



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

**PRAVNO MIŠLJENJE OMBUDSMANA REPUBLIKE KOSOVA
U SVOJSTVU PRIJATELJA SUDA (AMICUS CURIAE)**

za

Osnovni sud u Prištini

Ž. br. 620/2018

**Savet Štrajka
protiv
Vlade Republike Kosova**

U vezi prava na jednako, dostojanstveno i nediskriminatorno postupanje na radu

Priština, dana 31. maja 2019.godine

I. Cilj Pravnog mišljenja

1. Ovo pravno mišljenje, u svojstvu prijatelja suda (*amicus curiae*), fokusira se na razjašnjenje osnove i pravne analize, u vezi sa žalbom Saveta štrajka, koji zastupaju osoblje civilnih službenika zaposleno u Kancelariji Premijera Kosova, u vezi sa njihovim zahtevima za pravo na jednako, dostojanstveno i nediskriminatorno postupanje na radu.
2. Prema tome, u ovu svrhu Ombudsman predstavlja Osnovnom sudu u Prištini ovo pravno mišljenje u svojstvu prijatelja suda (*amicus curiae*).

II. Pravni osnov za delovanje Ombudsmana u svojstvu Prijatelj suda

3. Član 132, stav 1, Ustava Republike Kosova definiše “*Ombudsman nadzire i štiti prava i slobode pojedinaca od nezakonitih i neregularnih radnji javnih organa.*”
4. Član 135, stav 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. Zakon br. 05/L-019 o Ombudsmanu, član 16, stav 9 definiše: “*Ombudsman može da se pojavi u svojstvu prijatelja suda (amicus curiae) u sudskim postupcima vezanim sa ljudskim pravama, pitanjima ravnopravnosti i zaštite od diskriminacije.*”
6. Član 18, stav 1, podstav 1.6 definiše da Ombudsman ima odgovornost: „*da objavi obaveštenja, mišljenja, preporuke, predloge i svoje izveštaje;*”

III. Sažetak činjenica

7. Institucija Ombudsmana, na osnovu člana 16, stav 1, Zakona br. 05/L-019 o Ombudsmanu, dana 6. septembra 2018. godine, primila je žalbu Saveta Štrajka u svojstvu zastupnika Osoblja civilnih službenika koji su zaposleni u Kancelariji Premijera Kosova, protiv Kancelarije Premijera u vezi prava na jednako, dostojanstveno i nediskriminatorno postupanje na radu
8. Prema tvrdnjama žalilaca, Vlada Republike Kosova je na sastanku održanom 20. decembra 2017. godine donela Odluku br. 04/20 o povećanju plata kojom su, pored političkog osoblja, selektivno bili korisnici i pojedini službenici državne službe u okviru Kancelarije premijera: Kancelarija generalnog sekretara (takođe selektivno), Pravna kancelarija, Sekretarijat za koordinaciju i Kancelarija za komunikaciju s javnošću, van ove odluke su ostavljeni zaposleni sa statusom državnih službenika, kao što su: Kancelarija za dobro upravljanje, Kancelarija za strateško planiranje, Kancelarija centralne administracije, Kancelarija za budžet i finansije, Kancelarija za nabavku, Kancelarija za objavljivanje Službenog lista, Kancelarija poverenika za jezike,

Kancelarija za zajednice, Kancelarija za regionalnu saradnju, Jedinica Arhive i Jedinica vladine komisije za nestale osobe.

