



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

Priština, 20. maja 2019. godine
Br. ref.:AGJ 1363/19

PRESUDA

u

slučaju br. KO171/18

Podnosilac

Ombudsman

Ocena ustavnosti članova

**2, 3 (stav 1, podstavovi 2, 3 i 4), 4 (stav 1), 6, 7 (stav 1, podstavovi 2, 3 i 4),
11 (stav 3), 18, 19 (stavovi 5, 6, 7 i 8), 20 (stav 5), 21, 22, 23, 24 i 25
(stavovi 2 i 3) Zakona br. 06/L-048 o Nezavisnom nadzornom odboru
civilne službe Kosova**

USTAVNI SUD REPUBLIKE KOSOVO

u sastavu:

Arta Rama-Hajrizi, predsednica
Bajram Ljatifi, zamenik predsednika
Bekim Sejdiu, sudija
Selvete Gërxhaliu-Krasniqi, sudija
Gresa Caka-Nimani, sudija
Safet Hoxha, sudija
Radomir Laban, sudija
Remzije Istrefi-Peci, sudija i
Nexhmi Rexhepi, sudija

Podnosilac zahteva

1. Zahtev je podnela Institucija ombudsmana Republike Kosovo (u daljem tekstu: podnosilac zahteva).

Osporeni zakon

2. Podnosilac zahteva osporava ustavnost određenih odredaba Zakona br. 06/L-048 o Nezavisnom nadzornom odboru civilne službe Kosova (u daljem tekstu: Osporeni zakon), koji je stupio na snagu 25. avgusta 2018. godine, odnosno članova 2, 3 (stav 1, podstavovi 2, 3 i 4), 4 (stav 1), 6, 7 (stav 1, podstavovi 2, 3 i 4), 11 (stav 3), 18, 19 (podstavovi 5, 6, 7 i 8), 20 (stav 5), 21, 22, 23, 24 i 25 (stavovi 2 i 3).

Predmetna stvar

3. Predmetna stvar zahteva je ocena ustavnosti gore navedenih odredaba Osporenog zakona, za koje podnosilac zahteva navodi da nisu u skladu sa članom 132. [Uloga i nadležnosti Ombudsmana] i Poglavljem VI [Vlada Republike Kosovo] Ustava Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ustav).
4. Podnosilac je tražio od Ustavnog suda Republike Kosovo (u daljem tekstu: Sud) da uvede privremenu meru, odnosno da obustavi primenu članova 2, 3 (stav 1, podstavovi 2, 3 i 4), 4 (stav 1), 6, 7 (stav 1, podstavovi 2, 3 i 4), 11 (stav 3), 18, 19 (podstavovi 5, 6, 7 i 8), 20 (stav 5), 21, 22, 23, 24 i 25 (stavovi 2 i 3) Osporenog zakona.

Pravni osnov

5. Zahtev je zasnovan na podstavu (1) stava 2. člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] i stavu 2. člana 116. [Pravni efekat odluka] Ustava, članovima 22. [Procesuiranje podnesaka], 27. [Privremene mere], 29. [Tačnost podneska] i 30. [Rok] Zakona o Ustavnom sudu Republike Kosovo br. 03/L-121 (u daljem tekstu: Zakon) i pravilima 32. [Podnošenje podnesaka i odgovora], 56. [Zahtev za uvođenje privremenih mera] i 67. [Podnesak u skladu sa članom 113.2 (1) i (2) Ustava i članovima 29. i 30. Zakona] Poslovnika o radu Ustavnog suda Republike Kosovo (u daljem tekstu: Poslovnik).

Postupak pred Sudom

6. Dana 2. novembra 2018. godine, podnosilac je podneo zahtev Sudu.
7. Dana 5. novembra 2018. godine, predsednica Suda je imenovala sudiju Radomira Labana za sudiju izvestioca i Veće za razmatranje, sastavljeno od sudija: Arta Rama-Hajrizi (predsedavajuća), Gresa Caka-Nimani i Nexhmi Rexhepi.
8. Dana 7. novembra 2018. godine, podnosilac je obavešten o registraciji zahteva.
9. Istog dana o zahtevu su obavešteni predsednik Republike Kosovo, predsednik Skupštine Republike Kosovo, sa uputstvom da zahtev raspodeli svim poslanicima Skupštine Republike Kosovo (u daljem tekstu: Skupština), premijer Republike Kosovo, predsedavajući Komisije za javnu upravu, lokalnu samoupravu i medije Skupštine Republike Kosovo, Nezavisni nadzorni odbor

civilne službe Kosova (u daljem tekstu: Odbor), sa uputstvom da svoje komentare, ako ih imaju, dostave Sudu do 21. novembra 2018. godine.

10. Zahtev je dostavljen i Sekretarijatu Skupštine Republike Kosovo, od koga je traženo da dostavi Sudu sve relevantne dokumente u vezi sa zahtevom.
11. Dana 9. novembra 2018. godine, zahtev je dostavljen Generalnom revizoru Kosova, Centralnoj izbornoj komisiji, Centralnoj banci Kosova i Nezavisnoj komisiji za medije, sa uputstvom da svoje komentare, ako ih imaju, dostave Sudu do 21. novembra 2018. godine.
12. Dana 12. novembra 2018. godine, Sekretarijat Skupštine je dostavio Sudu dokumentaciju u vezi sa postupkom razmatranja i usvajanja Osporenog zakona u Skupštini, između ostalog: zakonodavnu inicijativu, odnosno Nacrt zakona o Nezavisnom nadzornom odboru civilne službe Kosova (u daljem tekstu: Nacrt zakona); mišljenje Vlade o Nacrtu zakona; transkript sa sednice o usvajanju Nacrta zakona u načelu; transkript sa sednice na kojoj je usvojen Osporeni zakon i odluku Skupštine o usvajanju Osporenog zakona.
13. Dana 20. novembra 2018. godine, Nezavisna komisija za medije je dostavila dopis, kojim je potvrdila da podržava navode koje je izneo podnosilac zahteva.
14. Dana 21. novembra 2018. godine, Odbor je dostavio svoje komentare, kojima u celosti osporava navode podnosioca zahteva, dostavljajući i dodatne dokumente.
15. Dana 29. novembra 2018. godine, podnosilac zahteva je dostavio odgovor na komentare Odbora od 21. novembra 2018. godine.
16. Dana 28. marta 2019. godine, Veće za razmatranje je razmotrilo izveštaj sudije izvestioca i iznelo Sudu preporuku o prihvatljivosti zahteva.
17. Dana 25. aprila 2019. godine, Veće je glasalo o prihvatljivosti zahteva i o utvrđivanju kršenja vezano sa Osporenim zakonom.

Pregled činjenica

18. Dana 22. decembra 2001. godine, izdata je Uredba UNMIK-a br. 2001/36 o civilnoj službi Kosova kojom je osnovan Nezavisni nadzorni odbor Kosova, u okviru Ministarstva javnih službi.
19. Dana 16. avgusta 2010. godine, proglašen je u Službenom listu Zakon br.03/L-192 o nezavisnom nadzornom odboru za civilnu službu Kosova.
20. U januaru 2018. godine, Komisija za javnu upravu, lokalnu samoupravu i medije Skupštine Republike Kosovo je pokrenula postupak za usvajanje Osporenog zakona.
21. Dana 23. jula 2018. godine, Skupština Kosova je usvojila Osporeni zakon sa 58 (pedeset osam) glasova za, 1 (jednim) glasom protiv i 7 (sedam) uzdržanih glasova.

22. Dana 8. avgusta 2018. godine, predsednik Republike Kosovo je proglasio Osporeni zakon (Ukaz br. DL - 028-2018).
23. Dana 10. avgusta 2018. godine, Osporeni zakon je objavljen u Službenom listu Republike Kosovo.
24. Članom 32. Osporenog zakona je propisano: *“Ovaj zakon stupa na snagu petnaest (15) dana od dana objavljivanja u Službenom listu Republike Kosova.”*
25. Članom 31. Osporenog zakona je propisano: *“[nakon stupanja na snagu ovog Zakona, stavlja se van snage Zakon br. 03/L-192 o Nezavisnom nadzornom odboru civilne službe Kosova.”*

Navodi podnosioca zahteva

26. Podnosilac zahteva osporava odredbe Osporenog zakona, odnosno članove 2, 3 (stav 1, podstavovi 2, 3 i 4), 4 (stav 1), 6, 7 (stav 1, podstavovi 2, 3 i 4), 11 (stav 3), 18, 19 (podstavovi 5, 6, 7 i 8), 20 (stav 5), 21, 22, 23, 24 i 25 (stavovi 2 i 3).
27. Podnosilac zahteva, što se tiče osporenih odredaba Osporenog zakona, iznosi navode u vezi sa: (i) *kršenjem ustavne nezavisnosti Ombudsmana*; (ii) *prekoračenjem uskog delokruga Odbora utvrđenog u Poglavlju VI (Vlada Republike Kosovo) Ustava*; i (iii) *imunitetom od krivičnog gonjenja, građanskih parnica ili razrešenja u vezi sa obavljanjem funkcija Odbora*.

(i) Što se tiče navoda o kršenju ustavne nezavisnosti Ombudsmana

28. Podnosilac zahteva, pre svega, pozivajući se na član 2. [Delokrug] Osporenog zakona, navodi da *“funkcije i nadležnosti koje zakon utvrđuje Odboru u nadzoru Institucije Ombudsmana, između ostalih institucija”, ne predviđajući izuzetak u pogledu ovog delokruga u odnosu na nezavisne institucije ozbiljno krše “ustavnu nezavisnost ove Institucije”*. Prema navodima podnosioca zahteva, *“...ova ustavna nezavisnost zagarantovana je članom 132. st. 2 Ustava Republike Kosovo, koji utvrđuje “Ombudsman je nezavisan u sprovođenju svoje dužnosti i ne prihvata uplitanja ili uputstva ostalih organa ili institucija, koje sprovode vlast u Republici Kosovo”*”. Ovaj svoj navod, podnosilac zahteva potkrepljuje pozivajući se i na presudu Ustavnog Suda u slučaju KO73/16.
29. Svoje navode i osporene odredbe novog Zakona o Nezavisnom nadzornom odboru, podnosilac zahteva rezimira na sledeći način: *“Ovlašćujući uputstva i direktna uplitanja u Instituciju Ombudsmana, Zakon daje Odboru pravo da:*
 - *“razmatra i donosi odluke o žalbama civilnih službenika i kandidata za zapošljavanje u civilnoj službi” (član 6. stav 1 podstav 1);*
 - *“nadzire proceduru izbora i odlučuje da li su imenovanja civilnih službenika višeg rukovodećeg nivoa i rukovodećeg nivoa, sprovedena u skladu sa pravilima i načelima Zakona civilne službe” (član 6. stav 1 podstav 2);*

- "nadgleda institucije javne administracije koje imaju zaposlene civilne službenike u vezi sprovođenja pravila i načela zakonodavstva civilne službe" (član 6. stav 1 podstav 3);
 - "da ima pristup i da kontroliše dosije i svaki dokument u vezi sprovođenja pravila i načela zakonodavstva civilne službe" (član 7. stav 1 podstav 2);
 - "da intervjuiše svakog civilnog službenika koji može imati informacije koje su neposredno važne za izvršavanje funkcija Odbora" (član 7. stav 1 podstav 3);
 - "da zahteva i da preuzima od institucija svaku neophodnu informaciju za izvršavanje svojih zadataka" (član 7. stav 1 podstav 4);
 - "odlučuje ... stavlja van snage ili poništava upravni akt" (član 18. stav 1 podstav 2);
 - "odlučuje ... menja upravni akt" (član 18. stav 1 podstav 3);
 - "[donosi odluku] o poništavanju postupka izbora, kada utvrdi da je sprovedena u suprotnosti sa načelima i pravilima zakonodavstva civilne službe" (član 19. stav 5 podstav 2) i
 - "svake godine nadgleda institucije javne administracije koje imaju zaposlene civilne službenike ... putem redovnog nadgledanja koje se realizuje prema godišnjem planu i putem vanrednog nadgledanja koje se realizuje u posebnim slučajevima koji se odnose na teška kršenja zakonodavstva civilne službe" (član 20. stav 1 i 2).
30. Podnosilac zahteva, pozivajući se na odredbe Osporenog zakona, koje se odnose na obavezu izvršenja preporuka Odbora (član 20. stav 5), posledice za odgovornu osobu institucije u slučaju da se ne izvrši odluka Odbora (član 21. stavovi 1 i 3), kao i obavezu saradnje sa Odborom (član 25. stav 2), ističe da "ove odredbe jasno stavljaju do znanja da Ombudsman ne može da tretira odluke i druge postupke Odbora samo kao preporuke ili sugestije. Umesto toga, Zakon tvrdi da obavezuje Ombudsmana da se pridržava ovih odluka i postupaka."
31. Podnosilac zahteva dalje, pozivajući se na odredbe Osporenog zakona koje se tiču izveštavanja Odboru u slučaju da se njegova odluka ne izvrši i u slučaju da se ne saraduje s njim (član 23. stavovi 1 i 3) i finansijske posledice u slučaju da se ne izvrši odluka Odbora (član 24. stav 1), tvrdi da "sve ove odredbe Zakona o Odboru imaju i cilj i efekat da obavezuje Ombudsmana da prihvati uputstva i uplitanje od strane Odbora. Na taj način, Zakon predviđa direktno kršenje člana 132, st. 2 Ustava, koji obavezuje Ombudsmana upravo da ne "prihvata uplitanja ili uputstva ostalih organa ili institucija". Prema podnosiocu zahteva: "[...] uputstva i uplitanja propisana Zakonom o Odboru nisu nevažni. Naprotiv, ova uputstva i uplitanja utiču na suštinu nezavisnosti Institucije Ombudsmana ozbiljno kršeći organizacionu nezavisnost ove Institucije."
32. Podnosilac zahteva dalje naglašava: "Zakon o Odboru je ustavno manjkav jer Ombudsmanu nameće upravo [...] "tehnički i ujedinjeni" pristup, koji Odboru daje iste nadležnosti nasuprot svih institucija, bez pravljenja "potrebne razlike između nezavisnih institucija i drugih organa države". Štaviše, ovaj "tehnički i ujedinjeni" pristup se razlikuje na primer, od Zakona br. 03/L-149 o civilnoj službi, koji izričito propisuje da: "Prilikom sprovođenja ovog zakona poštovaće se ustavna nezavisnost nezavisnih institucija ekzekutiva" (na istom

mestu, član 3. stav 7). Nijedna takva odredba koja bi mogla istaći da, tokom sprovođenja Zakona o Odboru, "poštovaće se ustavna nezavisnost nezavisnih institucija od strane Odbora", nije uključena nigde u Zakonu. Bez uključivanja ove diferencijacije, Zakon o Odboru predstavlja kršenje ustavne nezavisnosti, ne samo Ombudsmana, već svih nezavisnih institucija."

33. Međutim, podnosilac zahteva pojašnjava: "Odbor bi mogao i pored toga da igra savetodavnu ulogu za Ombudsmana, u vezi pitanja u okviru delokruga Odbora, kao što je npr. odvijanje konkursa za zapošljavanje. Međutim, na kraju krajeva, Ombudsman treba da bude taj koji odlučuje da li će sprovoditi sugestije Odbora ili ne. Drugim rečima, da bi bile u skladu sa Ustavom, ove sugestije treba da ostanu samo sugestije, a ne obavezujuća uputstva, što je način kako se predstavljaju u postojećem Zakonu. Ova razlika, između neobavezujućih sugestija i obavezujućih uputstava, važna je za ocenu ustavnosti različitih odredaba Zakona."

(ii) Što se tiče navoda podnosioca o tome da je prekoračen uski delokrug Odbora, utvrđen u Poglavlju VI (Vlada Republike Kosovo) Ustava

34. Podnosilac zahteva navodi da je delokrug Osporenog zakona, propisan u članu 2 "[...] direktno u suprotnosti sa njegovim uskim delokrugom propisanim u Ustavu."
35. Podnosilac zahteva posebno naglašava: "Ustav izričito ne definiše pojam „civilna služba“, niti utvrđuje zaposleni u kojim institucijama se smatraju delom ove „civilne službe“. Međutim, čak i u odsustvu takve definicije, činjenica da je član 101 uključen u Poglavlje VI, jasno ukazuje na to da se, na ustavnom nivou, civilna služba smatra delom Vlade."
36. Podnosilac zahteva nastavlja: "ne samo u ovom slučaju, već u celoj strukturi Ustava, klasifikacija institucija prema poglavlju gde se pojavljuju predstavlja važno načelo tumačenja. Na primer, Ustav, u nijednoj od svojih odredaba, ne utvrđuje izričito da Stalni Revizor ima status nezavisne institucije (vidi Ustav, članovi 136-138). Međutim, činjenica da je član 136 ("Stalni Revizor Kosova") uključen u Poglavlje XII ("Nezavisne Agencije"), dovoljna je za potvrđivanje statusa ove institucije kao nezavisne institucije, čak i bez takve izričite definicije."
37. Podnosilac zahteva takođe navodi: "štaviše, uzimajući u obzir gore evidentiranu činjenicu, da Ustav obavezuje Ombudsmana da ne prihvata "uplitanja ili uputstva ostalih organa ili institucija", neophodno je da se Ustav ne tumači na takav način da se Odboru daje nadležnost za nadgledanje Institucije Ombudsmana. U suprotnom, postojala bi direktna kontradikcija između člana 101 Ustava, koji bi Odboru davao pravo na davanje uputstava i uplitanje u Instituciju ombudsmana, i člana 132, koji zabranjuje upravo jednu takvu stvar. Da bi se izbegla ova kontradikcija, neophodno je da se pojam "civilna služba" tumači na ograničen način, ne uključujući osoblje Institucije ombudsmana."

