



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

**MIŠLJENJE
OMBUDSMANA**

R. br. 174/2026

*povodom
utvrđivanja dodatka za rizik sudijama Specijalnog departmana*

Upućeno:

G. Rustem Thaçi, predsedavajući
Sudski savet Kosova

Priština, 3. septembar 2026

Svrha

Cilj ovog mišljenja je da se iznese stav Ombudsmana o potrebi razmatranja dodatka za rizik za sudije Specijalnog departmana, uz ocenu načina na koji je ovaj dodatak uređen u odnosu na uporedive funkcije u okviru sistema krivičnog pravosuđa.

S tim u vezi, ovim mišljenjem nastoji se doprineti uspostavljanju uravnoteženijeg i doslednijeg pristupa finansijskom vrednovanju funkcija koje podrazumevaju uporediv nivo odgovornosti, rizika i složenosti, u skladu sa ustavnim načelima jednakosti pred zakonom, pravne sigurnosti i nezavisnosti sudstva.

Pravni osnov za postupanje Ombudsmana

1. Ustav Republike Kosova (u daljem tekstu: Ustav, u članu 132. stav 1, propisuje: *„Ombudsman nadzire i štiti prava i slobode pojedinaca od nezakonitih i neregularnih radnji javnih organa.“* Dok u stavu 3 stoji: *„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.“*
2. Prema Zakonu br. 05/L-019 o Ombudsmanu, Ombudsman, između ostalog, ima sledeća ovlašćenja i odgovornosti:
„Da objavi obaveštenja, mišljenja, preporuke, predloge i svoje izveštaje.“ (član 18. stav 1. podstav 6.).

Dostavljanjem ovog mišljenja nadležnoj instituciji i njegovim objavljivanjem, Ombudsman nastoji da ispuni svoje prethodno navedene ustavne i zakonske obaveze.

Opis predmeta

3. Ombudsman je, na osnovu člana 16. stav 1. Zakona br. 05/L-019 o Ombudsmanu, 29. januara 2026. godine primio žalbu deset (10) sudija Specijalnog departmana Osnovnog suda u Prištini (u daljem tekstu: podnosioci žalbe), podnetu protiv Sudskog saveta Kosova (u daljem tekstu: SSK), zbog navodno nejednakog postupanja, odnosno diskriminacije u pogledu plata i naknada.
4. Iz navoda podnosilaca žalbe i spisa predmeta proizlazi da su se sudije Specijalnog departmana Apelacionog suda i Osnovnog suda u Prištini u više navrata obraćale SSK-u, kao i da su o ovom pitanju vodile prepisku sa Vladom Republike Kosovo još od 2019. godine, odnosno od trenutka imenovanja ili izbora sudija u ovo odeljenje.
5. SSK je 26. decembra 2025. godine doneo Odluku br. SSK 517/2025, kojom je, nakon analize prirode poslova u Specijalnom departmanu, ocenio da su sudije izložene povećanom riziku i osetljivosti zbog vrste predmeta koje razmatraju. Prema datoj proceni, rad u ovom odeljenju zahteva posebne kvalifikacije i naročito profesionalno angažovanje, u skladu sa članom 32. stav 1. tačka 1.5. Zakona br. 06/L-054 o sudovima, što odražava složenost i povećanu odgovornost sudijske funkcije. U tom kontekstu, SSK je ocenio da finansijski dodatak ima za cilj da odrazi povećano radno opterećenje, složenost predmeta i izloženost riziku, kao i da obezbedi odgovarajuće vrednovanje profesionalnog angažovanja sudija, naglašavajući da je takva mera u skladu sa važećim ustavnim i zakonskim okvirom.
6. Međutim, ovom odlukom iznos dodatne naknade utvrđen je na 170 evra bruto, odnosno 140 evra neto mesečno za svakog sudiju Specijalnog departmana na oba nivoa sudova.