9. Štaviše, podnosioci žalbe navode da ova odluka Vlade Republike Kosova nije uzela u obzir važeći pravni osnov koji reguliše rad i funkcionisanje državne administracije, konkretnije civilne službe, kršeći Zakon o civilnoj službi koji je na snazi, Zakon o platama javnih službenika, Uredbu o unutrašnjoj organizaciji Kancelarije Premijera, Zakon o zaštiti od diskriminacije itd.
10. Podnosioci žalbe takođe navode da je Odluka br. 04/20 o povećanju plata, uključujući selektivno osoblje civilnih službenika Kancelarije premijera, dovelo ih je do nejednakog tretmana i istovremeno prouzrokovala probleme u dobrom funkcionisanju Kancelarije premijera, čineći da administrativno osoblje u okviru kancelarija koje su deo pomenute odluke, ima veće plate od direktora stručnih kancelarija u Uredu premijera. Kao posledica toga, osnovna bruto mesečna plata za asistente, prema ovoj odluci, određena je da bude 680 evra, dok direktori kancelarija koji nisu deo odluke imaju koeficijent 10 i mesečnu platu 582,73 evra.
11. Nezadovoljni ovom odlukom, podnosioci žalbe su 21. decembra 2017. godine podneli pismo premijeru Republike Kosova, g. Ramush Haradinaj, ali do sada nisu dobili in formalni odgovor. Podnosioci žalbe su takođe izrazili svoje nezadovoljstvo štrajkom. Međutim, do danas nije doneseno bilo kakvo rešenje za njihov slučaj.
12. Dana 9. novembra 2018. godine, Ombudsman je poslao službeno pismo premijeru Republike Kosova, g. Ramush Haradinaj i tražio informacije o fazi u kojoj se nalazi postupak razmatranja žalbe podnosilaca žalbe od 21. decembra 2017. godine, i o merama koje je Vlada Republike Kosova preduzela ili planira da preduzme, kako bi se ovaj slučaj procesirao blagovremeno, u skladu sa važećim zakonskim odredbama. Takođe, u ovom pismu, Ombudsman je opisao i druge žalbene navode žalilaca u vezi sa Odlukom br. 04/20, kojom je Vlada Republike Kosova osim političkom osoblju povećala plate i pojedinim civilnim službenicima u Kancelariji premijera Republike Kosova.
13. Dana 23. novembra 2018. godine, Ombudsman je primio odgovor od premijera Republike Kosova, g. Ramush Haradinaj, koji ga je obavestio da je Odluka br. 04/20, od 20. decembra 2017. godine, doneta imajući u obzir potrebu za povećanjem efikasnosti na radu za određeno političko osoblje i za relevantno osoblje određenih kancelarijskih jedinica Kancelarije Premijera, kako je utvrđeno u gore pomenutoj Odluci, i zbog specifičnosti rada i obima odgovarajućih kancelarijskih jedinica Kancelarije Premijera. Ova odluka zasniva se na članu 35 stav 5 Zakona br. 03/L-189 o državnoj administraciji Republike Kosova kojim je propisano da se organizaciona struktura Kancelarije Premijera reguliše posebnom uredbom - Uredba Br. 16/2013 o organizacionoj strukturi Kancelarije Premijera usvojena na 123-čoj sednici Vlade Republike Kosova, (Odluka Br. 06/123, od 05.04.2013. godine) i potpisana od strane premijera dana 17. juna 2013. godine. Između ostalog u odgovoru premijera Republike Kosova kaže se: *„Vlada Republike Kosova, je tokom razmatranja i donošenja odluke o ovom slučaju, uzela u obzir neposrednu potrebu*

za dalje poboljšanje i unapređivanje svoje politike i zakonodavstva, gde je takođe uzela u obzir različito opravdano postupanje predviđeno članom 6. Zakona o zaštiti diskriminacije, gde je isti princip dalje razrađen u priručniku Agencije Evropske unije za osnovna prava o evropskom zakonodavstvu o zaštiti od diskriminacije. "

14. Štaviše, u ovom odgovoru se navodi da je Odluka br. 04/20 od 20. decembra 2017. godine doneta od strane Vlade Republike Kosovo poziva u članu 92. stav 4. i član 93. stav 4. Ustava Republike Kosova; članu 4. Pravilnika br. 02/2011 o oblastima administrativne odgovornosti Kancelarije premijera i ministarstava, izmenjen i dopunjen Pravilnikom br. 14/2017, Pravilnikom br. 15/2017 i Pravilnikom 16/2017, kao i članom 19. Pravilnika br. 09/2011 o radu Vlade Republike Kosova, pravna osnova koja će biti razrađena u narednim delima ovog izveštaja.
15. Odluka br. 04/20 Vlade Republike Kosovo za povećanje plata, od 20. decembra 2017. godine, takođe je uključena i u Opšti izveštaj o radu Nezavisnog nadzornog odbora za civilnu službu Kosova za 2017. godinu, gde se o navedenoj odluci kaže: „*u suprotnosti za zakonskim odredbama, jer je na selektivan način obuhvaćen samo jedan deo civilne službe unutar Ureda Premijera, određujući fiksne plate za ove službenike, a Zakonom o Platama civilnih službenika, plate civilnih službenika isplaćuju se na osnovu koeficijenata odnosno za isti posao treba se isplatiti ista plata, i u ovoj formi su izuzeti ostali službenici ostalih institucija javne administracije*“
16. Dana 21. januara 2019. godine, predstavnik Institucije Ombudsmana (IO) razgovarao je sa jednim predstavnikom Saveta Štrajka, koji ga je informisao da na bankarski račun civilnih službenika koji nisu bili korisnici povećanja plata Odlukom br. 04/20 Vlade Republike Kosovo, od 20. decembra 2017. godine, primljen je iznos novca od 300 evra za poslednje praznike u godini.