38. S tim u vezi, podnosilac zahteva ističe da je: *“važno načelo tumačenja je da ustavni pojmovi imaju autonomno značenje koje ne zavisi od drugih nižih pravnih akata.”*
39. Podnosilac zahteva završava ponovo naglašavajući da *“[...] dajući Odboru nadležnost za nadgledanje institucija izvan Vlade, Zakon dolazi u direktnu suprotnost sa Poglavljem VI Ustava Republike Kosova, koji jasno utvrđuje civilnu službu kao deo Vlade.”*

(iii) Što se tiče navoda da Osporeni zakon “daje predsedniku i članovima Odbora imunitet od krivičnog gonjenja, građanskih parnica ili razrešenja, u vezi sa obavljanjem funkcija Odbora”

40. Što se tiče ovog navoda, podnosilac zahteva ističe da *“ovaj široki imunitet nema nikakve osnove u Ustavu. Ustav jasno i detaljno izražava koji državni službenici uživaju imunitet i koliko je širok ovaj imunitet u svakom slučaju. U tom smislu, u skladu sa Ustavom, samo poslanici Skupštine (član 75), predsednik (član 89), članovi Vlade (član 98), sudije redovnih sudova (član 107), sudije Ustavnog suda (član 117) i Ombudsman (član 134) uživaju imunitet. Za razliku od njih, Nezavisnom nadzornom odboru ne daje se bilo koja vrsta imuniteta u tekstu Ustava. Iz tog razloga, na osnovu prakse ovog Suda, ne bi ni trebao uživati bilo kakvu vrstu imuniteta.”*
41. Podnosilac zahteva u nastavku, pozivajući se na presudu Suda u slučaju br. KO98/11 (podnosilac zahteva: *Vlada Republike Kosovo, u odnosu na imunitet poslanika Skupštine Republike Kosovo, predsednika Republike Kosovo i članova Vlade Republike Kosovo, presuda od 20. septembra 2011. godine*), navodi: *“Imunitet se ne može dati drugim pravnim aktima, ukoliko nije propisan samim Ustavom. Ustav je jedini pravni akt koji utvrđuje koji službenici uživaju imunitet i koliko je širok ovaj imunitet. Drugim rečima, Ustav je taj koji ima prvu i poslednju reč što se tiče imuniteta državnih službenika.”*
42. Sledstveno, podnosilac zahteva navodi da *“član 11. st. 3 Zakona o odboru, dajući predsedniku i članovima Odbora imunitet od krivičnog gonjenja, građanskih tužbi ili razrešenja, treba da bude ništavan pošto u Ustavu ne postoji takva vrsta imuniteta.”*

Zahtev za uvođenje privremene mere

43. Podnosilac zahteva traži od Suda da uvede privremenu meru, odnosno da obustavi primenu odredaba Osporenog zakona *“ili bar obustavi sprovođenje ovih odredaba u odnosu na Ombudsmana”* do konačne odluke ovog Suda.
44. Podnosilac zahteva navodi da *“argumenti koji su izneti u ovom zahtevu pružaju osnova više od prima facie za ukidanje spornih odredbi.”*
45. Podnosilac zahteva takođe navodi da će *“u odsustvu odobrenja za uvođenje privremenih mera, funkcionisanje Institucije ombudsmana [...] biti ozbiljno ometano od kontinuiranog uplitanja Odbora u ovu instituciju.”*

46. S tim u vezi, podnosilac zahteva pojašnjava da je “do sada, Odbor poništio rezultate četiri konkursa za zapošljavanje objavljena od strane Ombudsmana. Nedostatak dovoljnog osoblja za tretiranje žalbi građana koji dolaze na vrata Institucije će rezultirati nemogućnošću postojećeg osoblja da posveti odgovarajuću pažnju ovim žalbama, uključujući i žalbe hitne prirode. Posebno u ovim hitnim slučajevima, kontinuirana uplitanja Odbora će izazvati nepopravljivu štetu građanima Republike Kosovo“. Shodno tome, podnosilac zahteva takođe smatra “da bi se izbegla takva šteta, [...] neophodno je da ovaj Sud odmah obustavi osporene odredbe, na osnovu kojih Odbor ometa efikasan rad Ombudsmana i njegovog osoblja.”
47. Kao zaključak, podnosilac zahteva navodi da “Institucija ombudsmana često služi kao poslednja nada za žrtve kršenja ljudskih prava radi adresiranja ovih kršenja i njihovog rešavanja. Nemogućnost normalnog funkcionisanja i izvršavanja mandata Ombudsmana, kao jedine nacionalne institucije za ljudska prava neizbežno bi onemogućila zaštitu osnovnih prava i sloboda građana Republike Kosovo.”
48. Shodno tome, podnosilac zahteva smatra da je “[...] odobrenje za uvođenje privremenih mera, kako bi se obezbedilo što brže popunjavanje osoblja Institucije, jasno od javnog interesa.”

Komentari Nezavisnog Nadzornog Odbora

49. Odbor je dostavio svoje komentare u vezi sa zahtevom i osporio u celosti navode podnosioca zahteva.
50. Kao prvo, Odbor je objasnio da se “funkcije i nadležnosti Odbora od njegovog osnivanja Uredbom UNMIK-a pa do sada nisu promenile i fokusirane su na razmatranje žalbi civilnih službenika i podnosioca zahteva za zapošljavanje u državnoj službi Kosova, nadzor sprovođenja zakona o civilnoj službi i posmatranje izbora civilnih službenika na rukovodećem nivou u centralnim i lokalnim institucijama javne uprave”. Odbor je u nastavku obrazložio da je većina odredaba prethodnog zakona ista sa odredbama Osporenog zakona.
51. U svojim komentarima, Odbor je pružio komentare u vezi sa zahtevom, objašnjavajući i obrazlažući svoj stav u vezi sa (i) funkcijama i nadležnostima Odbora utvrđenim u Osporenom zakonu; prekoračenjem mandata podnosioca zahteva i nadležnosti Odbora; (ii) delokrugom Osporenog zakona; (iii) pitanjem nezavisnosti nezavisnih institucija; (iv) pitanjem imuniteta; (v) izborom, imenovanjem ili razrešenjem civilnih službenika; i (vi) sankcijama.

(i) Što se tiče pitanja funkcija i nadležnosti Odbora

52. Odbor ocenjuje da je podnosilac zahteva “izašao van svog mandata da zaštiti osnovna prava i slobode od nezakonitih i nepravilnih radnji i propusta javnih organa, jer bi njegova tendencija [podnosioca zahteva] da minimizira ulogu Nezavisnog nadzornog odbora civilne službe Kosova, kao nezavisna ustavna institucija (vidi član 101.2 Ustava), i njegov zahtev za ukidanje funkcija Odbora propisanih zakonom, direktno uticala na javne organe da stvore prostor za zloupotrebu i povredu prava iz radnog odnosa civilnih službenika i

kandidata za prijem u civilnu službu”. Stoga, prema njihovim navodima, ukidanjem ovlašćenja Odbora predviđenih Osporenim zakonom, kao što traži podnosilac zahteva, došlo bi do povrede prava civilnih službenika i kandidata za civilnu službu, s obzirom na to da “[...] nijedan javni organ, uključujući i nezavisne ustavne institucije, ne može povrediti osnovna ljudska prava i slobode.”

(ii) Što se tiče delokruga Osporenog zakona

53. Što se tiče delokruga Osporenog zakona, Odbor navodi: *“Ombudsman nema jasnu adresu u vezi sa delokrugom civilne službe u Republici Kosovo, jer taj delokrug nije određen Zakonom o Nezavisnom nadzornom odboru, već Zakonom o civilnoj službi Kosova, stoga Odbor, prema članu 101.2 Ustava, vrši nadležnosti u civilnoj službi, dakle u okviru delokruga koji je dao civilnoj službi relevantni Zakon o civilnoj službi.*

Stoga, delokrug Zakona o odboru direktno zavisi od ograničenja pojma „civilni službenik“ prema Zakonu br. 03/L-149 o Civilnoj službi Republike Kosovo”.

54. Odbor u nastavku navodi da je *“[...] u članu 32. stav 2 Zakona br. 05/L-019 o Narodnom advokatu, propisano da se „nad drugim zaposlenima u Instituciji Narodnog Advokata primenjuju zakonske odredbe na snazi za civilne službenike.“*
55. Shodno tome, Odbor ocenjuje: *“uzimajući u obzir i odredbe Zakona o Narodnom advokatu, utvrđuje se da Odbor ima pun mandat za obavljanje ustavnih i zakonskih funkcija za civilne službenike zaposlene u Instituciji Narodnog advokata, poštujući ustavnu nezavisnost u skladu sa članom 3 stav 7 Zakona br. 03/L-149 o Civilnoj službi Republike Kosovo, koji propisuje: “Prilikom sprovođenja ovog zakona poštovaće se ustavna nezavisnost nezavisnih institucija ekzekutive.”*
56. S tim u vezi, Odbor se poziva i na presudu Suda u slučaju KI129/11, podnosilac zahteva: *Viktor Marku*, odnosno stav 42 ove presude, u kojem je Sud, između ostalog, obrazložio *“[...] sve odgovornosti koje proizilaze iz ove institucije [Odbora] u vezi sa pitanjima koja su u nadležnosti ove institucije proizvode pravne efekte za druge određene institucije, gde je status zaposlenih regulisan Zakonom o civilnoj službi [...]. Odluka ove institucije predstavlja konačnu upravnu odluku [...].”*
57. Prema navodima Odbora, ako *“civilna služba treba da bude shvaćena samo kao deo Vlade”, onda je Ombudsman, kao podnosilac zahteva, trebalo da pokrene pitanje saglasnosti Zakona o civilnoj službi sa Ustavom, jer je tim zakonom definisan delokrug civilne službe, koji je propisao delokrug civilne službe čak i izvan izvršne vlasti, odnosno: “administraciju Skupštine, administraciju prezidencije, Kancelariju premijera i ministarstva, agencije ekzekutiva, nezavisne agencije i one koje sređuju opštinsku administraciju.”*

(iii) Što se tiče institucionalne nezavisnosti

58. Odbor ocenjuje da se pitanje institucionalne nezavisnosti *“odnosi na ustavne i zakonske funkcije Narodnog advokata, ali se ne odnosi na ustavno i zakonsko pravo Odbora da nadgleda poštovanje Zakona o civilnoj službi u vezi sa radnim odnosom civilnih službenika ovih institucija.”*
59. Odbor se takođe poziva i na svoju odluku br. 144/2017 od 5. septembra 2017. godine, u kojoj je utvrdio da *“zahtev za dobijanje ovlašćenja za raspisivanje konkursa za civilne službenike ustavnih institucija od strane Ministarstva javne uprave i dobijanje budžetske potvrde od Ministarstva finansija predstavlja mešanje u nezavisnost nezavisnih ustavnih institucija [...]”*
60. Odbor dalje navodi da *“uslove za konkurs određuje sama nezavisna ustavna institucija, jer postavljanje uslova obrazovanja i radnog iskustva za pozicije civilnih službenika nezavisnih ustavnih institucija predstavlja mešanje u njihovu institucionalnu nezavisnost”*. Takođe, što se tiče plata civilnih službenika u nezavisnim ustavnim institucijama, Odbor takođe navodi da mu je Skupština Kosova preporučila da *“načelo ista plata za isti posao ne bi trebalo primeniti i na nezavisne institucije.”*

(iv) Što se tiče funkcionalnog imuniteta

61. Što se tiče funkcionalnog imuniteta, Odbor je istakao da je prema presudi Ustavnog Suda u slučaju KI33/16, podnositeljka zahteva: *Minire Zeka*, presuda od 4. avgusta 2017. godine (u daljem tekstu: slučaj KI33/16), utvrđeno da *“[Odbor] uživa prerogativ suda [...]”*. Stoga, prema Odboru, oni uživaju prerogativ „suda“, odnosno *“sudija redovnih sudova (član 75. Ustava)”*. Pored toga, Odbor se poziva i na Zakon o Narodnom advokatu, prema kojem i zamenici i osoblje Institucije ombudsmana uživaju isti imunitet.

(v) Što se tiče izbora, imenovanja ili razrešenja civilnih službenika

62. Što se tiče navoda Ombudsmana o nadležnosti Odbora za *„izbor, imenovanje ili razrešenje civilnih službenika“*, Odbor dalje ističe da je njihova nadležnost ograničena samo na ocenu da li je postupak njihovog izbora i imenovanja sproveden u skladu sa zakonodavstvom na snazi.
63. Odbor dalje objašnjava da *“radni odnos prekida Disciplinska komisija organa za zapošljavanje, a Odbor nema nadležnost da razreši civilnog službenika iz civilne službe, nezavisnih ustavnih institucija ili iz bilo kojih drugih institucija javne uprave koje zapošljavaju civilne službenike.”*
64. Odbor precizira da bi u slučaju da se osporene odredbe Osporenog zakona ukinu, kao što je to tražio podnosilac zahteva, zakon postao nefunkcionalan, a samim tim i Odbor.
65. Odbor na kraju ističe da će *„zahtev Ombudsmana za ukidanje izvršne vlasti odlukama Nezavisnog nadzornog odbora civilne službe direktno uticati na zaštitu radnog odnosa civilnih službenika, što se odnosi na pravo na rad i vršenje profesije, kao što je definisano u članu 49. Ustava Republike Kosovo.”*

(vi) Što se tiče pitanja sankcija

66. Na kraju, kada je reč o pitanju sankcija, Odbor primećuje da su sankcije određene sa ciljem da utiču na izvršenje odluka Odbora, a prema njima, ako bi sankcije bile ukinute, zaštitio bi se samo „neodgovorni službenik“, koji nije primenio zakon i samim tim povredio osnovna prava i slobode civilnih službenika i građana Republike Kosovo koji se prijavljuju za prijem u civilnu službu.

Odgovor podnosioca zahteva na komentare Odbora

67. Na početku, podnosilac zahteva je razjasnio da nije osporio nadležnost Odbora u odnosu na civilne službenike zaposlene u javnim organima, već da je isto kao i u slučaju KO73/16, pokrenuo pitanje nadležnosti Odbora u nezavisnim institucijama, isto kao što je postupio i u slučaju KO73/16.
68. Podnosilac zahteva dalje naglašava da *“pitanje pokrenuto u ovom slučaju predstavlja ustavno pitanje u smislu nezavisnosti Ombudsmana, koja ima direktan uticaj na osnovna prava i slobode [...], jer Ombudsman ne može vršiti svoj mandat ako je povređena njegova/njena nezavisnost.”*
69. Što se tiče komentara Odbora o imunitetu podnosioca zahteva, on je istakao da imunitet Ombudsmana ima *“osnov na Ustavu, a ovaj imunitet se kasnije prenosi i na njegove zamenike i osoblje, zbog toga što se bilo koja radnja koju preduzmu zamenici Narodnog advokata i osoblje, u okviru njihovih dužnosti i odgovornosti, preduzima u ime Narodnog advokata. Prenos imuniteta na zamenike Narodnog advokata i osoblje je obrazloženo i predloženo i od Venecijanske Komisije.”*
70. U vezi sa pitanjem imuniteta, podnosilac zahteva navodi da pošto prema navodima Odbora, *“Odbor “uživa prerogative jednog suda” [...], smatramo da [Odbor] vrši jedno pogrešno i iskrivljeno tumačenje. Kada se govori o članu 6 EKLJP-a, treba se naglasiti da je isti primenljiv i u administrativnim postupcima. Ustavni Sud je u toj istoj presudi (KI 33/16), odlučio da jedna odluka Odbora proizvodi pravna dejstva za strane i, zbog tog razloga, jedna takva odluka je administrativno (dodat naglasak) konačna i izvršna, ostavljajući tako da se smatra da je Odbor jedan administrativni organ, ali iz aspekta odlučivanja o pitanjima, unutar njegovih nadležnosti, na osnovu pravnih pravila, uživa prerogativ jednog suda. Ali, ovo ne mora da znači da Odbor obavezno treba da uživa imunitet. Štaviše, Odbor može i da ne bude jedini administrativni organ koji u okviru nadležnosti koje su pravno određene može da ima prerogativ jednog suda.”*
71. S tim u vezi, podnosilac zahteva zaključuje da *“[...] jedno takvo tumačenje od strane Odbora ne može da stoji i iz ustavnog aspekta, jer sam Ustav određuje da je u Republici Kosova podeljena vlast, i u tom smislu Odbor, kao administrativni organ, ne može da bude deo sudstva i ne može da uživa imunitet koji imaju sudije.”*

72. Što se tiče raspisivanja konkursa za civilne službenike, za koji postupak je Odbor naveo da nezavisne institucije ne moraju dobiti odobrenje od Ministarstva za javnu upravu i Ministarstva finansija, podnosilac zahteva ocenjuje da su komentari Odbora kontradiktorni, jer ne odražavaju odluke Odbora o poništavanju postupaka zapošljavanja u Instituciji Ombudsmana. S tim u vezi, podnosilac zahteva citira odluku Odbora donetu 28. novembra 2018. godine, u kojoj je Odbor obrazložio da *“nije dobijena saglasnost za ovlašćenje raspisivanja javnog konkursa od strane Ministarstva Javne Administracije [...]”*
73. Što se tiče primera Odbora u vezi sa nadzorom od strane Nacionalne kancelarije revizije (u daljem tekstu: NKR) kod nezavisnih institucija, podnosilac zahteva naglašava dve razlike između Odbora i NKR-a. Prva razlika se sastoji u tome da NKR daje preporuke, a Odbor uputstva. Druga razlika je, prema podnosiocu zahteva, to što je Generalni revizor, za razliku od Odbora, nezavisna institucija u skladu sa Poglavljem XII Ustava.
74. Na kraju, podnosilac zahteva ocenjuje da *“osporeni zakon ne sadrži odredbe koje nose ustavni duh nezavisnosti Narodnog Advokata i u kom stepenu se šire nadležnosti Odbora prema nezavisnim institucijama, stoga smatramo da su odredbe osporenog Zakona u suprotnosti sa Ustavom.”*

Komentari koje je dostavila Nezavisna komisija za medije

75. Nezavisna komisija za medije je dostavila jedan dopis u kojem je potvrdila da podržava navode koje je izneo Ombudsman po pitanju poštovanja nezavisnosti nezavisnih institucija i ujedno tražila od Ustavnog suda da na osnovu svog ustavnog i zakonskog mandata, potvrdi ustavnu nezavisnost i važnost nezavisnih institucija utvrđenih u Poglavlju XII Ustava Republike Kosovo.