Ocena Ombudsmana

7. Polazeći od pitanja koje je predmet ovog mišljenja, Ombudsman razmatra ustavni i zakonski okvir kojim se uređuju načelo jednakosti, pravo na rad, nezavisnost sudstva i položaj Specijalnog departmana, radi ocene načina na koji je uređen dodatak utvrđen za sudije tog odeljenja.
8. Ustav Republike Kosovo u članu 49. propisuje: „*Svako lice ima pravo da slobodno izabere svoju profesiju i radno mesto.*” Dok Član 3 propisuje: „*Sprovođenje javne vlasti u Republici Kosovo se zasniva na načelu jednakosti svih građana pred zakonom i poštovanju međunarodno priznatih prava i osnovnih sloboda, kao i zaštiti prava i učešća svih zajednica i njihovih pripadnika.*”
9. Isto tako, Ustav Republike Kosovo, u članu 102, definiše opšte principe pravosudnog sistema i garantuje nezavisnost sudstva. Ombudsman primećuje da iz ovog člana proizlazi i standard prema kojem plata mora biti utvrđena na način kojim se ne ugrožava nezavisnost sudije.
10. Ombudsman je dalje utvrdio da Zakon br. 06/L-054 o sudovima garantuje nezavisnost sudstva i nepristrasnost (članovi 3 i 4). Ovim zakonom uređuje se i organizacija sudova. Ova organizaciona struktura predstavlja osnov za razvrstavanje sudija u kategorije i utvrđivanje koeficijenata za obračun plate. Dok član 18. Zakona o sudovima definiše Specijalan departman za slučajeve u nadležnosti Specijalnog tužilaštva Republike Kosovo.
11. Zakon br. 06/L-055 o Sudskom savetu Kosova definiše dužnosti, odgovornosti, organizaciju i funkcionisanje Sudskog saveta Kosova. Dok član 17 istog zakona predviđa: „*1. Savet sastavlja godišnji budžet u saglasnosti sa Zakonom o upravljanju javnim finansijama i odgovornostima; 2. Savet upravlja godišnjim budžetom sudskog sistema Republike Kosova*”.
12. Ombudsman naglašava da član 17. Zakona o Sudskom savetu Kosova daje SSK-u nadležnost da izrađuje i upravlja budžetom pravosudnog sistema i ovo ima direktan uticaj na pitanje plata sudija. Iako plate formalno utvrđuje Zakon o platama u javnom sektoru (kroz koeficijente i njihovu vrednost), u praksi nivo plata zavisi od budžeta dodeljenog pravosuđu i budžetskih prioriteta koje predlaže SSK.
13. Iz toga proizlazi da SSK ima ključnu ulogu u obezbeđivanju dovoljnih finansijskih sredstava za sudije, kao i u zaštiti pravosudnog sistema od finansijskih uticaja drugih grana vlasti. Shodno tome, ova nadležnost je direktno povezana sa ustavnim standardom utvrđenim u Ustav Republike Kosovo (član 102), koji garantuje nezavisnost sudstva.
14. Međutim, Ombudsman smatra da ova nadležnost nije apsolutna, jer budžet na kraju odobrava Skupština, dok vrednost koeficijenta određuje Vlada. Dakle, postoji interakcija između SSK-a, Vlade i Skupštine.
15. Ombudsman naglašava da, iako su plate formalno utvrđene Zakonom o platama u javnom sektoru putem sistema koeficijenata i njihove vrednosti, u praksi visina plata zavisi od budžetskih sredstava izdvojenih za sudstvo, kao i od budžetskih prioriteta koje predlaže SSK. Shodno tome, ukoliko je budžet ograničen, može biti ograničeno povećanje plata, a

to može uticati i na dodatke i naknade sudija. Nasuprot tome, kada SSK planira i obezbedi dovoljan budžet, stvaraju se povoljniji uslovi za obezbeđivanje odgovarajućih naknada i zakonom utvrđenih dodataka, čime se omogućava stabilnije finansijsko funkcionisanje pravosudnog sistema.