IV. Pravna osnova

17. Član 21, stavovi 2 i 3 Ustava Republike Kosova (u daljem tekstu *Ustav*) definiše kao u nastavku
 - “Republika Kosovo štiti i garantuje ljudska prava i osnovne slobode, predviđene ovim Ustavom.”
 - “Svi su dužni da poštuju prava i osnovne slobode ostalih.”

Član 24, stav 1 garantuje: “*Pred zakonom su svi jednaki. Svako ima pravo na jednaku zakonsku zaštitu, bez diskriminacije.*” Dok u stavu 2 definiše: “*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.*”

Dok član 32 Ustava propisuje: *”Svako lice ima pravo da koristi pravna sredstva na sudske i administrativne odluke, koje uskraćuju njena/njegova prava ili interese, na zakonom propisan način.”*

Takođe, član 49, stav 1 Ustava definiše: *“Garantuje se pravo na rad.”*. dok član 53 Ustava definiše: *“Osnovna prava i slobode zagarantovana ovim Ustavom se tumače u saglasnosti sa sudskom odlukom Evropskog suda za ljudska prava.”*

Takođe, član 54 Ustava (**Sudska Zaštita Prava**) definiše: *”Svako ima pravo na sudsku zaštitu u slučaju kršenja ili uskraćivanja nekog prava koje je garantovano ovim Ustavom, kao i pravo na efikasne pravne mere ukoliko se utvrdi da je pravo prekršeno.”*

Član 14. Evropske konvencije za zaštitu ljudskih prava i osnovnih sloboda od 4 novembra 1950 godine, (u daljem tekstu *Konvencija*), definiše: *“Uživanje prava i sloboda predviđenih u ovoj Konvenciji obezbeđuje se bez diskriminacije po bilo kom osnovu, kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, veroispovest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno poreklo, veza s nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili drugi status”*. Član 92, stav 4 Ustava Republike Kosova definiše: *„Vlada donosi odluke u skladu sa ovim Ustavom i zakonima, predlaže nacрте zakona i amandmane postojećih zakona i drugih akta i može da daje mišljenje o nacrtima zakona koje nije ona predložila.”* Dok član 93, stav 4 određuje: *„donosi odluke o donošenju pravnih ili regulativnih akata za sprovođenje zakona.”*

18. Zakon br. 05/L-021 o zaštiti od diskriminacije, član 2, utvrđuje delokrug: *“Ovaj zakon se sprovodi za sve aktivnosti ili neaktivnosti, svih lokalnih i državnih institucija, fizičkih i pravnih lica, javnog i privatnog sektora, koji su kršili, krše ili mogu kršiti prava bilo kog lica ili fizičkih ili pravnih lica, u svim oblastima života, a posebno kada se bave:*

- *1.1. uslovima za pristup zapošljavanju, samo-zapošljavanju i zapošljavanju u struci, uključujući ovde i uslove zapošljavanja, kriterijume odabiranja, bez obzira na aktivnost u svim nivoima stručne hijerarhije, uključujući i unapređenja;*
- *1.2. pristupom svim vrstama i nivoima stručne orijentacije, stručnim obukama, stručnim unapređenim obukama i prekvalifikacijama, uključujući i iskustvo praktičnog rada;*
- *1.16. bilo kojim pravom predviđenom važećim zakonodavstvom.”*

Član 3, stav 1, definiše pojam diskriminacije: *“Princip jednakog tretmana znači da neće biti nikakve neposredne ili posredne diskriminacije, u pogledu bilo kojeg navedenog osnova koji je određen u članu jedan (1) ovog zakona, dok stav 2. definiše: “Diskriminacija znači svako razlikovanje, isključivanje, ograničavanje ili davanje prednosti, na bilo kom osnovu navedenom u članu jedan (1) ovog zakona, koji ima za cilj ili efekat da obezvredi ili ugrozi priznavanje, uživanje ili obavljanje, osnovnih ljudskih prava i sloboda koja su priznata Ustavom Republike Kosova i važećim zakonodavstvom u Republici Kosovu.”* Dok postupak u nadležnim organima shodno članu 12, stav 1

propisaju: “Svako lice ili grupa lica može podneti žalbu pred ombudsmanom u vezi diskriminatornog ponašanja po osnovama propisanim u članu prvom (1) ovog zakona.”

19. Zakon br. 05/L-021 o zaštiti od diskriminacije, član 20, stav 1 definiše: „Kada lica koja smatraju da načelo jednakog postupanja nije primenjeno prema njima iznesu dokaze pred upravnim organom ili nadležnim sudom, iz kojih se može pretpostaviti da je postojala posredna ili neposredna diskriminacija;“ stav 2 definiše: „Teret dokazivanja pada na tuženu stranu, koja treba da dokaže da nije postojalo kršenje načela jednakog postupanja.”