Relevantne odredbe Osporenog zakona:

“Član 2 Delokrug

U delokrug ovog zakona spada Odbor kao i sve institucije javne administracije koje imaju zaposlene civilne službenike.

Član 3 Definicije

- 1. Pojmovi upotrebljeni u ovom zakonu imaju sledeće značenje:*

[...]

1.1. Nezavisni nadzorni odbor za civilnu službu Kosova- podrazumeva nezavisnu ustavnu instituciju koja obezbeđuje usaglašenost pravila i principa koja regulišu civilnu službu;

1.2. Civilni službenik- podrazumeva civilnog službenika prema definiciji Zakona o civilnoj službi;

1.3. Civilni službenik višeg rukovodećeg nivoa – podrazumeva civilne službenike višeg rukovodećeg nivoa prema definiciji Zakona o civilnoj službi;

1.4. Civilni službenik rukovodećeg nivoa-podrazumeva civilne službenike rukovodećeg nivoa prema definiciji Zakona o civilnoj službi;
[...]

Član 4 Nezavisni nadzorni odbor civilne službe Kosova

1. Odbor je nezavisna ustavna institucija koja obezbeđuje usaglašenost pravila i načela koja regulišu civilnu službu.
[...]

Član 6 Funkcije Odbora

1. Za nadzor sprovođenja pravila i načela zakonodavstva civilne službe, Odbor ima sledeće osnovne funkcije:

- 1.1. razmatra i donosi odluke o žalbama civilnih službenika i kandidata za zapošljavanje u civilnoj službi;
- 1.2. nadzire proceduru izbora i odlučuje da li su imenovanja civilnih službenika višeg rukovodećeg nivoa i rukovodećeg nivoa, sprovedena u skladu sa pravilima i načelima Zakona civilne službe;
- 1.3. nadgleda institucije javne administracije koje imaju zaposlene civilne službenike u vezi sprovođenja pravila i načela zakonodavstva civilne službe.

Član 7 Nadležnosti Odbora

1. U cilju izvršavanja funkcija, Odbor ima pravo:

- [...]
- 1.2. da ima pristup i da kontroliše dosije i svaki dokument u vezi sprovođenja pravila i načela zakonodavstva civilne službe;
- 1.3. da intervjuiše svakog civilnog službenika koji može imati informacije koje su neposredno važne za izvršavanje funkcija Odbora;
- 1.4. da zahteva i da preuzima od institucija svaku neophodnu informaciju za izvršavanje svojih zadataka;
- [...]

Član 11 Mandat članova Odbora

[...]

3. Predsednik i članovi Odbora, u vezi donošenja odluka u okviru ustavnih i zakonskih funkcija Odbora, uživaju imunitet od krivičnog gonjenja, građanskih parnica ili razrešenja.
[...]

Član 18
Načini rešavanja žalbi

1. *Veće Odbora koje razmatra žalbe, odlučuje na sledeći način:*
 - 1.1. *ostavlja na snagu upravni akt i odbija žalbu;*
 - 1.2. *stavlja van snage ili poništava upravni akt i usvaja žalbu;*
 - 1.3. *menja upravni akt delimično usvajajući žalbu;*
 - 1.4. *obavezuje nadležni upravni organ da donese upravni akt, kada je nepravedno odbijeno njegovo donošenje;*
 - 1.5. *okončava upravno procesiranje;*
 - 1.6. *vraća na preispitivanje;*
 - 1.7. *odbacuje žalbu;*
 - 1.8. *oglašava nenadležnim;*
 - 1.9. *obustavlja postupak.*
2. *Veća Odbora koja razmatraju žalbe, na osnovu stava 1 podstav 1.3 ovog člana, imaju pravo da preinače disciplinsku meru kada ustanove da je civilni službenik izvršio kršenje, međutim organ poslodavca nije mu izrekao disciplinsku meru u skladu sa izvršenim kršenjem.*

Član 19
Procedura nadgledanja izbora civilnih službenika višeg rukovodećeg nivoa i rukovodećeg nivoa

[...]

5. *Nakon razmatranja izveštaja, Odbor donosi odluku:*
 - 5.1. *o usvajanju postupka izbora, kada utvrdi da je sprovedena u skladu sa načelima i pravilima zakonodavstva civilne službe;*
 - 5.2. *o poništavanju postupka izbora, kada utvrdi da je sprovedena u suprotnosti sa načelima i pravilima zakonodavstva civilne službe.*
6. *Odbor je obavezan da donese odluku o proceduri izbora civilnih službenika višeg rukovodećeg nivoa i rukovodećeg nivoa, u roku od trideset (30) dana od dana primanja kompletnog dosijea od organa poslodavca.*
7. *Ako se sprovođenje procedure izbora civilnih službenika višeg rukovodećeg nivoa i rukovodećeg nivoa sprovodi bez obaveštavanja Odbora da prisustvuje nadgledanju, procedura se smatra nevažećom, a Odbor prema službenoj dužnosti donosi odluku o poništavanju procedure.*
8. *Odluka Odbora o proceduri izbora civilnih službenika višeg rukovodećeg nivoa i rukovodećeg nivoa, predstavlja konačnu odluku u upravnom postupku i protiv ove odluke stranke u postupku imaju pravo pokretanja upravnog spora u skladu sa odredbama Zakona o upravnom sporu.*

Član 20

Nadgledanje institucija javne administracije u vezi sprovođenja pravila i načela zakonodavstva civilne službe

[...]

5. Odgovarajuća institucija javne administracije obavezna je da sprovede preporuke u roku utvrđenom odlukom Odbora.

Član 21

Odluka Odbora

- 1. Odluka Odbora predstavlja upravnu odluku u konačnoj formi i izvršava se od službenika višeg rukovodećeg nivoa ili odgovornog lica institucije koja je donela odluku prema stranki.*
- 2. Odluka treba da se sprovede u roku od petnaest (15) dana od dana prijema.*
- 3. Neizvršenje odluke Odbora od strane odgovornog lica institucije, predstavlja teško kršenje radnih zadataka.*

Član 22

Pokretanje upravnog spora

- 1. Protiv odluke Odbora, nezadovoljna stranka, koja tvrdi da je odluka Odbora nezakonita, može pokrenuti upravni spor u nadležni Sud, u roku utvrđenom odredbama Zakona o upravnom sporu.*
- 2. Pokretanje upravnog spora ne sprečava izvršenje odluke Odbora.*

Član 23

Procedura u slučaju neizvršenja odluke Odbora

- 1. Ako odgovorno lice institucije ne izvrši odluku Odbora u roku predviđenom u članu 21. ovog zakona, predsednik Odbora treba da u roku od petnaest (15) dana od dana kada je istekao rok za izvršenje odluke, u svim slučajevima treba pismeno da obavesti predsednika Skupštine, odgovarajuću komisiju za javnu administraciju i neposredno nadređeno odgovorno lice za izvršenje.*
- 2. U slučajevima kada je odgovorno lice za izvršenje odluke Odbora, u okviru izvršnog ogranka, za neizvršenje odluke treba se pismeno obavestiti i predsednika Vlade Republike Kosova.*
- 3. U slučajevima kada je odgovorno lice za izvršenje odluke Odbora predsednik opštine, za neizvršenje odluke treba pismeno obavestiti dotičnog ministra Ministarstva lokalne samouprave i predsednika Vlade Republike Kosova.*
- 4. Obaveštenje iz st. 1 i 2 ovog člana, smatra se zahtevom za pokretanje disciplinskog postupka protiv lica odgovornog za izvršenje, postupak se sprovodi u skladu sa odredbama predviđenim zakonodavstvom na snazi.*
- 5. Predsednik Vlade Republike Kosova ili odgovorni pretpostavljeni, obavezan je da pokrene disciplinski postupak protiv lica odgovornog za izvršenje, u roku od trideset (30) dana od dana prijema obaveštenja od predsednika Odbora.*

6. U slučaju da se ne preduzmu radnje shodno stavu 5 ovog člana, predsednik Odbora pismeno obaveštava predsednika Skupštine i odgovarajuću komisiju za javnu administraciju. Predsednik Skupštine, pismeno traži od predsednika Vlade Republike Kosova ili odgovornog nadređenog institucije, preduzimanje svih mera za sprovođenje odluke Odbora i preduzimanje mera protiv odgovornog lica, u skladu sa odredbama predviđenim zakonodavstvom na snazi.

7. U roku od trideset (30) dana od dana isteka roka za izvršenje odluke Odbora, stranka može pokrenuti postupak za izvršenje u nadležni Sud, shodno odredbama zakona o izvršnom postupku.

Član 24

Administrativne sankcije zbog neizvršenja odluke Odbora

1. U slučaju neizvršenja odluke Odbora, shodno članu 21. ovog člana, predsednik Odbora donosi odluku o obustavi pedeset posto (50%) mesečne plate za odgovorno lice do izvršenja odluke Odbora.

2. U skladu sa stavom 1 ovog člana, odluka se prosleđuje za izvršenje glavnom administrativnom službeniku dotičnog Ministarstva za upravljanje platnim spiskom, koji je obavezan da u roku od petnaest (15) dana od dana primanja odluke, da sprovede odluku i da pismeno obavesti Odbor o izvršenju odluke.

3. Protiv odluke o obustavi pedeset posto (50%) mesečne plate, nezadovoljna stranka ima pravo pokretanja upravnog spora u nadležnom sudu za upravna pitanja, u skladu sa odredbama Zakona o upravnom sporu.

4. Pokretanje upravnog spora ne zadržava izvršenje odluke Odbora.

5. U slučaju neizvršenja odluke predsednika Odbora o obustavi pedeset posto (50%) mesečne plate, u roku od trideset (30) dana od dana isteka roka za izvršenje, Odbor može pokrenuti postupak za izvršenje odluke u nadležni sud, u skladu sa odredbama Zakona o izvršnom postupku.

Član 25

Saradnja sa institucijama javne administracije

[...]

2. Institucije javne administracije koje imaju zaposlene civilne službenike, kao i svaki javni funkcioner ili civilni službenik, koji ima nadležnosti u administriranju civilne službe ili ima informacije u ovoj oblasti, obavezan je da saraduje sa Odborom.

3. U slučajevima kada organ poslodavca ili odgovorni službenik ne saraduje, Odbor izveštava Skupštinu o toj ne saradnji, koja to obaveštenje dostavlja predsedniku Vlade i neposredno nadređenom odgovornom licu”.

Prihvatljivost zahteva

76. Sud prvo razmatra da li zahtev ispunjava uslove prihvatljivosti, propisane Ustavom, dalje predviđene Zakonom i navedene Poslovníkom.

77. Kao prvo, Sud se poziva na stav 1. člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava, koji propisuje da *“Ustavni sud odlučuje samo u slučajevima koje su ovlašćene strane podnele sudu na zakonit način.”*

78. Pored toga, Sud se poziva na podstav (1) stava 2. člana 113. Ustava, koji propisuje:

“2. 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.”

79. Sud se takođe poziva i na stav 4. člana 135. [Izveštaj Ombudsmana], koji propisuje: *“Ombudsman ima pravo da pokrene pitanje pred Ustavnim sudom, koja su u saglasnosti sa odredbama ovog Ustava.”*

80. S tim u vezi, Sud primećuje da je podnosilac zahteva ovlašćena strana koja pred Sudom pokreće pitanje saglasnosti Osporenog zakona na osnovu člana 113. stav 2. Ustava.

81. Sud, takođe, uzima u obzir član 30. [Rok] Zakona i pravilo 67. stav (4) Poslovnika, koji utvrđuju da se zahtev mora podneti u roku od šest (6) meseci nakon stupanja na snagu osporenog akta.

82. Sud primećuje da je Osporeni zakon stupio na snagu 25. avgusta 2018. godine, a da je podnosilac dostavio svoj zahtev Sudu dana 2. novembra 2018. godine.

83. Pored toga, Sud uzima u obzir član 29. [Tačnost podneska] Zakona, koji propisuje:

“1. Podnesak podnešen u skladu sa članom 113, stav 2 Ustava se pokreće od jedne četvrtine (1/4) poslanika Skupštine Republike Kosovo, Predsednika Republike Kosovo, Vlade ili Ombudsmana.

2. Podnesak podnešen protiv spornog akta u skladu sa članom 113, stav 2 Ustava treba specificovati, inter alia, da li se čitav sporni akt ili posebni delovi istog smatraju kao oni koji nisu u skladu sa Ustavom.

3. Podnesak će specificovati sva pitanja koja se tiču neustavnosti spornog akta.”

84. Sud se takođe poziva i na pravilo 67. Poslovnika, koje propisuje:

Pravilo 67.

Podnesak u skladu sa članom 113.2 (1) i (2) Ustava i članovima 29. i 30. Zakona

(1) Podnesak podnet prema ovog pravilu mora ispuniti uslove utvrđene u članu 113. 2 (1) i (2) Ustava i članovima 29. i 30. Zakona.

(2) Kada se podnesak podnese u skladu sa članom 113.2 Ustava, ovlašćena strana treba, inter alia, da ukaže da li je čitav sporni akt ili posebni delovi istog i koji delovi navedenog akta smatraju kao oni koji nisu u skladu sa Ustavom.

(3) Podnesak će specifikovati sva pitanja koja se tiču neustavnosti spornog akta.

(4) Podnesak prema ovom pravilu mora da se podnese u roku od 6 (šest) meseci nakon stupanja na snagu spornog akta.

85. Sud primećuje da je podnosilac zahteva naveo relevantne ustavne odredbe za koje tvrdi da su povređene, takođe naveo je i odredbe Osporenog zakona za koje smatra da su nesaglasne sa Ustavom i podneo dokaze koji potkrepljuju njegove navode.
86. U zaključku, Sud utvrđuje da je podnosilac zahteva ovlašćena strana, da je identifikovao osporene odredbe Osporenog zakona, naveo svoje ustavne tvrdnje, podneo potkrepljujuće dokaze i podneo zahtev u propisanom roku.
87. Shodno tome, Sud proglašava da je zahtev prihvatljiv za razmatranje merituma zahteva.

Ocena merituma zahteva

88. Sud ponovo podseća da podnosilac zahteva osporava ustavnost određenih odredaba Osporenog zakona, odnosno članove 2, 3 (stav 1, podstavovi 2, 3 i 4), 4 (stav 1), 6, 7 (stav 1, podstavovi 2, 3 i 4), 11 (stav 3), 18, 19 (stavovi 5, 6 i 7), 20 (stav 5), 21, 22, 23, 24 i 25 (stavovi 2 i 3), tvrdeći da nisu u saglasnosti sa članom 132. [Uloga i nadležnosti Ombudsmana] i Poglavljem VI [Vlada Republike Kosovo] Ustava Republike Kosovo.

89. S tim u vezi, on navodi da osporene odredbe:

(i) "Daju Odboru nadležnost da nadgleda ne samo institucije Vlade, već i druge institucije, prekoračujući uski delokrug Odbora utvrđen u Poglavlju VI (Vlada Republike Kosovo) Ustava;

(ii) Daju Odboru nadležnosti za davanje uputstava i za uplitanje u Instituciju Ombudsmana, predstavljajući kršenje ustavne nezavisnosti Ombudsmana, i

(iii) Odredbe Osporenog zakona dodeljuju imunitet od krivičnog gonjenja, građanskih tužbi ili razrešenja, u vezi sa obavljanjem funkcija Odbora."

(i) Što se tiče navoda o prekoračenju uskog delokruga Odbora utvrđenog u Poglavlju VI (Vlada Republike Kosovo) Ustava

90. Sud podseća da podnosilac zahteva navodi da Ustav ne definiše izričito pojam „civilna služba“, niti utvrđuje institucije čiji se zaposleni smatraju delom ove civilne službe. Pored toga, podnosilac zahteva tvrdi da činjenica da je član 101.

sadržan u Poglavlju VI [Vlada Republike Kosovo], jasno pokazuje da se na ustavnom nivou civilnom službom smatraju sami službenici Vlade.

