. Zakona br. 04/L -261o ratnim veteranima oslobodilačke vojske Kosova, odnosno brisanje stava 2, koji definiše: „Ratni veteran OVK-a ne može da bude primalac nikakve druge penzije niti drugog penzionog plana koji finansira država. Ako je ratni veteran korisnik bilo kakvog drugog penzionog plana koji finansira država u Republici Kosovo, mora da se opredeli za penziju koju želi da prima.”**

U saglasnosti sa članom 132, stav 3 Ustava Republike Kosovo (*„Bilo koji drugi organ ili institucija, koja sprovodi legitimnu vlast u Republici Kosovo je dužna da odgovori na zahteve Ombudsmana i da mu/joj predstavi sva dokumenta i informacije koje su od njega zatražena u saglasnosti sa zakonom”*) i članom 28 Zakona br. 05/L-019 o Ombudsmanu (*“Autoriteti, kojima je Ombudsman uputio preporuke, zahtev ili predlog za preduzimanje konkretnih mera, uključujući i disciplinske mere, treba da odgovore u roku od trideset (30) dana. Odgovor treba da sadrži razloge u pisanoj formi o preduzetim radnjama u vezi navedenog pitanja”*), ljubazno Vas molim da nas obavestite o preduzetim radnjama u vezi navedenog pitanja.

S poštovanjem,

Hilmi Jashari  
Ombudsman

---

<sup>6</sup> EUROPEAN COMMISSION FOR DEMOCRACY THROUGH LAW (VENICE COMMISSION) REPORT ON THE RULE OF LAW Adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session (Venice, 25-26 March 2011) (44-51)