20. Zakon Br. 03/L – 149 o civilnoj službi Republike Kosovo, član 43 definiše: “Civilni službenici imaju pravo **ravnopravnog tretiranja** na svim aspektima rukovođenja osoblja, uključujući karijeru, nagrade, **nadoknade i zakonsku zaštitu**, nezavisno od pola, rase, verskog i političkog ubeđenja, ograničene mogućnosti, uslova bračnog statusa, dobi ili etničke pripadnosti.” (stav 1).

“Zadatak je javne uprave da ukloni sve administrativne smetnje koje ograničavaju slobode i ravnopravnost civilnih službenika, koje ometaju njihovo stručno usavršavanje i definišu mogućnost za efikasno učešće u realizaciji ciljeva postavljenih za Javnu službu.”(stav 2).

21. Član 50 ovog zakona utvrđuje: “Civilni službenici imaju pravo žalbe protiv administrativne odluke ili bilo koje povrede i propusta u pravilima ili u opštim upravnim postupcima, koji utiču i koji se odnose na njihov radni odnos. (stav 1)

“Civilni službenici imaju pravo na zaštitu preko internih upravnih ili sudskih postupaka u slučaju povrede njihovih prava koje rezultira nekim aktom javne uprave. (stav 2)

22. Zakon br. 05/L-031 o opštoj administrativnoj proceduri, u članu 13, definiše; “Načelo prava na pravna sredstva Osim kada je zakonom izričito isključena mogućnost, svako lice ima pravo na pravna administrativna i sudska sredstva, na način određen zakonom, protiv određenog administrativnog delovanja ili ne-delovanja javnog organa koji krši određeno pravo ili određeni javni interes“. Član 98, stav 1 ovog zakona definiše: „Upravni postupak pokrenut shodno zahtevu, završiće se što je pre moguće, ali najkasnije u roku utvrđenim posebnim zakonom za tu vrstu postupka“; dok stav 2 propisuje: „Ako posebni zakon nije predvideo rok, kao što je predviđeno u stavu 1. ovog člana, opšti rok za okončanje administrativnog postupka je četrdeset pet (45). dana od njegovog početka.”

23. Uredba br. 16/2013 o organizacionoj strukturi Kancelarije Premijera usvojena je na 123-čoj sednici Vlade Republike Kosova, Odlukom Br. 06/123, od 5 aprila 2013.godine, u članu 6 stav 1 definiše: “ Premijer vrši svoju izvršnu vlast u skladu sa Ustavom i drugim važećim zakonima.” Član 47, stav 1 ove uredbe definiše: “Dužnosti i odgovornosti civilnih službenika u Kancelariji premijera su utvrđene važećim zakonodavstvom o civilnoj službi.”

24. Član 4 Pravilnika br. 02/2011 o oblastima administrativne odgovornosti kancelarije premijera i ministarstava izmenjen i dopunjen Pravilnikom br. 14/2017, Pravilnikom br. 15/2017 i Pravilnikom 16/2017, u kojoj se definišu nadležnosti Vlade Republike Kosova:

Član 4, stavovi:

1. *Vlada izvršava svoju izvršnu vlast u skladu sa Ustavom i važećim zakonima koji se odnose na Vladu.*
2. *Vlada u cilju ostvarivanja nadležnosti propisanih Ustavom i važećim zakonima:*
 - 2.1. *donosi odluke na predlog najviših autoriteta državne uprave;*
 - 2.2. *donosi pravna akta ili propise neophodne za sprovođenje zakona;*
 - 2.3. *razmatra probleme ili druga pitanja, koje ona smatra važnim u okviru svoje nadležnosti;*
 - 2.4. *odlučuje o imenovanjima i razrešenjima u okviru svoje nadležnosti, kao i*
 - 2.5. *obavlja sve dužnosti i odgovornosti utvrđene Ustavom i drugim zakonima na smazi.*

25. Član 19. Pravilnika br. 09/2011 o radu Vlade Republike Kosova koji reguliše pitanja u vezi sa donošenjem odluke prema zakonskim odredbama kao u nastavku:

1. *Vlada može da usvoji odluke – ako su prvenstveno pripremljene u skladu sa ovim Pravilnikom*
2. *Odluke se donose na sastancima Vlade većinom glasova članova prisutnih na sednici na kojoj se glasa o ovim odlukama.*
3. *Ako Vlada ima paran broj članova, odluka je usvojena ako su najmanje polovina članova vlade glasali za nju i ako je za nju glasao i premijer, odnosno zamenik premijera kada je Premijer odsutan.*
4. *Glasanje na sednicama Vlade je otvoreno.*
5. *Rezultati glasanja se potvrđuju od premijera.*