91. Shodno tome, Sud primećuje da podnosilac zahteva navodi da delokrug Osporenog zakona, propisan u članu 2. navedenog zakona, krši član 101. [Civilna služba] Ustava.
92. S tim u vezi, Sud se ponovo poziva na član 2. Osporenog zakona, koji propisuje:
“U delokrug ovog zakona spada Odbor kao i sve institucije javne administracije koje imaju zaposlene civilne službenike.”
93. Sud se takođe poziva i na odredbe člana 101. [Civilna Služba] Ustava, koje propisuju:
 1. *Sastav civilne službe će odražavati raznolikost stanovnika Kosova, uzimajući u obzir međunarodno priznato načelo polne jednakosti.*
 2. *Nezavisni savet za nadzor civilne službe će obezbediti poštovanje uredbi i načela koja regulišu civilnu službu, koja odražava raznolikost stanovništva Republike Kosovo.*
94. Pre svega, Sud želi da razjasni da tumačenje ustavnih normi ne treba shvatiti kao kreiranje nove norme, već kao pravilno čitanje i tumačenje postojećih normi kada one stvaraju nejasnoće u pogledu njihovog sadržaja i svrhe.
95. Sud podseća da se član 101. [Civilna Služba] Ustava, sa kojim je, prema navodima podnosioca, u suprotnosti član 2. Osporenog zakona, navodi na kraju Poglavlja VI Ustava.
96. U tom smislu, Sud primećuje da Poglavlje VI reguliše sledeća pitanja: 1) sastav, nadležnosti, izbor, odgovornosti, imunitet članova Vlade, postupke i podnošenje nepoverenja Vlade, 2) nadležnosti premijera, 3) osnivanje, broj ministarstva i predstavljanje zajednica unutar njih. Na kraju ovog poglavlja, zakonodavac, odredbama člana 101. Ustava pominje pojam „civilna služba“. Ovaj član Ustava u stavu 1 definiše: 1) sastav (raznolikost) civilne službe na nivou Republike Kosovo, i 2) osnivanje nezavisne institucije koja nadgleda poštovanje normi i principa civilne službe. Ove dve odredbe su u smislu člana 101. Ustava, međusobno zavisne, ali nisu međusobno zavisne i sa ostalim članovima Poglavlja VI Ustava.
97. Čitanjem ovog člana u kontekstu, odnosno po sadržaju i svrsi, dolazimo do zaključka da se radi o ustavnoj normi koja zahteva da materija (civilna služba) bude konkretnije uređena posebnim aktima.
98. U tom smislu, pravo na donošenje posebnog zakona o uređenju civilne službe u Republici Kosovo proističe iz stava 1. člana 101. Ustava, dok pravo na donošenje posebnog zakona o Odboru proističe iz stava 2. člana 101. Ustava.
99. Na osnovu napred navedenog, stav 2. člana 101. je usko povezan i predstavlja derivat stava 1., koji izričito propisuje da će se primena pravnih normi koje

uređuju civilnu službu nadgledati od strane „nezavisnog nadzornog odbora“. Stoga, u vezi sa tim, Sud primećuje da je delokrug Odbora ograničen i usko povezan sa osnovnim zakonom, odnosno sa posebnim zakonom koji uređuje civilnu službu.

100. U tom smislu, Sud se poziva na relevantne odredbe Zakona o civilnoj službi, koje propisuju sledeće:

Član 1 Svrha i delokrug

1. Ovim zakonom uređuje se status civilnih službenika, njihov radni odnos u institucijama centralne administracije i opštine.

2. 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 sređuju opštinsku administraciju.

[...]

4. Institucije centralne administracije, koja se sređuju posebnim zakonom, koje se pokore sa odredbama ovog zakona, osim u slučaju kada posebni zakon sadrži drugačije odredbe od istog.

Član 2 Definicije

1. Izrazi upotrebljeni u ovom zakonu imaju sledeće značenje:

1.1. civilna služba – celokupno telo zaposlenog administrativnog osoblja u državnim i javnim institucijama, predviđenim ovim zakonom, koji sprovode politike i garantuju poštovanje dotičnih pravila i procedura.

[...]

Član 3 Civilna služba Republike Kosovo

[...]

7. Prilikom sprovođenja ovog zakona poštovaće se ustavna nezavisnost nezavisnih institucija ekzekutive.

[...]

101. Na osnovu gore navedenih odredaba, svrha ovog zakona je regulisanje statusa i radnog odnosa zaposlenih u institucijama centralne i lokalne uprave. Dalje, zakonodavac u stavu 2 člana 1. propisuje da centralna administracija obuhvata administraciju Skupštine, administraciju Predsedništva, Kancelariju premijera i ministarstva, izvršne agencije, nezavisne agencije, regulatorne agencije, kao i opštinsku administraciju.
102. Međutim, zakonodavac je stavom 4 člana 1. propisao i ograničenja za delokrug i primenu odredaba ZCS-a, utvrđujući da će institucije centralne administracije biti predmet odredaba Zakona o civilnoj službi, osim ako posebni zakon ne sadrži drugačije odredbe od Zakona o civilnoj službi. Pored toga, kao što je i prethodno razrađeno, zakonodavac je prilikom izrade zakona uzeo u obzir i

ustavnu nezavisnost nezavisnih institucija, pa je članom 3. stav 7. Zakona o civilnoj službi propisao da tokom primene ovog zakona treba da se poštuje ustavna nezavisnost nezavisnih institucija od izvršne vlasti.

103. Sud takođe primećuje da zakonodavac u članu 2. [Definicije] Zakona o civilnoj službi pojašnjava i definicije (izraze) korišćene u zakonu. Tako se prema ovom članu, izraz „civilna služba“ odnosi na zaposlene u centralnoj i opštinskoj administraciji, a ne samo na civilne službenike administracije Vlade, odnosno ministarstava, kao što to navodi podnosilac zahteva.
104. Stoga, uzimajući u obzir gore navedena razmatranja, Sud smatra da izraz „civilna služba“ prema čitanju i tumačenju člana 101. Ustava mora biti shvaćen u njegovom kontekstu i cilju koji je imao izrađivač. Ovaj cilj je iskazan u članu 1. Zakona o civilnoj službi, zajedno sa ograničenjima delokruga koja su predviđena stavom 4 člana 1 ZCS-a, utvrđujući da će institucije centralne administracije biti predmet odredaba Zakona o civilnoj službi, osim ako posebni zakon ne sadrži drugačije odredbe od Zakona o civilnoj službi, čime se otklanja mogućnost pogrešnog tumačenja ili tehničke interpretacije navedene norme.
105. Iz tih razloga, Sud zaključuje da član 2. Osporenog zakona ne ograničava i ne krši suštinu člana 101. [Civilna služba] Ustava. Shodno tome, Sud smatra da je član 2. Osporenog zakona u saglasnosti sa članom 101. [Civilna služba], stavom 1. i 2. Ustava.

(ii) Što se tiče navoda o kršenju ustavne nezavisnosti Ombudsmana i drugih nezavisnih ustavnih institucija

106. Što se tiče nezavisnih ustavnih institucija, Sud se poziva na nezavisne institucije koje su izričito nabrojane u Poglavlju XII [Nezavisne Agencije], konkretno na članove 132-135. [Uloga i nadležnosti Ombudsmana], 136-138. [Stalni Revizor Kosova], 139. [Centralna izborna Komisija], 140. [Centralna Banka Kosova] i 141. [Nezavisna komisija za medije], a u vezi sa Ustavnim Sudom kao što je propisano u Poglavlju VIII [Ustavni sud] Ustava.
107. Sud podseća da što se tiče ustavne nezavisnosti Ombudsmana i drugih nezavisnih institucija, podnosilac zahteva u suštini tvrdi da:

a) Osporeni zakon, dodeljujući nadležnosti Odboru da, između ostalog, nadgleda izbor i imenovanje osoblja nezavisnih ustavnih institucija kako bi odlučio o žalbama u vezi sa povredama zakona o civilnoj službi, odnosno donošenjem obavezujućih odluka i preporuka za primenu zakona o civilnoj službi za Ombudsmana; i

b) primenjujući na isti/ujednačen način odredbe Zakona prema osoblju podnosioca zahteva i drugih nezavisnih institucija, s jedne strane, i drugim institucijama koje zapošljavaju civilne službenike, s druge strane, zadire u organizacionu nezavisnost podnosioca zahteva u suprotnosti sa članom 132. stav 2 Ustava i nezavisnost ostalih nezavisnih ustavnih institucija.

108. Shodno tome, podnosilac zahteva osporava nadležnosti Odbora predviđene Osporenim zakonom da nadgleda primenu zakona o civilnoj službi i donosi obavezujuće odluke u vezi sa primenom zakona o civilnoj službi u odnosu na nezavisne ustavne institucije ne uzimajući u obzir njihove interne propise donete na osnovu Ustava i posebnih zakona. Podnosilac tvrdi da se zakoni o civilnoj službi ne mogu primenjivati na nezavisne ustavne institucije, a posebno na Ombudsmana, na isti način kao na civilne službenike drugih institucija, jer to krši nezavisnost nezavisnih ustavnih institucija zagwarantovanu Ustavom i posebnim zakonima.
109. U vezi sa gore navedenim, Sud prvo primećuje da je Odbor, prema Osporenom zakonu, organ osnovan članom 101. stav 2. Ustava, i na specifičan način je nadležan da obezbedi *“poštovanje uredbi i načela koja regulišu civilnu službu [...]”*.
110. Što se tiče pravnog statusa Odbora, Sud podseća na svoju sudsku praksu, u kojoj je utvrdio da je Odbor nezavisna institucija osnovana zakonom u skladu sa Ustavom, odnosno članom 101.2 Ustava. Prema tome, sve obaveze koje proističu iz ove institucije u vezi sa pitanjima koja su u nadležnosti ove institucije proizvode pravno dejstvo za druge relevantne institucije, u kojima je status zaposlenih regulisan Zakonom o civilnoj službi Republike Kosovo. Odluka ove institucije predstavlja konačnu upravnu odluku koja, kao takva, treba da bude izvršena od strane nadležnog suda na osnovu predloga za izvršenje od strane poverioca u smislu ostvarivanja prava stečenog u upravnom postupku (vidi slučajeve Ustavnog suda KI33/16, *podnosilac zahteva: Minire Zeka*, presuda od 6. jula 2017. godine, st. 56; KI50/12, *podnosilac zahteva: Agush Lolluni*, presuda od 9. jula 2012. godine, st. 36, i KI129/11, *podnosilac zahteva: Viktor Marku*, presuda od 11. jula 2012. godine, st. 42).
111. Sud primećuje da je u Osporenom zakonu, pored nadležnosti Odbora da prima žalbe od nezadovoljnih strana primenom Zakona o civilnoj službi od strane državnih organa, detaljno navedena i nadležnost za nadzor prilikom izbora službenika višeg rukovodećeg nivoa i rukovodećeg nivoa. Ovaj Zakon ne pravi razliku između osoblja nezavisnih ustavnih institucija utvrđenih u Poglavlju VIII i XII Ustava i ostalih institucija državne uprave.
112. Sud takođe primećuje da je u članu 19. Osporenog zakona pridodat nadzor nad izborom civilnih službenika za više rukovodeće položaje, dok je ukinuti Zakon propisivao ili regulisao da će 1 (jedan) član Odbora *„učestvovati kao posmatrač“* u postupku izbora ili unapređenja kandidata za položaj rukovodećeg nivoa.
113. Sud primećuje da se u Osporenom zakonu, odnosno u članu 19. stavovima 5, 6, 7 i 8, za razliku od ukinutog Zakona, utvrđuje da nakon završetka postupka nadzora i podnošenja izveštaja od strane člana Odbora koji je nadgledao postupak izbora, Odbor donosi odluku, koja se, u skladu sa stavom 8 ovog člana, smatra *„konačnom odlukom u upravnom postupku i protiv te odluke strane imaju pravo da pokrenu upravni spor“*. Dok je u ranijem (ukinutom) Zakonu, u vezi sa postupkom izbora civilnih službenika na rukovodeće položaje nakon podnošenja izveštaja od strane člana Odbora u svojstvu posmatrača, imao nadležnost da donosi samo preporuku ako *„odluke Komisija za*

imenovanje nisu u skladu sa pravilima i načelima utvrđenim u Zakonu o civilnoj službi Republike Kosovo.“

114. Na osnovu napred navedenog, Sud ističe da je Odbor, u vezi sa postupkom izbora službenika višeg rukovodećeg nivoa i rukovodećeg nivoa, nadležan da istovremeno nadgleda postupak izbora i na kraju donese odluku koja je konačna i obavezujuća u vezi sa pravilnošću postupka izbora, bez obzira na to da li postoji spor i dali je podneta žalba ili ne u vezi s tim postupkom.
115. Naime, Sud primećuje da Odbor smatra da uzimajući u obzir Osporeni zakon i odredbe Zakona o Narodnom advokatu, Odbor ima pun mandat da vrši ustavne i zakonske funkcije u odnosu na civilne službenike zaposlene u Instituciji ombudsmana, odnosno da nadgleda poštovanje zakonodavstva o civilnoj službi u vezi sa radnim odnosom civilnih službenika Ombudsmana i da to ne utiče na vršenje ustavnih i zakonskih nadležnosti Ombudsmana. Dakle, po mišljenju Odbora, članovi osoblja Ombudsmana su civilni službenici i norme o civilnoj službi se takođe primenjuju i u odnosu na njih, isto kao i u odnosu na ostale institucije državne uprave.
116. Sud primećuje da Osporeni zakon ne predviđa izuzetak u delokrugu Odbora u pogledu vršenja njegovih gore navedenih nadležnosti u odnosu na nezavisne ustavne institucije, a ni u primeni pravila zakonodavstva o civilnoj službi u odnosu na nezavisne ustavne institucije. Shodno tome, Osporeni zakon ne predviđa da će se tokom vršenja njegovih nadležnosti uzimati u obzir posebni zakoni nezavisnih institucija i njihova interna pravila.

Opšta načela koja se odnose na nezavisnost nezavisnih ustavnih institucija utvrđenih u Poglavlju VIII i XII Ustava

117. Sud primećuje da podnosilac zahteva osporava Osporeni zakon i u odnosu na druge nezavisne institucije, uključujući između ostalog i Ustavni sud i nezavisne institucije sadržane u Poglavlju XII Ustava. Sud primećuje da u vezi sa ovim pitanjem, podnosilac zahteva pominje samo svoju nezavisnost zagaranovanu članom 132. Ustava. Međutim, Sud ponavlja da je na njemu samom da okarakteriše činjenice slučaja *vis-à-vis* ustavnih normi i da ga ne obavezuje karakterizacija koju je dao podnosilac zahteva (vidi, među ostalim izvorima, *Guerra i drugi protiv Italije*, ESLJP, presuda od 19. februara 1998. godine, stav 44).
118. Sud takođe podseća da je u slučaju KO73/16, podnosilac zahteva: *Ombudsman*, ocena ustavnosti Administrativnog cirkulara br. 01/2016 donetog 21. januara 2016. godine od strane Ministarstva javne administracije Republike Kosovo, presuda od 16. novembra 2016. godine (u daljem tekstu: presuda KO73/16), predmet razmatranja bila upravo nezavisnost nezavisnih ustavnih institucija, a naročito nezavisnost podnosioca zahteva i Suda.
119. U gore navedenoj presudi, Sud je istakao *“da se Ustav zasniva na doktrini podele vlasti. 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. Pored tri grane vlasti, zakonodavne,*

izvršne i redovnog sudstva, Ustav garantuje specijalni status Kancelariji Ombudsmana i drugim nezavisnim institucijama nabrojanim u Poglavlju XII Ustava. Ustav garantuje i specijalni status Ustavnom sudu kao konačnom garantu i tumaču Ustava. Podnosilac zahteva i Ustavni sud nisu deo zakonodavnog, izvršnog ili redovnog sudstva. Isto važi i za druge nezavisne institucije nabrojane u Poglavlju XII Ustava” (vidi, mutatis mutandis, presudu KO73/16, st. 63, 64, 65, vidi, takođe, presudu u slučaju KO98/11 od 20. septembra 2011. godine, podnosilac zahteva: Vlada Republike Kosovo, u odnosu na imunitet poslanika Skupštine Republike Kosovo, predsednika Republike Kosovo i članova Vlade Republike Kosovo, st. 44).