16. Ombudsman ovom prilikom ističe da SSK, budući da na osnovu Zakona o Sudskom savetu Kosova izrađuje budžet pravosudnog sistema i upravlja njegovim rashodima, ima ključnu ulogu u obezbeđivanju dovoljnih finansijskih sredstava za sudije, kao i u zaštiti ovog sistema od finansijskih uticaja drugih grana vlasti. Ova nadležnost neposredno je povezana sa ustavnim standardom utvrđenim članom 102. Ustava Republike Kosovo, kojim se garantuje nezavisnost sudstva.
17. U tom kontekstu, imajući u vidu ulogu SSK-a u planiranju finansijskih sredstava pravosudnog sistema i upravljanju njima, Ombudsman ocenjuje da finansijski položaj sudija Specijalnog departmana, a u konkretnom slučaju pitanje dodataka, treba analizirati i u odnosu na druge uporedive funkcije u okviru sistema krivičnog pravosuđa, naročito u odnosu na funkciju tužilaca Specijalnog tužilaštva Republike Kosovo.
18. Iz tog razloga potrebno je razmotriti i pravni okvir kojim se uređuju organizacija, nadležnosti i jurisdikcija Specijalnog tužilaštva Republike Kosovo.
19. Ombudsman napominje da je Zakon br. 08/L-168 o Specijalnom tužilaštvu reguliše funkcionisanje Specijalnog tužilaštva, kao stalnog i specijalizovanog tužilačkog organa koji deluje u okviru Državnog tužilaštva, definiše ga i ovlašćuje ga da istražuje i goni određena krivična dela (član 1). Dok član 4 ovog zakona definiše nadležnost i sastav Specijalnog tužilaštva.
20. Ombudsman primećuje da, iako sudije Specijalnog departmana i tužioci Specijalnog tužilaštva Republike Kosovo obavljaju funkcije koje su uporedive prema prirodi predmeta, jurisdikciji i nivou odgovornosti, postoji razlika u načinu njihove institucionalne organizacije i pravnom osnovu njihovog rada.
21. S tim u vezi, Zakonom o Specijalnom tužilaštvu Republike Kosovo Specijalno tužilaštvo uređeno je kao poseban, stalni i specijalizovani tužilački organ, čija su struktura i nadležnosti samostalno utvrđene u okviru tužilačkog sistema.
22. Za razliku od Specijalnog tužilaštva, koje je posebnim zakonom uređeno kao specijalizovani tužilački organ, Specijalni departman ne predstavlja posebnu niti samostalnu instituciju u okviru sudskog sistema. Ono je sastavni deo strukture suda i funkcioniše u okviru organizacije utvrđene Zakonom br. 06/L-054 o sudovima. Konkretno, članom 18. ovog zakona ustanovljen je Specijalni departman za razmatranje predmeta iz nadležnosti Specijalnog tužilaštva. Shodno tome, razlika u statusu i načinu institucionalne organizacije ove dve strukture mora se uzeti u obzir prilikom procene finansijskog tretmana odgovarajućih funkcija, a da se pritom ne izgubi iz vida uporediva priroda i odgovornosti koje one obavljaju u okviru krivičnog pravosuđa.
23. Dakle, dok Specijalno tužilaštvo ima poseban organizacioni i funkcionalni osnov uređen posebnim zakonom, Specijalni departman ostaje sastavni deo strukture Osnovnog i Apelacionog suda i nema institucionalnu samostalnost u svom radu.
24. Ombudsman naglašava da se, uprkos razlikama u načinu institucionalne organizacije Specijalnog departmana i Specijalnog tužilaštva Republike Kosovo, sudije Specijalnog departmana i tužioci Specijalnog tužilaštva ipak nalaze u relevantno uporedivom položaju

u pogledu prirode krivičnih predmeta koje razmatraju, jurisdikcije, kao i visokog nivoa odgovornosti i rizika koji njihove funkcije podrazumevaju.