26. Zakon br. 03/L-147 o platama javnih službenika, član 3 stav 1 definiše: „**Pravo javnih službenika na pravičnu i redovnu platu je zagarantovano u skladu sa uslovima utvrđenim ovim zakonom i Zakonom o Civilnoj službi.**” Dok u članu 2 stav 2 specifikuje: „**Institucije javne uprave na Kosovu obavezne su da isplaćuju jednake plate za rad iste vrednosti.**”

27. Zakon br. 03/L-149 o civilnoj službi Republike Kosovo, član 1 stav 2 definiše: “**Svrha ovog zakona u institucijama centralne administracije i opštinama obuhvata:**

administraciju skupštine, administraciju prezidencije, **Kancelariju premijera** i ministarstva, agencije ekzekutiva, nezavisne agencije i one koje sredjuju opštinsku administraciju.“. Dok član 5, propisuje niz osnovnih načela civilne službe, među kojima u stavu 1.2. (Načelo nediskriminacije) propisuje: *“Ne dozvoljavase nikakva direktna ili neposredna diskriminacija na osnovu rase, boje, pola, jezika, religije, političkih opredeljenja ili druge, koja preizilazi sa nacionalnih i društvenih ugla, veza sa jednim komunitetom, imovine, ekonomskog stanja, socijalnog, seksualnog orientisanja, rođenja, hendikepiranih ili nekog drugog ličnog statusa.”* Dok član 44 govori o pravu na platu i navodi: *“Civilni službenik za svoj posao dobija naknadu preko platnog sistema, koja će se regulisati posebnim zakonom.”*

V. Pravna analiza

28. Ombudsman skreće pažnju na činjenicu da Ustav, kao najviši pravni akt zemlje, štiti i garantuje osnovna ljudska prava i slobode. Stoga je u interesu funkcionisanja vladavine zakona sprovođenje i praktično ostvarivanje ovih prava. Ustavne garancije služe zaštititi ljudskog dostojanstva i funkcionisanju vladavine zakona. Ustav u članu 21 izričito predviđa obavezu svih organa da poštuju ljudska prava i slobode. Prema tome ovaj princip je neophodnost vremena i treba da se poštuje od svih, uključujući u konkretnom slučaju i Vladu Republike Kosovo, odnosno Kancelariju Premijera.
29. Član 22 Ustava Republike Kosova definiše: *“Ljudska prava i slobode, koja su utvrđena sledećim međunarodnim sporazumima i instrumentima garantovana su ovim Ustavom, i direktno se primenjuju na teritoriji Republike Kosovo i imaju premoć, u slučaju konflikta, nad svim zakonskim odredbama i ostalim aktima javnih institucija.”* Među ovim međunarodnim instrumentima uključuje se i Evropska konvencija za zaštitu ljudskih prava (EKLJP). Dok član 24, stav 1 Ustava garantuje: *“Pred zakonom su svi jednaki. Svako ima pravo na jednaku zakonsku zaštitu, bez diskriminacije.”*, i stav 2, koji definiše: *“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.”*
30. Ombudsman skreće pažnju da u saglasnosti sa članom 53. Ustava, osnovna prava i slobode zagantovana ovim Ustavom se tumače u saglasnosti sa sudskom odlukom Evropskog suda za ljudska prava.(u daljem tekstu *Evropski sud*).
31. Zakon br. 05/L-021 o zaštiti od diskriminacije definiše: *„Kada lica koja smatraju da načelo jednakog postupanja nije primenjeno prema njima iznesu dokaze pred upravnim organom ili nadležnim sudom, iz kojih se može pretpostaviti da je postojala posredna ili neposredna diskriminacija;“* stav 2 definiše: *„Teret dokazivanja pada na tuženu stranu, koja treba da dokaže da nije postojalo kršenje načela jednakog postupanja.”* Prema tome Ombudsman dana 9 novembra 2018.godine, tražio je informacije od premijera Republike Kosova, g. Haradinaja, u vezi sa tvrdnjama podnosilaca predstave o diskriminaciji u platu i 23. novembra 2018. Dobio je odgovor.

32. Ombudsman je izrazio svoju zabrinutost jer obrazloženje premijera Republike Kosova u odgovoru od 23. novembra 2018. godine, ne pruža dovoljno argumenata da Odluka br. 04/20, od 20. decembra 2017. godine, doneta od strane Vlade Republike Kosovo nije diskriminatorna, s obzirom da pravna osnova ove odluke ne sadrži nijedan član ili odredbu Zakona o zaštiti od diskriminacije, koji je na snazi.