120. S tim u vezi, Sud ponovo podseća na član 132.2 Ustava, koji propisuje: *“Ombudsman je nezavisan u sprovođenju svoje dužnosti i ne prihvata uplitanja ili uputstva ostalih organa ili institucija, koje sprovode vlast u Republici Kosovo”,* kao i na član 133. [Kancelarija Ombudsmana], koji propisuje: *“Ombudsman ima svoju kancelariju i poseban budžet, koji predlaže i kojim sam upravlja, na osnovu zakona.”*
121. Sud se poziva i na Zakon br. 05/L-019 o Narodnom advokatu, odnosno na član 3. [Osnovna načela delatnosti Narodnog advokata], stav 2, koji propisuje: *“Institucija Narodnog advokata uživa organizacionu, administrativnu i finansijsku nezavisnost za ostvarenje zadataka utvrđene Ustavom Republike Kosova i zakonom”,* kao i na član 32. [Osoblje], stav 2, koji propisuje: *“Prema zaposlenima u INA, sprovode se odredbe Zakona o civilnoj službi, u toj meri da se ne zadire ustavna nezavisnost institucije.”*
122. Sud takođe podseća da prema članu 37. [Pravilnici Institucije] Zakona o Narodnom advokatu *“Narodni Advokat donosi Pravilnik o radu, Pravilnik za unutrašnju organizaciju i sistematizaciju radnih mesta, postupke donošenja odluka i ostalih organizacionih pitanja, u skladu sa zakonom.”*
123. Sud je u presudi KO73/16 naveo sledeće: *“Kancelarija Ombudsmana je nezavisna institucija koja je stvorena da obezbedi odgovornost javnih organa vis-à-vis prava i sloboda pojedinaca. U ispunjavanju ove uloge, institucija nezavisno vrši svoj mandat bez prihvatanja instrukcija ili uplitanja od strane bilo kog drugog državnog organa. Pored toga, Ustav postavlja obavezu organima države preko zakona i drugih sredstava da bi se osigurala nezavisnost, nepristrasnost, dostojanstvo i efikasnost Kancelarije Ombudsmana i drugih nezavisnih institucija”* (vidi presudu KO73/16, st. 68 i 69).
124. Pored toga, Sud je naglasio da su sve institucije obavezne po Ustavu da poštuju nezavisnost Kancelarije ombudsmana. Isto tako, Sud je naglasio da je Ombudsman dužan da osigura svoju nezavisnost izdavanjem propisa, naloga i drugih pravnih akata na takav način da oni ne ograničavaju njegovu funkcionalnu, organizacionu i finansijsku nezavisnost (vidi, *mutatis mutandis*, presudu KO73/16, st. 69).
125. Sud se u gore navedenoj presudi u vezi sa Ustavnim sudom pozvao na stav 2. člana 112. Ustava [Osnovna načela], u kome je propisano: *“Ustavni sud je potpuno nezavistan u obavljanju svojih dužnosti”,* kao i na član 115.

[Organizacija Ustavnog suda] u kome je propisano: *“Ustavni sud će odrediti svoju unutrašnju organizaciju, uredbu o radu, procese donošenja odluka i ostalih organizacionih pitanja, u saglasnosti sa zakonom”* (vidi presudu KO73/16).

126. Pored toga, Zakon o Ustavnom sudu u članu 14. [Budžet] propisuje da *“bez obzira na odredbe ostalih zakona, Ustavni sud priprema predlog o svom godišnjem budžetu i isti podnosi Skupštini Republike Kosova na usvajanje. [...] Budžet koji je predložio Ustavni sud se u potpunosti uključuje u Konsolidovani budžet Kosova, koji se podnosi skupštini na usvajanje.”* Ovaj član takođe navodi da *“Ustavni sud nezavisno upravlja svojim budžetom i odgovoran je za efikasno trošenje istog, i isti je podložan unutrašnjoj i spoljnoj reviziji koju sprovodi Generalni revizor Kosova* (vidi presudu KO73/16, stav 90).
127. Takođe, član 12. stav 5. Zakona o Ustavnom sudu propisuje da se u odnosu na zaposlene u Sekretarijatu primenjuju zakonske odredbe o civilnim službenicima. Pored toga, pravilo 20. [Osoblje Sekretarijata], stav (4) Poslovnika o radu Suda takođe propisuje: *“zakonske odredbe predviđene za civilne službenike, kao što je propisano članom 12. Zakona biće primenljive za ustavno administrativno osoblje ukoliko takve zakonske odredbe ne utiču na nezavisnost Suda, kao što je garantovano u članu 112. stavu 2. Ustava i u članu 2. Zakona.”*
128. Slično kao za podnosioca zahteva, Sud je što se tiče Ustavnog suda, u svojoj presudi KO73/16 utvrdio da se mandat za donošenje svog poslovnika o radu nalazi u isključivoj nadležnosti Suda, obrazlažući i svrhu ovog utvrđenja na sledeći način: *“očigledno je da su autori Ustava ciljali da obezbede nezavisnost i efikasnost Ustavnom sudu, omogućavajući mu da sam stvori svoj Poslovnik o radu i na taj način spreči uplitanje u vršenje dodeljenih odgovornosti. Ovo, takođe, govori i potvrđuje da Sud ima poseban položaj i nadležnost u skladu sa Ustavom i unutar sistema državnih institucija. Shodno tome, nezavisnost Suda zahteva da se rukovodi određenim pravilima, štaviše, ustavnim vrednostima i obavezuje Vladu i njene grane da ih poštuju”* (vidi presudu KO73/16, st. 79 i 80).
129. Sud je takođe naglasio da on mora biti u mogućnosti da odlučuje o svojoj unutrašnjoj organizaciji i postigne efikasno funkcionisanje. Na Skupštini je da odredi i odobri budžet institucija Republike Kosovo, ali u skladu sa Ustavom. Ustav obavezuje zakonodavca i izvršnu vlast da ne ugrožava nezavisnost Suda (vidi, na primer, *Odluku o dopustivosti i meritumu Ustavnog suda Bosne i Hercegovine* u predmetu br. U 6/06 od 29. marta 2008. godine).
130. Ovaj poseban status podnosioca zahteva i nezavisnih ustavnih institucija utvrđenih u Poglavlju VIII i XII Ustava, odražava se i u Zakonu br. 03/L-149 o civilnoj službi Republike Kosovo, odnosno u stavu 4. člana 1. [Svrha i delokrug] koji propisuje: *“Institucije centralne administracije, koja se sređuju posebnim zakonom, koje se pokore sa odredbama ovog zakona [Zakona o civilnoj službi], osim u slučaju kada posebni zakon sadrži drugačije odredbe od istog”,* kao i u članu 3. [Civilna služba Republike Kosovo] u kojem se propisuje:

“prilikom sprovođenja ovog zakona poštovaće se ustavna nezavisnost nezavisnih institucija ekzekutive.”

131. Sud takođe primećuje da je u svojoj presudi KO73/16, u kojoj je ocenio Cirkular Vlade o klasifikaciji radnih mesta u civilnoj službi, naveo: *“Sprovođenje zakona i državne politike jedna je od ustavnih obaveza Vlade. Međutim, Vlada treba da uzme u obzir poseban status Ombudsmana, Suda i drugih nezavisnih institucija u skladu sa ustavnom garancijom njihove nezavisnosti, kao što je već navedeno. Shodno tome, priprema, sadržaj i primenljivost bilo koje norme u vezi sa njihovim funkcionisanjem i unutrašnji opisi posla i plata treba adekvatno i na odgovarajući način da se stvore i utvrde. Nije dovoljno da Vlada, primenjujući identične kriterijume koji se primenjuju za vladine agencije, primeni na isti način i za nezavisne institucije definisane u Ustavu”* (vidi, *mutatis mutandis*, presudu KO73/16, st. 69).
132. Sud se u slučaju KO73/16, po pitanju nezavisnosti nezavisnih institucija, pozvao i na odluku (V-19-07) Ustavnog suda Albanije koji je obrazložio:

“Pojam nezavisnosti nema i ne može da ima isti sadržaj ili smisao u odnosu na sve ustavne organe i institucije. On varira u zavisnosti od prirode organa, njegovih ustavnih dužnosti i funkcija. Međutim, generalno govoreći, mora se naglasiti da njihova nezavisnost garantovana Ustavom i odgovarajućim organskim zakonima ima za komponentu ili urođen element organizacionu, funkcionalnu i finansijsku nezavisnost. Pored pitanja izbora, imenovanja ili razrešenja rukovodilaca i drugih visokih zvaničnika organa i ustavnih institucija, između ostalog, organizaciona nezavisnost važi i u pogledu njihovog prava da sami izrađuju i određuju, u skladu sa određenim kriterijumima, strukturu i organe, uključujući i pravo da imenuju direktore i savetnike, broj i sastav funkcionera pomoćnih kabineta, imenuju zvaničnike na nižim pozicijama, zapošljavaju osoblje na različitim nivoima, itd. Funkcionalna nezavisnost organa i ustavnih institucija je usko povezana sa sadržajem aktivnosti koje oni obavljaju, koja se direktno reguliše i ima svoje temelje u odgovarajućim ustavnim odredbama [...]. Nijedan drugi organ ili institucija, deo jedne od tradicionalne vlasti, ne može da se meša u razmatranju i rešavanju pitanja koje će prema slučaju činiti centralni predmet aktivnosti drugih ustavnih organa i institucija [...]. S druge strane, ustavne odredbe i odgovarajući organski zakoni očigledno utvrđuju da upravljanje ovim budžetom u skladu sa zakonom treba prepustiti ovim samim organima. Naravno, oni znaju bolje od svih ostalih da procene svoje zahteve i probleme, potrebe za investicijama, ciljeve koje žele da postignu, itd.” (vidi odluku (V-19-07) Ustavnog suda Albanije u slučaju br. 43/13, od 3. maja 2007. godine).

133. Otuda, po pitanju statusa osoblja nezavisnih ustavnih institucija, a posebno podnosioca zahteva i Ustavnog suda, kao što je to određeno Ustavom i posebnim zakonima, Sud primećuje:
- a) da se odredbe relevantnog zakonodavstva, uključujući i zakonodavstvo o civilnoj službi, ne odnose konkretno na osoblje nezavisnih ustavnih

institucija kao civilne službenike, već predviđaju da se za njih primenjuje zakonodavstvo o civilnoj službi;

- b) da se zakonodavstvo o civilnoj službi, uključujući i Osporeni zakon, primenjuje na osoblje tih nezavisnih ustavnih institucija samo u onoj meri u kojoj ne narušava njihovu nezavisnost;
 - c) da Ustav i posebni zakoni ovlašćuju i obavezuju nezavisne institucije, a posebno podnosioca zahteva i Sud, da donose propise, naloge i druge pravne akte kako bi regulisali specifičnosti vezane za radni odnos njihovog osoblja, koje se razlikuju od opštih normi propisanih drugim zakonima, uključujući i Osporeni zakon, na takav način da osiguraju njihovu funkcionalnu i organizacionu nezavisnost, ali samo u meri koja je potrebna da se osigura njihova nezavisnost koja je propisana Ustavom i posebnim zakonima.
 - d) da poslovnike i druge pravne akte nezavisnih ustavnih institucija koji regulišu specifičnosti u vezi sa radnim odnosom osoblja nezavisnih institucija koje proističu iz Ustava i posebnih zakona moraju poštovati sve institucije, uključujući izvršne i druge institucije, kao što je Odbor, i imaju prioritet u odnosu na druge zakone.
134. S druge strane, Sud je istakao da nezavisne institucije, uključujući i podnosioca zahteva, ne mogu da postupaju u vakuumu u odnosu na zakonski okvir. Sud smatra da nezavisnost podnosioca zahteva i Suda, takođe podleže i određenim ograničenjima i kontroli. Oni su sadržani u članu 14.3 Zakona o Ustavnom sudu, koji propisuje: *“Ustavni sud nezavisno upravlja svojim budžetom i odgovoran je za efikasno trošenje istog, i isti je podložan unutrašnjoj i spoljnoj reviziji koju sprovodi Generalni revizor Kosova”*. Slično tome, član 35.4 Zakona o Narodnom advokatu predviđa: *“Institucija Narodnog advokata menadžira na nezavisan način svoj budžet i podleže unutrašnjem i spoljašnjem auditiranju, kao i auditiranju od Generalnog revizora Republike Kosovo”* (vidi presudu KO73/16, st. 90).
135. Pored toga, Sud je istakao da je u skladu sa članom 137. Ustava [Nadležnosti stalnog revizora Kosova], stalni revizor Republike Kosovo jedini organ uspostavljen Ustavom koji može da vrši reviziju ekonomske aktivnosti podnosioca zahteva i Suda, kao i svih drugih javnih institucija u Republici Kosovo (vidi presudu KO73/16, stav 91).
136. Sud, pored toga, podseća da prema članu 32. [Pravo na pravno sredstvo] Ustava, *“svako lice ima pravo da koristi pravna sredstva na sudske i administrativne odluke, koje uskraćuju njena/njegova prava ili interese, na zakonom propisan način.”*
137. Otuda, ni nezavisne ustavne institucije ne mogu biti oslobođene od obaveze da u pravilnicima i drugim pravnim aktima, radi regulisanja specifičnosti u vezi sa radnim odnosom svojih zaposlenih, osiguraju da se nikom ne povredi pravo da koristi pravna sredstva protiv njihovih upravnih odluka, kao što je zagantovano članom 32. Ustava.

Ocena ustavnosti odredaba Osporenog zakona u vezi sa nezavisnih ustavnih institucijama i ostalih Javnih institucija

138. Sud najpre primećuje da Osporeni zakon ne predviđa izuzetak u delokrugu Odbora u članu 2. [Delokrug] ili u bilo kojoj drugoj njegovoj odredbi u odnosu na nezavisne ustavne institucije sadržane u Poglavlju VIII i XII Ustava, kao što to čine Ustav, posebni zakoni i Zakon o civilnoj službi.
139. Međutim sud je ocenio Ustavnost člana 2 Osporenog zakona, gde je pojasnio da izraz „civilna služba“ prema čitanju i tumačenju člana 101. Ustava mora biti shvaćen u njegovom kontekstu i cilju koji je imao zakonodavac, a koji je iskazan u članu 1. Zakona o civilnoj službi, zajedno sa ograničenjima delokruga koja su predviđena stavom 4 člana 1 ZCS-a, utvrđujući da će institucije centralne administracije biti predmet odredaba Zakona o civilnoj službi, osim ako posebni zakon ne sadrži drugačije odredbe od Zakona o civilnoj službi, čime se otklanja mogućnost pogrešnog tumačenja ili tehničke interpretacije navedene norme.
140. Dalje, Odbor, u skladu sa članom 4. Osporenog zakona, i onako kako ga je protumačio i sam Odbor u svom odgovoru upućenom Sudu, obavlja svoje funkcije oslanjajući se isključivo na primenu zakonodavstva o civilnoj službi, a ne i na interne propise nezavisnih ustavnih institucija, donete na osnovu Ustava i posebnih zakona, i službenike u nezavisnim institucijama automatski smatra civilnim službenicima.
141. Sud podseća da nadležnosti Odbora, između ostalog, uključuju:
- razmatranje i donošenje obavezujućih i konačnih odluka o žalbama civilnih službenika (član 6 (1.1), član 18.);
 - nadzor nad procedurom izbora civilnih službenika višeg rukovodećeg nivoa i rukovodećeg nivoa, bez žalbe od strane zainteresovanih strana (član 6 (1.2), član 19.), donoseći obavezujuću odluku u vezi sa njima; i
 - redovni godišnji i vanredni nadzor institucija javne uprave koje zapošljavaju civilne službenike (član 6 (1.3) i član 20.) i iznošenje obavezujućih preporuka u vezi sa njima.
142. Sud, štaviše, primećuje da Odbor, u skladu sa članom 24. Osporenog zakona, ima pravo da nametne i sankcije za neizvršenje odluka i preporuka Odbora i da u skladu sa članovima 7. i 25. Osporenog zakona, zahteva od svih institucija saradnju sa Odborom, pristup svakom dosijeu i dokumentu koji se odnosi na sprovođenje propisa i načela građanskog zakonodavstva, intervjuisanje bilo kog civilnog službenika i druge informacije.
143. Sud ocenjuje da Osporeni zakon propisuje jedinstveni pristup za ocenu primene zakona o civilnoj službi na sve javne institucije, uključujući i nezavisne ustavne institucije.
144. Sud još jednom podseća da se u skladu sa Ustavom i posebnim zakonima, na osoblje nezavisnih ustavnih institucija primenjuju propisi o civilnoj službi sve dok ne narušavaju njihovu nezavisnost. Ovo takođe podrazumeva i zakone koji regulišu nadzor nad sprovođenjem ovih zakona, kao i Osporenog zakona. Međutim, kao što proizilazi iz Ustava i posebnih zakona, nezavisne institucije, a

posebno podnosilac zahteva i Sud, ovlašćeni su da donose propise, naloge i druge pravne akte radi regulisanja specifičnosti vezanih za radni odnos osoblja koji se razlikuju od opštih normi utvrđenih drugim zakonima, uključujući i Osporeni zakon, na takav način da oni osiguraju njihovu funkcionalnu i organizacionu nezavisnost. Ove posebne norme moraju poštovati sve institucije, uključujući i Odbor.

145. Stoga, Sud smatra da se prilikom primene Osporenog zakona moraju poznavati funkcije i poseban autoritet nezavisnih ustavnih institucija koji se odražavaju, *inter alia*, u donošenju i primeni njihovih internih propisa radi zaštite njihove nezavisnosti utvrđene Ustavom i posebnim zakonima u meri koja je potrebna za zaštitu njihove organizacione, funkcionalne i budžetske nezavisnosti, kao što se zahteva gore opisanim načelima, internim propisima ovih institucija i specifičnostima rada njihovog osoblja.
146. Sud, shodno tome, zaključuje da se nadležnosti Odbora propisane Osporenim zakonom primenjuju i na nezavisne ustavne institucije, sve dok to ne narušava njihovu nezavisnost zagarantovanu Ustavom, te da se ta nezavisnost odražava u donošenju internih akata tih institucija na osnovu njihovih ustavnih nadležnosti predviđenih Ustavom i posebnim zakonima, radi zaštite njihove nezavisnosti.
147. Štaviše, Sud smatra da se pitanja koja pokreće podnosilac zahteva u vezi osporenih odredaba protežu i na ostale javne institucije koje zapošljavaju civilne službenike, pored nezavisnih institucija.
148. S tim u vezi, Sud ponovo naglašava da je na njemu samom da okarakteriše činjenice slučaja *vis-à-vis* ustavnih normi i da ga ne obavezuje karakterizacija koju je dao podnosilac zahteva (vidi, među ostalim izvorima, *Guerra i ostali protiv Italije*, ESLJP, presuda od 19. februara 1998. godine, stav 44).
149. Prema tome, Sud će u nastavku upusti u pojedinačnu ocenu ustavnosti ostalih osporenih članova Zakona, u vezi sa njihovom primenom u odnosu na sve javne institucije, osim članova 2. i 11. (stav 3.) koji se razmatraju zasebno kao deo konkretnih navoda podnosioca zahteva.