25. Međutim, postoji jasna i merljiva razlika u finansijskom tretmanu između sudija Specijalnog departmana i tužilaca Specijalnog tužilaštva Republike Kosovo, što se takođe ogleda u Zakonu o platama u javnom sektoru, respektivno pri određivanju koeficijenata plata, gde je za specijalne tužioce utvrđen koeficijent 14 (Dodatak br. 3.1 tužioca, tačka 8. Zakona br. 08/L-196 o platama u javnom sektoru), dok je za sudije Specijalnog departmana koeficijent 13.3 (Dodatak br. 2.1, Sudstvo, tačka 9. Zakona br. 08/L-196 zakona o platama u javnom sektoru).
26. Ombudsman primećuje da je, iako je razlika u koeficijentu relativno mala i ukazuje na približno jednako razvrstavanje ovih funkcija, razlika znatno izraženija u pogledu dodataka. Ova razlika postoji čak i nakon delovanja SSK preko utvrđivanja dodatnih 170 evra neto (odnosno 140 evra bruto) za sudije Specijalnog departmana, mera koja nije uspela da stvori pravu ravnotežu ili približavanje u finansijskom tretmanu između ovih funkcionalnih kategorija.
27. U takvim okolnostima, Ombudsman ocenjuje da ova razlika nije povezana sa učinkom, zaslugama niti bilo kakvom stvarnom razlikom u obavljanju funkcija, već prvenstveno proizlazi iz načina institucionalne organizacije i formalnog statusa ovih struktura u okviru pravosudnog sistema, uprkos činjenici da su njihove funkcije suštinski uporedive prema nivou odgovornosti, složenosti i riziku koji poslovi koje obavljaju podrazumevaju.
28. Ombudsman da članom 53 Ustavu Kosova utvrđuje „*Osnovna prava i slobode zagarantovana ovim Ustavom se tumače u saglasnosti sa sudskom odlukom Evropskog suda za ljudska prava.*”
29. S tim u vezi, prema sudskoj praksi Evropskog suda za ljudska prava (videti predmet *Kubát and Others v. the Czech Republic*, predstavka br. 61721/19 od 22. juna 2023.), Sud se u st. 31–34. navedene presude pozvao na relevantne standarde Saveta Evrope i njegovih institucija, iz kojih proizlazi da naknada za rad sudija predstavlja suštinski element garancija nezavisnosti sudstva i da mora biti obezbeđena na stabilan i predvidiv način, uz zaštitu od proizvoljnog mešanja.
30. Sud je posebno naglasio da visina naknade za rad, odnosno finansijske naknade sudija, mora biti utvrđena zakonom i određena tako da im garantuje zaštitu od svakog pritiska koji bi mogao uticati na njihovu nezavisnost i nepristrasnost, uključujući i pritiske koji proističu iz finansijskih ograničenja ili budžetskih mera. Takođe je istaknuto da, iako države uživaju određeno polje slobodne procene pri uređivanju plata u javnom sektoru, ta sloboda je ograničena zahtevom proporcionalnosti, potrebom za stabilnim i objektivnim finansiranjem sudstva, kao i zabranom selektivnog mešanja kojim se narušavaju dostojanstvo i nezavisno funkcionisanje sudstva.
31. Takođe, Evropska komisija za demokratiju, putem zakona i Konsultativnog saveta evropskih sudija, zahteva da sistem nagrađivanja sudija bude zasnovan na jasnim, objektivnim i transparentnim kriterijumima, da odražava prirodu i odgovornost sudijske funkcije i da obezbedi unutrašnju koherentnost u finansijskom tretmanu unutar pravosudnog sistema.
32. Ombudsman izričito naglašava da cilj ovog mišljenja nije zadiranje u finansijska prava tužilaca Specijalnog tužilaštva, njihovo umanjeње niti negativno preispitivanje, već

usklađivanje, uravnotežavanje i približavanje finansijskog položaja nosilaca funkcija u okviru pravosudnog sistema; obezbeđivanje horizontalne jednakosti između uporedivih funkcija; otklanjanje strukturnih razlika koje pogađaju sudije Specijalnog departmana te, konačno, očuvanje integriteta i doslednosti sudskog i tužilačkog sistema u celini. Dakle, ovo pitanje odnosi se na nepostojanje pravične ravnoteže između dve funkcije koje pripadaju istom sistemu krivičnog pravosuđa.