Prema tome Ombudsman smatra da je takva praksa, kao u konkretnom slučaju, donošenje *ad hoc* odluke za selektivno povećanje plata zaposlenih, koja je izdata od strane Vlade Republike Kosovo i opravdavanje legitimne namere i postojanje razumnog odnosa proporcionalnosti između korišćenih sredstava i predviđene svrhe, bez ikakvog pravnog osnova utvrđenog unapred i uključenog u odluku, stvara nejednakost i predstavlja kršenje zakonskih odredbi utvrđenih u Ustavu Republike Kosovo (vidi slučaj *Burden v. UK*, od 29. aprila 2008. godine), gde ESLJP tvrdi: „*Razlika u postupanju prema osobama u sličnim situacijama ... je diskriminatorna ako nema objektivnog i razumnog opravdanja; drugim rečima, ako ne sledi legitiman cilj ili ako ne postoji razuman odnos proporcionalnosti između korišćenih sredstava i cilja koji teži da se ispuni.*”

33. Šta više, u odgovoru premijera Republike Kosovo ističe se da je uzet u obzir član 92, stav 4 Ustava Republike Kosovo, koji definiše: “***Vlada donosi odluke u skladu sa ovim Ustavom i zakonima***, predlaže zakone i amandmane zakona na zahtev Skupštine, a može davati mišljenje o zakonima koje nije ona predložila.“, član 93 stav 4 koji propisuje: „***donosi odluke o donošenju pravnih ili regulativnih akata za sprovođenje zakona;***” takođe se pominje član 4, Pravilnika br. 02/2011 za oblasti administrativne odgovornosti Kancelarije premijera i Ministarstva, izmenjen i dopunjen Pravilnikom br. 14/2017, Pravilnikom br. 15/2017 i Pravilnikom br. 16/2017, gde se između ostalog utvrđuju nadležnosti Vlade Republike Kosovo: “***Vlada izvršava svoju izvršnu vlast u skladu sa Ustavom i važećim zakonima koji se odnose na Vladu.***” i “***Vlada u cilju ostvarivanja nadležnosti propisanih Ustavom i važećim zakonima: donosi odluke na predlog najviših autoriteta državne uprave; donosi odluke na predlog najviših autoriteta državne uprave; donosi pravna akta ili propise neophodne za sprovođenje zakona***”. Ombudsman prvo podseća da Odluka br. 04/20, od 20. decembra 2017. godine, ne sadrži nijednu pravnu referencu na civilne službe Kosova; drugo, iako gore navedeni pravni osnov daje Vladi Republike Kosovo pravo da donosi odluke, one moraju biti u skladu sa Ustavom i zakonima, u smislu da nisu diskriminatorne, kao što je u ovom slučaju protiv podnosilaca žalbe.
34. Štaviše, Ombudsman smatra da pravni lek koji se koristi u ovom slučaju, uključivanjem nekih državnih službenika u povećanje plata isključenjem drugih, ni na koji način ne opravdava postizanje cilja koji teži da postigne Vlada Republike Kosova, kako se navodi u odgovoru od 23. novembra 2018. godine;
35. U smislu odredbe člana 14 Evropske konvencije o ljudskim pravima, Ombudsman podseća da Konvencija predviđa da uživanje prava i sloboda predviđenih u ovoj Konvenciji treba da se obezbeđuje bez ikakve razlike po bilo kom osnovu, kao što su pol, rasa, boja kože, jezik, veroispovest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili socijalno poreklo, veza s nekom nacionalnom manjinom, imovno stanje, rođenje ili **drugi status**. Odluka 04/20, od 20. decembra 2017. godine, kojim se povećavaju plate za

niz političkih pozicija i selektivno visokim civilnim službenicima u Kancelariji premijera, u suprotnosti je sa Zakonom br. 03/L-149 o civilnoj službi Republike Kosova, koji u članu 43 definiše: “**Civilni službenici imaju pravo ravnopravnog tretiranja na svim aspektima rukovodjenja osoblja, uključujući karijeru, nagrade, nadokande i zakonsku zaštitu, nezavisno od pola, rase, verskog i političkog ubedjenja, ograničene mogućnosti, uslova bračnog statusa, dobi ili etničke pripadnosti** .(stav 1.) U drugom slučaju ESLJP (**Kechko protiv Ukrajine**), Sud je zaključio da, iako je na državama da određuju vrednosti koje će biti nadoknađene iz državnog budžeta, to treba da se uradi kroz neophodne zakonodavne izmene, koje se primenjuju sveobuhvatno.¹ Dalje takva konstatacija Suda treba da važi i u konkretnom slučaju podnosioca zahteva.