Ocena ustavnosti člana 3. (stav 2., 3. i 4.) Osporenog zakona

150. Sud se ponovo poziva na član 3. (stav 2., 3. i 4.) Osporenog zakona, koji propisuje:

“Član 3 Definicije

1. Pojmovi upotrebljeni u ovom zakonu imaju sledeće značenje:

[...]

1.2. Civilni službenik – podrazumeva civilnog službenika prema definiciji Zakona o civilnoj službi;

1.3. Civilni službenik višeg rukovodećeg nivoa – podrazumeva civilne službenike višeg rukovodećeg nivoa prema definiciji Zakona o civilnoj službi;

1.4. Civilni službenik rukovodećeg nivoa-podrazumeva civilne službenike rukovodećeg nivoa prema definiciji Zakona o civilnoj službi; [...]”

151. Sud primećuje da su definicije utvrđene gore navedenim odredbama iste kao i definicije utvrđene u Zakonu o civilnoj službi.
152. Stoga, Sud zaključuje da član 3. stavovi 2., 3. i 4. Osporenog zakona ne ograničavaju i ne krše suštinu neke konkretne odredbe Ustava. Prema tome, ove odredbe su saglasne sa Ustavom.

Ocena ustavnosti člana 4. (stav 1.) Osporenog zakona u vezi sa članom 3. (stav 1.1.) Osporenog zakonu

153. Sud podseća na član 3. (stav 1.1.) i član 4. (stav 1.) Osporenog zakona, koji utvrđuju:

*“Član 3
Definicije*

- 1. Pojmovi upotrebljeni u ovom zakonu imaju sledeće značenje:
1.1. Nezavisni nadzorni odbor civilne službe Kosova-podrazumeva nezavisnu ustavnu instituciju koja obezbeđuje poštovanje pravila i načela koja regulišu civilnu službu;
[...].*

**Član 4
Nezavisni nadzorni odbor civilne službe Kosova**

- 1. Odbor je nezavisna ustavna institucija koja obezbeđuje usaglašenost pravila i načela koja regulišu civilnu službu.
[...].”*

154. Sud primećuje da podnosilac zahteva osporava član 4 stav 1 osporenog zakona koji je u direktnoj vezi sa članom 3 stav 1.1 gde je prema gore navedenim odredbama, Odboru dodeljen status nezavisne ustavne institucije. Stoga će Sud upustiti u ocenu ustavnosti člana 4 stav 1 u vezi sa članom 3 stav 1.1 Osporenog zakona.
155. S tim u vezi, Sud podseća da je Ustav u svom Poglavlju XII izričito utvrdio nezavisne ustavne institucije, propisujući i njihovu ulogu i status.
156. Sud, takođe, primećuje da je u Poglavlju XII, član 142. Ustava uspostavio zakonski osnov za osnivanje nezavisnih agencija, propisujući sledeće:

“Nezavisne agencije Republike Kosovo su one institucije koje je osnovala Skupština, na osnovu relevantnih zakona, koji regulišu osnivanje, funkcionisanje i njihova ovlašćenja. Nezavisne agencije vrše svoje funkcije nezavisno od svih ostalih organa ili vlasti Republike Kosovo.”

157. Sud primećuje da nezavisne agencije koje su osnovane prema članu 142. Ustava nemaju isti status kao one nezavisne ustavne institucije koje su izričito navedene u Poglavlju XII Ustava. Ovo stoga što su uloga i status nezavisnih ustavnih institucija izričito uređeni Poglavljem XII Ustava, zbog važnosti i specifičnosti ustavnih ovlašćenja koje one vrše. S druge strane, uloga, status i ovlašćenja nezavisnih agencija se uređuju zakonom usvojenim od strane Skupštine na osnovu kriterijuma utvrđenih u članu 142. Ustava.
158. Poglavlje XII Ustava ne ovlašćuje Skupštinu Kosova da zakonom osniva druge nezavisne ustavne institucije sa istim statusom kao nezavisne institucije sadržane u Poglavlju XII, već samo nezavisne agencije dodeljujući im ovlašćenja utvrđena članom 142. Ustava.
159. Prema tome, Sud ocenjuje da se Odbor ne može kategorisati kao nezavisna ustavna institucija prema Poglavlju XII Ustava.
160. Iz tih razloga, Sud zaključuje da član 4. stav 1. vezano sa članom 3.1. podstavovima 1.1. Osporenog zakona nisu u skladu sa Poglavljem XII Ustava. Stoga, ove odredbe nisu saglasne sa Ustavom.

Ocena ustavnosti člana 6. Osporenog zakona

161. Sud podseća na član 6. Osporenog zakona, koji propisuje:

“Član 6 Funkcije Odbora

1. Za nadzor sprovođenja pravila i načela zakonodavstva civilne službe, Odbor ima sledeće osnovne funkcije:

1.1. razmatra i donosi odluke o žalbama civilnih službenika i kandidata za zapošljavanje u civilnoj službi;

1.2. nadzire proceduru izbora i odlučuje da li su imenovanja civilnih službenika višeg rukovodećeg nivoa i rukovodećeg nivoa, sprovedena u skladu sa pravilima i načelima Zakona civilne službe;

1.3. nadgleda institucije javne administracije koje imaju zaposlene civilne službenike u vezi sprovođenja pravila i načela zakonodavstva civilne službe.”

162. Sud podseća da nadležnosti Odbora na osnovu člana 6. obuhvataju:
- razmatranje i donošenje obavezujućih i konačnih odluka o žalbama civilnih službenika;
 - nadzor nad procedurom izbora civilnih službenika višeg rukovodećeg nivoa i rukovodećeg nivoa, bez bilo kakve žalbe od strane zainteresovanih strana, donoseći obavezujuću odluku u vezi sa njima; i
 - redovni godišnji i vanredni nadzor institucija javne uprave koje zapošljavaju civilne službenike.
163. S tim u vezi, Sud ponovo podseća da je u slučaju KI33/16, naveo da Odbor uživa prerogative suda u smislu člana 31. Ustava i člana 6. EKLJP-a i da se “sud” karakteriše u suštinskom smislu izraza svojom sudijskom funkcijom, odnosno utvrđivanjem pitanja unutar svoje nadležnosti na osnovu pravila zakona i nakon postupaka koji su sprovedeni na propisan način [...]”,

utvrđujući da su odluke Odbora “konačne, obavezujuće i izvršne” te da je Odbor u smislu člana 31. Ustava i člana 6. ESLJP-a nezavisan jer a) je nezavisan od izvršne vlasti i b) ima punu nadležnost da odlučuje o pitanjima koja su pred njim kako je propisano članom 31. Ustava i članom 6. ESLJP-a (vidi, mutatis mutandis, slučaj KI33/16, *Minire Zeka*, gore navedeno, stav 59. U vezi nezavisnosti jednog “nezavisnog tribunala” vidi slučaj KO12/17, podnosilac zahteva *Narodni advokat*, presuda Ustavnog suda, od 9. maja 2017. godine, stav 75).

164. Sud podseća da primenljivost člana 31. Ustava i člana 6. stav 1. ESLJP-a zavisi od postojanja spora. Prema ovom konceptu, spor mora biti stvaran i ozbiljan i da je povezan ne samo sa postojanjem prava već i sa delokrugom i načinom ostvarivanja tog prava (vidi, slučaj ESLJP-a, *Denisov protiv Ukraine*, br. 76639/11, presuda od 25. septembra 2018. godine, stav 44).
165. S tim u vezi, Sud ističe da je Odbor smatran kao “kvazi sudska” institucija, odnosno kao tribunal u vezi sa civilnom službom (pojam “tribunal” je široko rasprostranjen u diskursu ESLJP-a) koji uživa sudske prerogative upravo zbog nezavisnosti od izvršne vlasti i kao institucija koja ima potpunu nadležnost da donosi obavezujuće odluke u vezi sa sporovima između civilnih službenika ili kandidata za civilne službenike na jednoj strani i institucija koje zapošljavaju civilne službenike, na drugoj strani.
166. Dakle, davanje nadležnosti Odboru da za neke određene pozicije odlučuje o izboru civilnih službenika i postane deo donošenja odluka bez obzira na to da li postoji spor ili ne u vezi neke određene pozicije, i da na kraju ovog procesa donese obavezujuću odluku o zakonitosti izbora, u suprotnosti je sa njegovom “kvazi sudskom” ulogom, koji ima prerogative „tribunala“ nezavisnog od izvršne vlasti, koji odlučuje prema žalbama ovlašćenih stranaka onako kako je sada već utvrđeno praksom Ustavnog suda.
167. Sud smatra da je primarna funkcija Nezavisnog nadzornog odbora da rešava sporove koji su nastali između civilnih službenika ili kandidata za civilne službenike na jednoj strani i institucija koje zapošljavaju civilne službenike, na drugoj strani. Preuzimanje izvršnih funkcija od strane Nezavisnog nadzornog odbora u postupku izbora kandidata u direktnoj je suprotnosti sa njegovom “kvazi sudskom” ulogom koja je osnovna funkcija Nezavisnog nadzornog odbora.
168. Sud, takođe, primećuje da po pitanju razmatranja žalbi civilnih službenika i redovnog godišnjeg nadzora, Odbor ima nadležnost u odnosu na sve civilne službenike bez izuzetka. S druge strane, što se tiče nadzora nad procedurom izbora civilnih službenika, nadležnosti Odbora su ograničene samo na položaje rukovodećeg i višeg rukovodećeg nivoa. Ova nadležnost Odbora ne obuhvata nadzor nad procedurom izbora u odnosu na preostali deo civilnih službenika, što dovodi do različitog tretmana civilnih službenika u odnosu na nadležnosti Odbora.
169. S tim u vezi, Sud se poziva na član 24. Ustava koji utvrđuje da su svi ravnopravni pred zakonom i da svi uživaju pravo na sudsku zaštitu.

170. Sud se poziva na sudsku praksu koja ukazuje da samo razlike u tretiranju, na osnovu prepoznatljive karakteristike, *ili statusa*, mogu da predstavljaju neravnopravno tretiranje u smislu člana 24. Ustava i člana 14. EKLJP-a. *Štaviše*, kako bi se jedno pitanje pokrenulo na osnovu člana 24., mora postojati razlika u tretiranju osoba u analognim ili sličnim situacijama (vidi, *mutatis mutandis* *Kjeldsen, Busk Madsen i Pedersen protiv Danske*, aplikacije br. 5095/71, 5920/72 i 5926/72, 7. decembar 1976. godine, stav. 56; *Carson i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, aplikacija br. 42184/05, 16. mart 2010. godine, stav 61).
171. Sud smatra da, u svrhu tumačenja člana 24. Ustava i člana 14. EKLJP-a, različito tretiranje je nejednako i proizvoljno ako: nema objektivnog i razumnog opravdanja, drugim rečima, ako ne teži legitimnom cilju, ili 2) kada ne postoji razumni odnos proporcionalnosti (odnosno, srazmernosti) između korišćenih sredstava i cilja koji se želi postići (vidi, *mutatis mutandis* *Abdulaziz, Cabales i Balkandali protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, aplikacije br. 9214/80; 9473/81 i 9474/81, 24. april 1985. godine, stav 72).
172. Sud naglašava da Vlada i Skupština uživaju određeno polje slobodne procene, odnosno diskrecioni prostor, u oceni da li se i u kojoj meri može opravdati nejednako tretiranje u istim okolnostima. Opseg tog polja varira u zavisnosti od okolnosti, predmeta spora i istorije slučaja. Široko polje se uglavnom dozvoljava kada je reč o opštim merama ekonomske ili socijalne strategije, osim ako su očigledno bez ikakvog razumnog osnova (vidi, *mutatis mutandis*, *Burden protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, predstavka br. 13378/05, 29. april 2008. godine, stav 60; *Khamtokhu i Aksenchik protiv Rusije*, citiran u tekstu iznad, stav 64).
173. Radi toga će Sud konkretno oceniti da li je član 6. stav 1.2 Osporenog zakona u skladu sa pravima na jednakost pred zakonom prema članu 24. Ustava.
- a. Nejednako tretiranje
174. Sud prvo utvrđuje da li postoji razlika u tretiranju civilnih službenika u analognoj ili relevantno sličnoj situaciji.
175. Sud primećuje da na osnovu stava 1.2 člana 6. Osporenog zakona, Odbor vrši nadzor nad izborom civilnih službenika rukovodećeg i višeg rukovodećeg nivoa i donosi obavezujuću odluku o zakonitosti njihovog izbora, što predstavlja konačnu odluku u upravnom postupku. Nezadovoljne strane potom imaju mogućnost da ospore tu odluku, pokretanjem upravnog spora. Dok, što se tiče preostalog dela civilnih službenika, takav nadzor nije predviđen, ali se za nezadovoljne stranke dozvoljava mogućnost podnošenja žalbe Odboru, nakon čega stranke koje su nezadovoljne odlukama Odbora imaju pravo da pokrenu upravni spor.
176. Sud primećuje da iz napred navedenog proizilazi da civilni službenici rukovodećeg i višeg rukovodećeg nivoa imaju nadzor Odbora nad njihovim izborom, koji donosi obavezujuću odluku, a da se u odnosu na ostale civilne službenike ne predviđa ova obaveza, već samo mogućnost podnošenja žalbe Odboru.

177. Sud smatra da se obe kategorije, kako civilni službenici rukovodećeg i višeg rukovodećeg nivoa, s jedne strane, tako i ostali civilni službenici, s druge strane, nalaze u analognoj ili relativno sličnoj situaciji, odnosno, svi su civilni službenici. Međutim, zbog nivoa njihovog položaja, nalaze se u suštinski različitoj situaciji u pogledu procedure njihovog izbora.
178. Shodno tome, Sud smatra da je razlika u načinu njihovog izbora i uloge Odbora u njihovom izboru napravljena u zavisnosti od njihovog položaja u civilnoj službi. Samim tim, Sud zaključuje da postoji određena razlika u tretiranju civilnih službenika, koji se nalaze u analognoj ili relevantno sličnoj situaciji, koja predstavlja ograničenje prava na izbor u civilnu službu.

b. Legitimno i proporcionalno

179. Sud podseća na ono što je prethodno naveo da nejednako tretiranje nije u skladu sa članom 24. Ustava ako ne sledi legitiman cilj ili ako ne postoji razuman odnos proporcionalnosti između sredstava koja su korišćena i cilja koji se želi postići.
180. S tim u vezi, Sud će analizirati:
- (1) Da li je ograničenje predviđeno zakonom;
 - (2) Da li postoji legitiman cilj koji se nastoji postići tim ograničenjem, i
 - (3) Da li postoji odnos proporcionalnosti između ograničenja prava i cilja koji se nastoji ostvariti.
181. Što se tiče kriterijuma (1), Sud primećuje da je nadležnost Odbora za nadzor nad izborom civilnih službenika rukovodećeg i višeg rukovodećeg nivoa predviđena članom 6. stav 1.2 Osporenog zakona donetog od strane Skupštine, koja predstavlja državnu instituciju kojoj je Ustav dodelio vršenje zakonodavne vlasti. Sud zaključuje da je ograničenje prava na jednakost pred zakonom predviđeno zakonom.
182. Što se tiče kriterijuma (2), Sud primećuje da član 1. Osporenog zakona utvrđuje da je cilj donošenja ovog zakona određivanje funkcija, nadležnosti i organizacije Odbora.
183. Međutim, Sud primećuje da se iz odredaba Osporenog zakona ne može utvrditi koji je bio cilj odredbe kojom je propisana nadzorna uloga Odbora samo za položaje rukovodećeg i višeg rukovodećeg nivoa, a ne i za ostale kategorije civilne službe.
184. Shodno tome, Sud zaključuje da ne postoji bilo kakav legitiman cilj koji se nastoji postići različitim tretiranjem kandidata/civilnih službenika.
185. Sud se poziva na svoju praksu (vidi presudu u slučajevima KO01/17 i KO157/18), u kojoj je utvrdio da nepostojanje legitimnog cilja za nejednako tretiranje čini nepotrebnom analizu proporcionalnosti između sredstava koja su korišćena i cilja koji se želi postići.

186. Shodno tome, Sud smatra da nejednako tretiranje civilnih službenika u odnosu na nadležnost Odbora za nadzor nad izborom civilnih službenika, utvrđeno članom 6. stav 1.2 Osporenog zakona nije u saglasnosti sa članom 24 [Jednakost pred zakonom] Ustava.

Ocena ustavnosti člana 7. (stav 1 podstavovi 2, 3 i 4) Osporenog zakona

187. Sud podseća na član 7. (stav 1, podstavovi 2, 3 i 4) Osporenog zakona, koji propisuje:

“Član 7 Nadležnosti Odbora

1. U cilju izvršavanja funkcija, Odbor ima pravo:

[...]