Zaključak

33. Polazeći od prethodno navedenog, Ombudsman ističe da načelo „jednake zarade za rad jednake vrednosti“, priznato kako u radnom pravu, tako i u pravnoj i ustavnosudskoj praksi, zahteva da funkcije koje podrazumevaju uporedivu odgovornost i imaju uporedivu društvenu i profesionalnu vrednost budu jednako finansijski vrednovane. Zakonodavstvo na Kosovu tradicionalno je sledilo ovaj pristup, tretirajući funkcije sudija i tužilaca na odgovarajućim nivoima kao jednakovredne u pogledu osnovne plate i funkcionalnog razvrstavanja.
34. Iako se funkcije sudije i tužioca razlikuju prema svojoj prirodi, nadležnostima i institucionalnom položaju, postoje značajni elementi koji omogućavaju njihovo poređenje radi ocene njihovog finansijskog položaja. Tužioci Specijalnog tužilaštva obavljaju poslove istrage i krivičnog gonjenja, dok sudije Specijalnog departmana vrše funkciju sudskog odlučivanja, obezbeđujući pravilno vođenje postupka i donoseći konačne i obavezujuće odluke o pitanjima koja razmatraju.
35. Posebno, odgovornost sudija za donošenje odluka, koja obuhvata odlučivanje o pitanjima koja mogu neposredno uticati na slobodu, imovinska prava i pravni status lica, predstavlja važan element koji treba uzeti u obzir prilikom ocene finansijskog vrednovanja ove funkcije. Istovremeno, specijalizovana priroda, složenost i rizičnost predmeta koje razmatraju obe kategorije predstavljaju relevantne okolnosti za njihovo poređenje. Činjenica da je Sudski savet Kosova (SSK) utvrdio dodatak za sudije Specijalnog departmana takođe se može smatrati pokazateljem institucionalnog priznavanja specifičnosti, odgovornosti i rizika povezanih sa obavljanjem ove funkcije.
36. U takvim okolnostima, Ombudsman ocenjuje da se postojanje trajne razlike u naknadama između sudija Specijalnog departmana i tužilaca Specijalnog tužilaštva, bez dovoljno jasnog, objektivnog i srazmernog opravdanja, može smatrati ne sasvim usklađenim sa standardom nezavisnosti sudstva garantovanim članom 102. Ustava Republike Kosovo. Takva razlika, imajući u vidu njen obim i trajanje, može se odraziti i na percepciju finansijske sigurnosti, motivaciju i institucionalni položaj sudija Specijalnog departmana, kao i potencijalno uticati na opštu doslednost pravosudnog sistema.
37. Uzimajući u obzir ključnu ulogu SSK-a u izradi budžeta pravosudnog sistema i upravljanju njime, Ombudsman ocenjuje da može postojati dovoljan osnov za razmatranje mogućnosti uravnoteženijeg usklađivanja finansijskog položaja nosilaca uporedivih funkcija u okviru sistema krivičnog pravosuđa.
38. Na kraju, Ombudsman naglašava da, iako između Specijalnog departmana i Specijalnog tužilaštva postoje razlike u statusu i institucionalnoj organizaciji, te razlike treba ocenjivati zajedno sa prirodom, odgovornošću, složenošću i rizikom koji odgovarajuće funkcije podrazumevaju. Cilj ovog mišljenja nije zadiranje u finansijska prava bilo koje

kategorije nosilaca funkcija niti njihovo umanjenje, već razmatranje načina na koji je uređen dodatak za sudije Specijalnog departmana, kao i mogućnosti uspostavljanja usklađenijeg pristupa njegovom utvrđivanju, u skladu sa ustavnim i zakonskim načelima.

39. S tim u vezi, razmatranje mogućnosti usklađivanja ovog dodatka sa finansijskim položajem nosilaca uporedivih funkcija, uz istovremeno uzimanje u obzir institucionalnih razlika i odgovornosti sudija za donošenje odluka, može doprineti otklanjanju postojećih razlika i jačanju doslednosti i funkcionalnosti pravosudnog sistema u celini.

S poštovanjem,

Naim Qelaj
Ombudsman