36. Dužnosti i odgovornosti civilnih službenika u Kancelariji premijera utvrđene su u zakonodavstvu o civilnoj službi. Takvo pravilo predviđeno je i Uredbom br. 16/2013 o organizacionoj strukturi Kancelarije Premijera, koja je usvojena na 123-čoj sednici Vlade Republike Kosova, Odlukom Br. 06/123, od 5 aprila 2013. godine, u članu 6 stav 1 definiše da Premijer vrši svoju izvršnu vlast u skladu sa Ustavom i drugim važećim zakonima i u članu 47, stav 1 ove uredbe definiše da dužnosti i odgovornosti civilnih službenika u Kancelariji premijera su utvrđene važećim zakonodavstvom o civilnoj službi.
37. Takođe Odluka br. 04/20 od 20. decembra 2017. godine, Vlade Republike Kosova osnovana je na osnovu člana 19. Pravilnika br. 09/2011 o radu Vlade Republike Kosova koji reguliše pitanja u vezi sa donošenjem odluke prema zakonskim odredbama kao u nastavku: „ *Vlada može da usvoji odluke – ako su prvenstveno pripremljene u skladu sa ovim Pravilnikom. Odluke se donose na sastancima Vlade većinom glasova članova prisutnih na sednici na kojoj se glasa o ovim odlukama. [...], itd.*, a takođe i za ovu pravnu osnovu važe tvrdnje Ombudsmana iz prethodnog stava.
38. Zakon br. 03/L-147 o platama javnih službenika na Kosovu, u članu 3, stav 1 definiše se: “**Pravo javnih službenika na pravičnu i redovnu platu je zagarantovano u skladu sa uslovima utvrđenim ovim zakonom i Zakonom o Civilnoj službi.** Ombudsman podseća da je podnositeljima zahteva zagarantovana pravična i redovna plata samo **na osnovu pravnih uslova**, odnosno važećih zakona, a svaka druga radnja predstavlja nezakonitu radnju
39. Zakon br. 03/L-149 i civilnoj službi Republike Kosova, član 1 stav 2 definiše: “*Svrha ovog zakona u institucijama centralne administracije i opštinama obuhvata: administraciju skupštine, administraciju prezidencije, **Kancelariju premijera** i ministarstva, agencije ekzekutiva, nezavisne agencije i one koje sredjuju opštinsku administraciju.*” Dok član 5 propisuje osnovna načela civilnih službenika tokom obavljanja svojih zadataka, među kojima u stavu 1.2. (Načelo nediskriminacije) propisuje: “*Ne dozvoljavase nikakva direktna ili neposredna diskriminacija na osnovu*

¹ Kechko protiv Ukrajine, br. 63134/00, 8. novembar 2005. godine

race, boje, pola, jezika, religije, političkih opredeljenja ili druge, koja proizilazi sa nacionalnih i društvenih ugla, veza sa jednim komunitetom, imovine, ekonomskog stanja, socialnog, seksualnog orientisanja, rođenja, hendikepiranih ili nekog drugog ličnog statusa.” Ombudsman ističe da su podnosioci predstavke potpisali ugovore o radu u kancelariji premijera i da je njima priznato pravo civilnog službenika pod gore navedenom zakonskom referencom važećeg zakona o civilnoj službi Republike Kosova. Prema tome, oni treba da se tretiraju jednako i bez diskriminacije.

40. Prema Zakonu br. 03/L-149 i civilnoj službi Republike Kosova, član 44 definiše se: **“Civilni službenik za svoj posao dobija naknadu preko platnog sistema, koja će se regulisati posebnim zakonom.”** Dok Zakon br. 03/L-147 o platama javnih službenika kao poseban zakon, član 3 stav 2 propisuje: **„Institucije javne uprave na Kosovu obavezne su da isplaćuju jednake plate za rad iste vrednosti.”** Prema tome Ombudsman skreće pažnju da u konkretnom slučaju, Odluka 04/20, od 20. decembra 2017. godine, doneta od strane Vlade Republike Kosovo za selektivno povećanje plata delu civilnih službenika u Kancelariji premijera, nije u saglasnosti sa gore navedenim zakonom.