1.2. da ima pristup i da kontroliše dosije i svaki dokument u vezi sprovođenja pravila i načela zakonodavstva civilne službe;

1.3. da intervjuiše svakog civilnog službenika koji može imati informacije koje su neposredno važne za izvršavanje funkcija Odbora;

1.4. da zahteva i da preuzima od institucija svaku neophodnu informaciju za izvršavanje svojih zadataka;

[...]”

188. U tom smislu, imajući u vidu ono što je rečeno u vezi sa nadležnostima Odbora da odlučuje o izboru određene kategorije civilnih službenika, Sud naglašava da se nadležnosti Odbora utvrđene u ovom članu odnose isključivo na funkcije Odbora u vezi sa ocenom žalbi kada postoji “spor“ i njegovom nadzornom ulogom u vezi sprovođenja načela i pravila zakonodavstva o civilnoj službi. Stoga, Sud ocenjuje da odredbe ovog člana nisu u suprotnosti sa Ustavom.

189. Stoga, Sud zaključuje da član 7. stav 1. podstavovi 2., 3. i 4. Osporenog zakona ne ograničavaju i ne krše srž neke konkretne odredbe Ustava. Prema tome, ove odredbe su u saglasnosti sa Ustavom.

Ocena ustavnosti člana 18. Osporenog zakona

190. Sud podseća na član 18. Osporenog zakona, koji propisuje:

“Član 18 Načini rešavanja žalbi

1. Veće Odbora koje razmatra žalbe, odlučuje na sledeći način:

1.1. ostavlja na snagu upravni akt i odbija žalbu;

1.2. stavlja van snage ili poništava upravni akt i usvaja žalbu;

1.3. menja upravni akt delimično usvajajući žalbu;

1.4. obavezuje nadležni upravni organ da donese upravni akt, kada je nepravedno odbijeno njegovo donošenje;

1.5. okončava upravno procesiranje;

1.6. vraća na preispitivanje;

1.7. odbacuje žalbu;

1.8. oglašava nenadležnim;

1.9. obustavlja postupak.

2. Veća Odbora koja razmatraju žalbe, na osnovu stava 1 podstav 1.3 ovog člana, imaju pravo da preinače disciplinsku meru kada ustanove da je civilni službenik izvršio kršenje, međutim organ poslodavca nije mu izrekao disciplinsku meru u skladu sa izvršenim kršenjem“.

191. S tim u vezi, gore navedene nadležnosti odnose se isključivo na funkcije Odbora u vezi sa žalbama kada postoji “spor“. Takođe, imajući u vidu prethodno objašnjeno, da Odbor uživa prerogative suda u smislu člana 31. Ustava, Odbor, pored nezavisnosti od izvršne vlasti, mora da ima “*punu nadležnost*” da odluči o predmetu koji se nalazi pred njim, što uključuje nadležnost da ukine u svakom pogledu, po pitanju činjenica i zakona, odluke organa koji je doneo ili treba da donese odluku (*vidi Schmautzer protiv Austrije*, citiran u tekstu iznad, stav 36; *Gradinger protiv Austrije*, citiran u tekstu iznad, stav 44; i *Terra Woningen B.V. protiv Holandije*, citiran u tekstu iznad, stav 52).
192. Ovom cilju služe i nadležnosti navedene u članu 18. Osporenog zakona. Član 18. Osporenog zakona ne ograničava i ne krši suštinu neke konkretne odredbe Ustava. Prema tome, ove odredbe su u saglasnosti sa Ustavom.

Ocena ustavnosti člana 19. (stavovi 5, 6, 7 i 8) Osporenog zakona

193. Sud podseća na to da član 19. (stav 5, 6, 7 i 8) Osporenog zakona propisuje sledeće:

„Član 19

Procedura nadgledanja izbora civilnih službenika višeg rukovodećeg nivoa i rukovodećeg nivoa

[...]

5. Nakon razmatranja izveštaja, Odbor donosi odluku:

5.1. o usvajanju postupka izbora, kada utvrdi da je sprovedena u skladu sa načelima i pravilima zakonodavstva civilne službe i

5.2. o poništavanju postupka izbora, kada utvrdi da je sprovedena u suprotnosti sa načelima i pravilima zakonodavstva civilne službe.

6. Odbor je obavezan da donese odluku o proceduri izbora civilnih službenika višeg rukovodećeg nivoa i rukovodećeg nivoa, u roku od trideset (30) dana od dana primanja kompletnog dosijea od organa poslodavca.

7. Ako se sprovođenje procedure izbora civilnih službenika višeg rukovodećeg nivoa i rukovodećeg nivoa sprovodi bez obaveštavanja Odbora da prisustvuje nadgledanju, procedura se smatra nevažećom, a Odbor prema službenoj dužnosti donosi odluku o poništavanju procedure.

8. Odluka Odbora o proceduri izbora civilnih službenika višeg rukovodećeg nivoa i rukovodećeg nivoa, predstavlja konačnu odluku u upravnom

postupku i protiv ove odluke stranke u postupku imaju pravo pokretanja upravnog spora u skladu sa odredbama Zakona o upravnom sporu”.

194. S tim u vezi, a imajući u vidu da je član 6. stav 1.2 Osporenog zakona, koji predviđa nadležnost Odbora da odlučuje obavezujućom odlukom bez ikakve žalbe i kada još uvek ne postoji “spor” u vezi sa zakonitošću nadzora civilnih službenika višeg rukovodećeg i rukovodećeg nivoa, proglašen je od Suda da je u suprotnosti sa njegovom “kvazi sudskom” ulogom koja je osnovna funkcija Nezavisnog nadzornog odbora i da isti nije u saglasnosti sa članom 24. [Jednakost pred zakonom] Ustava.
195. Stoga, Sud zaključuje da i član 19. stavovovi 5, 6, 7 i 8 Osporenog zakona, budući da regulišu pitanje obavezujuće odluke o izboru kategorije civilnih službenika, takođe nisu u saglasnosti sa članom 24. [Jednakost pred zakonom] Ustava. Prema tome, ove odredbe nisu u saglasnosti sa Ustavom.

Ocena ustavnosti člana 20. (stav 5) Osporenog zakona

196. Sud podseća da član 20. (stav 5) Osporenog zakona propisuje:

“Član 20

Nadgledanje institucija javne administracije u vezi sprovođenja pravila i načela zakonodavstva civilne službe

[...]

5. Odgovarajuća institucija javne administracije obavezna je da sprovede preporuke u roku utvrđenom odlukom Odbora”.

197. Sud naglašava da on, imajući u vidu da nije utvrdio povredu člana 6. stav 1.3, kada je ocenio član 6. Osporenog zakona koji predviđa nadležnost Odbora za nadgledanje institucija javne administracije koje imaju zaposlene civilne službenike.
198. Stoga, iz tih razloga, Sud zaključuje da i član 20. stav 5 Osporenog zakona ne ograničava i ne krši suštinu neke konkretne odredbe Ustava. Prema tome, ove odredbe su u saglasnosti sa Ustavom.

Ocena ustavnosti člana 21. Osporenog zakona

199. Sud podseća da član 21. Osporenog zakona propisuje:

„Član 21

Odluka Odbora

- 1. Odluka Odbora predstavlja upravnu odluku u konačnoj formi i izvršava se od službenika višeg rukovodećeg nivoa ili odgovornog lica institucije koja je donela odluku prema stranki.*
- 2. Odluka treba da se sprovede u roku od petnaest (15) dana od dana prijema.*
- 3. Neizvršenje odluke Odbora od strane odgovornog lica institucije, predstavlja teško kršenje radnih zadataka.*

200. Sud naglašava da imajući u vidu ono što je navedeno u vezi sa članom 6. stav 1.2 Osporenog zakona, nadležnosti Odbora utvrđene u ovom članu se odnose isključivo na funkcije Odbora u vezi sa ocenom žalbi kada postoji "spor" i njegovom nadzornom ulogom u pogledu sprovođenja načela i pravila zakonodavstva o civilnoj službi. Stoga, Sud ocenjuje da odredbe ovog člana nisu u suprotnosti sa Ustavom.
201. Stoga, iz tih razloga, Sud zaključuje da član 21. Osporenog zakona ne ograničava i ne krši suštinu neke konkretne odredbe Ustava. Prema tome, ove odredbe su u saglasnosti sa Ustavom.

Ocena ustavnosti člana 22. Osporenog zakona

202. Sud podseća na član 22. Osporenog zakona, koji propisuje:

Član 22 Pokretanje upravnog spora

- 1. Protiv odluke Odbora, nezadovoljna stranka, koja tvrdi da je odluka Odbora nezakonita, može pokrenuti upravni spor u nadležni Sud, u roku utvrđenom odredbama Zakona o upravnom sporu.*
- 2. Pokretanje upravnog spora ne sprečava izvršenje odluke Odbora.*

203. Sud primećuje da je ovaj član Osporenog zakona povezan i sa članom 22. Zakona br. 03/L-202 o upravnim sporovima, koji utvrđuje da "tužba ne odlaže izvršenje upravnog akta protiv koga je ona podnesena, osim ako je zakonom drugačije predviđeno". Pored toga, član 22. Osporenog zakona potvrđuje sudsku zaštitu za stranke koje su nezadovoljne odlukama Odbora.
204. Stoga, iz tih razloga, Sud zaključuje da član 22. Osporenog zakona ne ograničava i ne krši suštinu neke konkretne odredbe Ustava. Prema tome, ove odredbe su u saglasnosti sa Ustavom.

Ocena ustavnosti člana 23. Osporenog zakona

205. Sud podseća na član 23. Osporenog zakona, koji propisuje:

Član 23 Procedura u slučaju neizvršenja odluke Odbora

- 1. Ako odgovorno lice institucije ne izvrši odluku Odbora u roku predviđenom u članu 21. ovog zakona, predsednik Odbora treba da u roku od petnaest (15) dana od dana kada je istekao rok za izvršenje odluke, u svim slučajevima treba pismeno da obavesti predsednika Skupštine, odgovarajuću komisiju za javnu administraciju i neposredno nadređeno odgovorno lice za izvršenje.*
- 2. U slučajevima kada je odgovorno lice za izvršenje odluke Odbora, u okviru izvršnog ogranka, za neizvršenje odluke treba se pismeno obavestiti i predsednika Vlade Republike Kosova.*

3. U slučajevima kada je odgovorno lice za izvršenje odluke Odbora predsednik opštine, za neizvršenje odluke treba pismeno obavestiti dotičnog ministra Ministarstva lokalne samouprave i predsednika Vlade Republike Kosova.

4. Obaveštenje iz st. 1 i 2 ovog člana, smatra se zahtevom za pokretanje disciplinskog postupka protiv lica odgovornog za izvršenje, postupak se sprovodi u skladu sa odredbama predviđenim zakonodavstvom na snazi.

5. Predsednik Vlade Republike Kosova ili odgovorni pretpostavljeni, obavezan je da pokrene disciplinski postupak protiv lica odgovornog za izvršenje, u roku od trideset (30) dana od dana prijema obaveštenja od predsednika Odbora.

6. U slučaju da se ne preduzmu radnje shodno stavu 5 ovog člana, predsednik Odbora pismeno obaveštava predsednika Skupštine i odgovarajuću komisiju za javnu administraciju. Predsednik Skupštine, pismeno traži od predsednika Vlade Republike Kosova ili odgovornog nadređenog institucije, preduzimanje svih mera za sprovođenje odluke Odbora i preduzimanje mera protiv odgovornog lica, u skladu sa odredbama predviđenim zakonodavstvom na snazi.

7. U roku od trideset (30) dana od dana isteka roka za izvršenje odluke Odbora, stranka može pokrenuti postupak za izvršenje u nadležni Sud, shodno odredbama zakona o izvršnom postupku“.

206. Sud naglašava da se nadležnosti Odbora utvrđene u ovom članu odnose isključivo na funkcije Odbora u vezi sa ocenom žalbi kada postoji “spor“ i njegovom nadzornom ulogom u pogledu primene načela i pravila zakonodavstva o civilnoj službi.
207. Stoga, iz tih razloga, Sud zaključuje da član 23. Osporenog zakona ne ograničava i ne krši suštinu neke konkretne odredbe Ustava. Prema tome, ove odredbe su u saglasnosti sa Ustavom.

Ocena ustavnosti člana 24. Osporenog zakona

208. Sud podseća na član 24. Osporenog zakona koji propisuje:

Član 24

Administrativne sankcije zbog neizvršenja odluke Odbora

1. U slučaju neizvršenja odluke Odbora, shodno članu 21. ovog člana, predsednik Odbora donosi odluku o obustavi pedeset posto (50%) mesečne plate za odgovorno lice do izvršenja odluke Odbora.

2. U skladu sa stavom 1 ovog člana, odluka se prosleđuje za izvršenje glavnom administrativnom službeniku dotičnog Ministarstva za upravljanje platnim spiskom, koji je obavezan da u roku od petnaest (15) dana od dana primanja odluke, da sprovede odluku i da pismeno obavesti Odbor o izvršenju odluke.

3. Protiv odluke o obustavi pedeset posto (50%) mesečne plate, nezadovoljna stranka ima pravo pokretanja upravnog spora u nadležnom sudu za upravna pitanja, u skladu sa odredbama Zakona o upravnom sporu.

4. Pokretanje upravnog spora ne zadržava izvršenje odluke Odbora.

5. U slučaju neizvršenja odluke predsednika Odbora o obustavi pedeset posto (50%) mesečne plate, u roku od trideset (30) dana od dana isteka roka za izvršenje, Odbor može pokrenuti postupak za izvršenje odluke u nadležni sud, u skladu sa odredbama Zakona o izvršnom postupku.

209. Sud naglašava da nadležnosti Odbora utvrđene u ovom članu imaju za cilj uspostavljanje mehanizma za izvršenje njegovih odluka. Takve nadležnosti za izvršenje njegovih odluka imaju i druge administrativne institucije. S tim u vezi, Sud se poziva i na Zakon br. 2002/09 o Inspektoratu rada na Kosovu, izmenjen i dopunjen Zakonom br. 03/L-017 o izmenama i dopunama Zakona o Inspektoratu rada br. 2002/09, koji utvrđuje da glavni inspektor rada nadgleda izvršenje rešenja koja se odnose na povredu zakona o radu, pravila zaštite na radu i preduzete sankcije. Sud se takođe poziva i na član 92. Zakona o radu br. 03/L-212, koji utvrđuje: *“1. Kada nije drugačije predviđeno, svaka osoba koja krši odredbe ovoga Zakona, kazniće se sa kaznom u visini od sto (100) do deset hiljada (10.000) evra. 2. Kada kršenje je izvršeno protiv zaposlenog mlađeg od osamnaest (18) godina, poslodavac ili drugo odgovorno lice kazniće se kaznom u visini od dvostrukog koje je određena u stavu 1.”*
210. Sud podseća da u slučaju neizvršenja njegovih odluka, Odbor ima pravo da pokrene izvršni postupak u skladu sa Zakonom o izvršnom postupku. Član 24. Osporenog zakona predviđa i sudsku zaštitu za lica koja su nezadovoljna odlukama Odbora.
211. Stoga, iz tih razloga, Sud zaključuje da član 24. Osporenog zakona ne ograničava i ne krši suštinu neke konkretne odredbe Ustava. Prema tome, ove odredbe su u saglasnosti sa Ustavom.

Ocena ustavnosti člana 25. Osporenog zakona

212. Sud podseća na član 25. Osporenog zakona, koji propisuje:

“Član 25

Saradnja sa institucijama javne administracije

[...]

2. Institucije javne administracije koje imaju zaposlene civilne službenike, kao i svaki javni funkcioner ili civilni službenik, koji ima nadležnosti u administriranju civilne službe ili ima informacije u ovoj oblasti, obavezan je da saraduje sa Odborom.

3. U slučajevima kada organ poslodavca ili odgovorni službenik ne saraduje, Odbor izveštava Skupštinu o toj ne saradnji, koja to obaveštenje dostavlja predsedniku Vlade i neposredno nadređenom odgovornom licu”.

213. S tim u vezi, Sud naglašava da se nadležnosti Odbora utvrđene u ovom članu odnose isključivo na funkcije Odbora u vezi sa ocenom žalbi kada postoji *“spor”* i njegovu nadzornu ulogu u pogledu primene načela i pravila zakonodavstva o civilnoj službi.

214. Stoga, iz tih razloga, Sud zaključuje da član 25. Osporenog zakona ne ograničava i ne krši suštinu neke konkretne odredbe Ustava. Prema tome, ove odredbe su u saglasnosti sa Ustavom.

(iii) Što se tiče navoda o imunitetu od krivičnog gonjenja, građanskih parnica ili razrešenja u vezi sa obavljanjem funkcija Odbora

215. Sud primećuje da podnosilac zahteva osporava i član 11. [Mandat članova Odbora], stav 3 Osporenog zakona u vezi sa imunitetom članova Odbora, a koji propisuje:

“3. Predsednik i članovi Odbora, u vezi donošenja odluka u okviru ustavnih i zakonskih funkcija Odbora, uživaju imunitet od krivičnog gonjenja, građanskih parnica ili razrešenja.”

216. S tim u vezi, Sud podseća na navode podnosioca zahteva, koji je naglasio da imunitet članova Odbora nije zasnovan na Ustavu jer on jasno precizira civilne službenike koji uživaju imunitet. On navodi da prema Ustavu, samo poslanici Skupštine, sudije redovnih sudova, sudije Ustavnog suda i Ombudsman uživaju imunitet.