Dana 21 decembra 2017. godine, žalioци su podneli predstavku br. prot. 3759 u Kancelariji premijera Republike Kosova. Ipak još nisu dobili odgovor. Ombudsman smatra da neuspeh Kancelarije premijera Republike Kosova da odgovori na dopis žalilaca u okviru roka koji je utvrđen zakonom na snazi, uticao je na kršenju njihovih prava i istovremeno čini kršenje Zakona br. 05/L-031 o opštoj administrativnoj proceduri i prava žalilaca na administrativni postupak bez odugovlačenja.

Ombudsman podseća da su sve institucije, uključujući i Kancelariju premijera, obavezne da odgovore na zahteve stranaka u zakonskim rokovima, kako bi stranke bile obavestene o njihovim pravima i eventualno koriste efektivna pravna sredstva za žalbu, zagarantovana i članom 32 Ustava, koji predviđa: **„Svako lice ima pravo da koristi pravna sredstva na sudske i administrativne odluke, koje uskraćuju njena/njegova prava ili interese, na zakonom propisan način.”** Ombudsman podseća da bi “efikasni pravni lekovi” u smislu člana 13 trebalo da budu u stanju da spreče navodnu povredu, spreče njeno dalje trajanje ili pruže adekvatno poboljšanje o bilo kakvoj povredi koja je već počinjena (vidi gore citiranu presudu *Kudlla protiv Poljske*, stav 158).

ZAKLJUČAK

41. Ombudsman procenjuje da Odluka br. 04/20, od 20. decembra 2017. godine, koju je donela Vlada Repubike Kosova je selektivna odluka koja stvara nejednakost i predstavlja kršenje člana 24, stav 1, koji garantuje: **“Pred zakonom su svi jednaki. Svako ima pravo na jednaku zakonsku zaštitu, bez diskriminacije.”** Dok u stavu 2 definiše: **“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”**, utvrđeno Ustavom Republike Kosovo.
42. Ombudsman procenjuje da Odluka br. 04/20, od 20. decembra 2017. godine, koju je donela Vlada Repubike Kosova za selektivno povećanje plata državnih službenika u

kancelariji premijera, krši član 43 Zakona 03/L-149 o civilnoj službi Republike Kosovo, koji definiše: „Civilni službenici imaju pravo **ravnopravnog tretiranja** na svim aspektima rukovođenja osoblja, uključujući karijeru, nagrade, **nadoknade i zakonsku zaštitu**, nezavisno od pola, rase, verskog i političkog ubjeđenja, ograničene mogućnosti, uslova bračnog statusa, dobi ili etničke pripadnosti.” (stav 1). “Zadatak je javne uprave da ukloni sve administrativne smetnje koje ograničavaju slobode i ravnopravnost civilnih službenika, koje ometaju njihovo stručno usavršavanje i definišu mogućnost za efikasno učešće u realizaciji ciljeva postavljenih za Javnu službu.” (stav 2).

43. Ombudsman procenjuje da odluke *ad-hoc*, koje predstavljaju volju Vlade Republike Kosovo za selektivno povećanje plata civilnim službenicima, kao u konkretnom slučaju, predstavljaju povredu člana 3, stav 1 Zakona br. 05/L-021 o zaštiti od diskriminacije, koji definiše pojam diskriminacije: “**Princip jednakog tretmana znači da neće biti nikakve neposredne ili posredne diskriminacije, u pogledu bilo kojeg navedenog osnova koji je određen u članu jedan (1) ovog zakona**, dok stav 2. definiše: “Diskriminacija znači svako razlikovanje, isključivanje, ograničavanje ili davanje prednosti, na bilo kom osnovu navedenom u članu jedan (1) ovog zakona, koji ima za cilj ili efekat da obezvredi ili ugrozi priznavanje, uživanje ili obavljanje, osnovnih ljudskih prava i sloboda koja su priznata Ustavom Republike Kosova i važećim zakonodavstvom u Republici Kosovu.”, nadovezano sa članom 2 stav 1.1 koji propisuje uslove: „ ... za pristup zapošljavanju, samo-zapošljavanju i zapošljavanju u struci, uključujući ovde i uslove zapošljavanja, kriterijume odabiranja, bez obzira na aktivnost u svim nivoima stručne hijerarhije, uključujući i unapređenja;
44. Ombudsman procenjuje da ne odgovaranje Kancelarije premijera Republike Kosova na dopis br. proto. 3759 koji je podnet od strane žalilaca dana 21. decembra 2017. godine, predstavlja povredu *Principa prava na Pravno Sredstvo*, koji je garantovan članom 32 Ustava, koji predviđa: „Svako lice ima pravo da koristi pravna sredstva na sudske i administrativne odluke, koje uskraćuju njena/njegova prava ili interese, na zakonom propisan način.”

S poštovanjem,

Hilmi Jashari

Ombudsman