217. Podnosilac zahteva, pozivajući se na presudu Suda KO98/11, podnosilac zahteva: Vlada Republike Kosovo, u odnosu na imunitet poslanika Skupštine Republike Kosovo, predsednika Republike Kosovo i članova Vlade Republike od 20. septembra 2011. godine (u daljem tekstu: slučaj KO98/11), navodi da ova vrsta imuniteta ne može dodeliti drugim pravnim ukoliko nije propisan samim Ustavom.

218. Sud primećuje da Odbor, s druge strane, svoje obrazloženje o imunitetu potkrepljuje i na osnovu gore citirane presude Ustavnog suda KI33/16, u kojoj je Sud izjavio da Odbor uživa prerogativ „suda“ u smislu člana 6. EKLJP-a.

219. Sud ocenjuje da Odbor navodi da njegovi članovi treba da uživaju imunitet, obzirom na to da uživaju prerogativ „suda“ i da kao takvi, treba da imaju isti imunitet kao i sudije redovnih sudova.

220. Stoga, Sud će prvo oceniti da li članovi Odbora mogu po automatizmu uživati imunitet koji uživaju sudije.

221. Sud podseća da je u slučaju KI33/16 izjavio da Odbor *“uživa prerogativ suda u smislu člana 6. EKLJP-a”* i da se *“sud” karakteriše u suštinskom smislu izraza svojom sudijskom funkcijom, odnosno utvrđivanjem pitanja unutar svoje nadležnosti na osnovu pravila zakona i nakon postupaka koji su sprovedeni na propisan način [...]“*.

222. S tim u vezi, Sud naglašava da je u slučaju KI33/16, pozivanje na član 6. EKLJP-a urađeno da bi se naglasilo da su odluke Odbora *“konačne, obavezujuće i izvršne”* i da je Odbor u smislu člana 6 nezavisan, jer je (a) nezavisan organ od izvršne vlasti, i (b) ima punu jurisdikciju da odlučuje o pitanjima pred njim kao što je propisano u članu 31. Ustava i članu 6. EKLJP-a (vidi, *mutatis mutandis*, slučaj KI 33/16, *Minire Zeka*, citiran u tekstu iznad,

stav 59. U vezi sa nezavisnošću „nezavisnog tribunala” vidi slučaj KO12/17, podnosilac zahteva: *Ombudsman*, presuda Ustavnog suda od 9. maja 2017. godine, stav 75).

223. Shodno tome, slučaj KI33/16 se ne može koristiti kao osnov za kategorizaciju Odbora kao „suda“ u smislu onoga što je Ustav već utvrdio u stavu 1 člana 102. [Opšta načela sudskog sistema], u kojem je navedeno da „*sudsku vlast u Republici Kosovo sprovode sudovi*“.
224. U tom smislu, Sud smatra da postojanje faktora koji prava stranaka u određenom postupku čine neophodnim, ne dodeljuje po automatizmu privilegije „suda“ autoritetu/organu koji je nadležan za sprovođenje tog upravnog postupka, odnosno Odboru u konkretnom slučaju.
225. Stoga, Sud ističe da na osnovu utvrđenja da Odbor nije sud u smislu člana 102. Ustava i na osnovu činjenice da je pozivanje na „sud“ i član 6. EKLJP-a u slučaju KI33/16 urađeno na ograničen način i samo u svrhu da se stranama pruži najšira pravna zaštita pred Odborom i u odnosu na pravna dejstva odluka Odbora, članovi Odbora ne mogu imati koristi od takvog statusa. Korišćenje presedana u slučaju KI33/16 u cilju povećanja privilegija statusa članova Odbora, nije u suprotnosti sa samim duhom navedenog slučaja.
226. Argument Odbora da je on nezavisan organ prema Ustavu, ne bi trebalo mešati sa vrstom nezavisnosti koja se dodeljuje i garantuje organima sudske vlasti, koji u svojoj celovitosti spadaju u okvire člana 6. EKLJP-a. Nezavisni organi poslednje upravne instance čije odluke podležu istim proceduralnim garancijama za stranke su brojni, ali ih ne treba mešati sa sudskom vlašću i karakteristikama koje prate takvu vlast u prizmi prava i sloboda zagarantovanih Ustavom i EKLJP.
227. Shodno tome, Sud ocenjuje da se članovi Odbora ne mogu smatrati „sudijama“ u smislu Ustava i imuniteta koje uživaju sudije na osnovu člana 107. Ustava.
228. Sud će u nastavku oceniti da li član 11. stav 3 Osporenog zakona krši odredbe Ustava, onako kako tvrdi podnosilac zahteva.
229. S tim u vezi, podnosilac zahteva je pomenuo članove Ustava koji propisuju imunitet za predsednika Republike, poslanike Skupštine, članove Vlade, sudije redovnih sudova, sudije Ustavnog suda i Ombudsmana.
230. S tim u vezi, Sud ističe da članovi Ustava koji propisuju imunitet za gore navedene zvaničnike, a na koje se pozvao podnosilac zahteva, nisu iscrpni, u smislu da regulišu imunitet za gore pomenute zvaničnike, ali ne ograničavaju ili izričito zabranjuju da se imunitet za druge službenike odredi posebnim zakonima. Ovo pitanje nije regulisano ni članom 101. stav 2 Ustava, koji definiše Odbor kao instituciju koja nadgleda pravila i načela civilne službe.
231. Praksa dodele imuniteta putem zakona, iako Ustav nije to izričito predvideo, poznata je i u drugim zemljama, a dodela imuniteta nekim državnim institucijama ohrabrena je i od strane Evropske komisije za demokratiju putem prava, poznate kao „Venecijanska komisija“. Venecijanska komisija je u

“Kompilaciji Venecijanske komisije o instituciji ombudsmana” ocenila zakone različitih država koji predviđaju funkcionalni imunitet za ombudsmana, njegove zamenike, ali i za pomoćno osoblje institucije ombudsmana.

232. S tim u vezi, Venecijanska komisija je ocenjujući Zakon o ombudsmanu Armenije izjavila da ombudsman i pomoćno osoblje, treba da uživaju imunitet od pravnih postupaka za reči koje izgovore ili napišu i dela koja izvrše u zvaničnom svojstvu-funkcionalni imunitet (vidi Kompilaciju Venecijanske komisije o instituciji ombudsmana CDL-PI(2016)001 od 5. februara 2016. godine, str. 14).
233. Sličnu ocenu o dodeli imuniteta putem zakona, ne samo ombudsmanu i njegovim zamenicima, već i pomoćnom osoblju ovih institucija, Venecijanska komisija je iznela i prilikom ocene zakona koji se odnose na institucije ombudsmana Moldavije, Crne Gore i Srbije, koji nisu nužno imali imunitet regulisan Ustavom (vidi Kompilaciju Venecijanske komisije o instituciji ombudsmana CDL-PI(2016)001 od 5. februara 2016. godine, str. 14).
234. Venecijanska komisija je dodelu imuniteta putem zakona ocenila i u slučaju imuniteta tužilaca (vidi Kompilaciju mišljenja i izveštaja o tužiocima CDL-PI(2018)001 od 11. novembra 2017. godine).
235. Međutim, ono što treba oceniti jeste da li dodela imuniteta članovima Odbora krši bilo koje od prava predviđenih Ustavom.
236. S tim u vezi, Sud podseća da se pitanje imuniteta javnih službenika povezuje sa pravom na pravično i nepristrasno suđenje zagwarantovanim članom 31. Ustava i članom 6. EKLJP-a. Zbog toga se Sud poziva na odredbe člana 31. Ustava i člana 6. EKLJP-a, koji propisuju:

“Član 31 [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje]

1. Svakom se garantuje jednaka zaštita prava pred sudom, ostalim državnim organima i nosiocima javnih.

2. Svako ima pravo na javno, nepristrasno i pravično razmatranje odluka o pravima i obavezama ili za bilo koje krivično gonjenje koje je pokrenuto protiv njega/nje, u razumnom roku, od strane nezavisnog i nepristrasnog, zakonom ustanovljenog, suda.

[...]

Član 6 (Pravo na pravično suđenje)

Prilikom utvrđivanja građanskih prava i obaveza ili osnovanosti bilo kakve krivične optužbe protiv njega, svako ima pravo na pravično suđenje i javnu raspravu u razumnom roku pred nezavisnim i nepristrasnim, zakonom ustanovljenim sudom.

[...]

237. Sud takođe ističe da se u skladu sa članom 53. [Tumačenje odredbi ljudskih prava] Ustava: “osnovna prava i slobode zagarrantovana ovim Ustavom tumače u saglasnosti sa sudskom odlukom Evropskog suda za ljudska prava”.

238. Što se tiče imuniteta, ESLJP je istakao da imunitet može da se dodeli nekim kategorijama državnih službenika i to može da bude u skladu sa zahtevima člana 6. stav 1 EKLJP (vidi, *mutatis mutandis*, slučaj ESLJP-a *Gryzanov protiv Rusije*, br. 19673/03, presuda od 12. juna 2012. godine).
239. Sud ističe da je ESLJP utvrdio da član 6. stav 1 garantuje „pravo na sud“ na osnovu kojeg „pravo na pristup“ znači da pravo da se pokrene postupak pred građanskim sudom predstavlja jedan njegov aspekt, kao suštinski deo prava na pravično suđenje. Međutim, ovo pravo nije apsolutno i može biti ograničeno; ova ograničenja su dozvoljena jer „pravo na pristup“ po svojoj prirodi zahteva da ovo pitanje bude regulisano od strane država. U tom pogledu, države uživaju određeno polje slobodne procene, a konačna odluka o poštovanju zahteva prava na pravično suđenje je na Sudu (vidi, *mutatis mutandis*, slučaj ESLJP-a *Osman protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 87/1997/871/1083, presuda od 28. oktobra 1998. godine, stav 147; slučaj ESLJP-a, *Princ Hans-Adam II od Lihtenštajna protiv Nemačke*, br. 42527/98, presuda od 12. jula 2001. godine, stav 44).
240. Sud mora da oceni da li primenjena ograničenja ne ograničavaju pojedincima pristup sudovima na takav način ili u onoj meri u kojoj se krši sama suština prava. Pored toga, ograničenje ne bi bilo u skladu sa članom 6. stav 1 EKLJP-a ako ne sledi objektivni cilj i ako ne postoji razuman odnos proporcionalnosti između mere koja je preduzeta i cilja koji se želi postići (vidi, *mutatis mutandis*, slučaj ESLJP-a *Osman protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, br. 87/1997/871/1083, presuda od 28. oktobra 1998. godine, stav 147; slučaj ESLJP-a *Princ Hans-Adam II od Lihtenštajna protiv Nemačke*, br. 42527/98, presuda od 12. jula 2001. godine, stav 44).
241. Shodno tome, Sud će u konkretnom slučaju oceniti da li imunitet koji je predviđen za članove Odbora prema Osporenom zakonu (i) teži legitimnom cilju, i (ii) da li je proporcionalan u smislu da podnosioci predstavke imaju razumnu alternativu za efikasnu zaštitu svojih prava u odnosu na odluke Odbora.
242. Sud podseća da imunitet članova Odbora prema članu 11. stav 3 Osporenog zakona, pruža tim članovima imunitet vezano za odlučivanje u okviru ustavnih i zakonskih funkcija u vezi sa kojima članovi Odbora uživaju imunitet od krivičnog gonjenja, građanskih parnica ili razrešenja.
243. Dakle, imunitet za članove Odbora predstavlja funkcionalni imunitet, kao što je Sud pojasnio i u slučaju KO98/11 u vezi sa imunitetom predsednika, poslanika Skupštine i članova Vlade, što znači da su članovi Odbora oslobođeni od bilo kakve odgovornosti za izražene stavove, način glasanja ili odluke koje su doneli tokom svog rada kao članovi Odbora i druge radnje koje su preduzeli za vreme obavljanja svojih zadataka. Ova vrsta imuniteta se nastavlja i nakon isteka njihovog mandata i ima neograničeno trajanje. Oni neće nikome odgovarati, pa ni sudu, za takve radnje ili odluke (vidi, slučaj KO98/11, citiran u tekstu iznad, stav 54).

244. Međutim, funkcionalni imunitet koji se prema Osporenom zakonu garantuje članovima Odbora je ograničen i oni nemaju posebnu zaštitu za radnje izvan svog delokruga rada kao članova Odbora ili ako se optuže za krivična dela koja se jednostavno ne odnose na činjenicu da su vršili svoje funkcije koje su povezane sa izraženim stavovima, načinom glasanja ili odlukama koje su doneli tokom svog rada. Oni takođe nemaju imunitet ni od hapšenja.
245. Sud primećuje da Osporeni zakon ne predviđa drugi imunitet za članove Odbora, osim funkcionalnog imuniteta koji je prethodno pojašnjen, a koji se odnosi na neprikosnovenost za radnje izvan delokruga njihovih odgovornosti kao članova Odbora. Dakle, članovi Odbora se u svojstvu običnih građana tretiraju isto kao i svi ostali građani.
246. Što se tiče cilja koji se želi postići imunitetom, Sud takođe podseća na svoju presudu u slučaju KO98/11, a kojom je Sud naglasio da “[...] oni koji implementuju vlast i obavljaju dužnosti u državi uživaju imunitet i poseban status kako bi se osigurala njihova nezavisnost kako bi oni mogli efektivno obavljati svoj posao i kako bi se obezbedilo da se drugim granama vlasti onemogućí ometanje u njihovom radu i sprečava zloupotreba” (vidi slučaj KO98/11, citiran u tekstu iznad, stav 47).
247. Shodno tome, i u konkretnom slučaju, Sud ocenjuje da je svrha imuniteta da članovi Odbora imaju slobodu da obavljaju svoje funkcije s nezavisnošću i bez straha od posledica zbog obavljanja svojih funkcija, stoga, imunitet služi tom cilju i Sud smatra da je legitiman.
248. S tim u vezi, ESLJP je u slučaju *Gryaznov protiv Rusije* izložio da je imunitet uspostavljen u korist javnosti, čiji je interes da sudije budu slobodne da obavljaju svoje funkcije nezavisno i bez straha od posledica, dok parničari mogu da se brane od sudskih grešaka tako što imaju mogućnost da podnesu žalbe žalbenom sudu bez pribegavanja tužbama za ličnu odgovornost (vidi, *mutatis mutandis*, slučaj ESLJP-a, *Gryaznov protiv Rusije*, br. 19673/03, presuda od 12. juna 2012. godine, stav 78).
249. Prema tome, ono što je važno jeste da li stranke imaju pravo da koriste pravna sredstva na odluke Odbora bez potrebe da pokreću ličnu odgovornost.
250. S tim u vezi, Sud podseća na član 22. [Pokretanje upravnog spora] Osporenog zakona, koji propisuje: “*Protiv odluke Odbora, nezadovoljna stranka, koja tvrdi da je odluka Odbora nezakonita, može pokrenuti upravni spor u nadležni Sud, u roku utvrđenom odredbama Zakona o upravnom sporu*”.
251. Prema tome, nezadovoljne strane imaju razumnu alternativu i mogu da ostvare svoja prava u odnosu na odluke Odbora, na taj način što će pokrenuti upravni spor pred sudovima radi zaštite svojih prava.
252. Shodno tome, uzimajući u obzir ograničeni imunitet koji se garantuje članovima Odbora članom 11. stav 3 Osporenog zakona, kao i činjenicu da protiv odluka Odbora strane imaju pravo da pokrenu upravni spor, Sud ocenjuje da je korišćena mera proporcionalna cilju koji se nastoji postići, pošto

zainteresovane strane imaju mogućnost da efektivno zaštite svoja prava u odnosu na odluke Odbora pokretanjem upravnog spora.

253. Stoga, Sud utvrđuje da je član 11. stav 3 Osporenog zakona u saglasnosti sa pravom na pristup sudu, kao sastavnim delom prava na pravično i nepristrasno suđenje zagarantovanog članom 31. Ustava i članom 6. EKLJP-a. Prema tome, ovaj član je u saglasnosti sa Ustavom.

Zahtev za uvođenje privremene mere

254. Sud podseća da podnosilac zahteva takođe traži od Suda uvođenje privremene mere, odnosno obustavu primene odredaba Osporenog zakona “*ili bar obustavu sprovođenja ovih odredaba u odnosu na Ombudsmana*”, do konačne odluke ovog Suda.
255. Imajući u vidu da je Sud odlučio o meritumu slučaja, ne smatra potrebnim da razmatra zahtev podnosioca za usvajanje privremene mere.

Zaključak

256. Uzimajući u obzir i pozivajući se na gore navedene razloge, Sud, u vezi sa navodom podnosioca zahteva o prekoračenju uskog delokruga Odbora, utvrđenog Poglavljem VI (Vlada Republike Kosovo) Ustava, zaključuje da:
- i. član 2. Osporenog zakona ne ograničava i ne krši suštinu člana 101. [Civilna služba] Ustava. Shodno tome, član 2. Osporenog zakona je u saglasnosti sa članom 101. [Civilna služba] stavom 1 i 2 Ustava i isti se treba tumačiti od strane svih Javnih organa u skladu sa tumačenjem iznetim u ovoj presudi.
257. Sud, u vezi sa ocenom ustavnosti odredaba Osporenog zakona u vezi sa nezavisnih ustavnih institucijama i ostalih Javnih institucija, zaključuje:
- ii. da se prilikom primene Osporenog zakona moraju poznavati funkcije i poseban autoritet nezavisnih ustavnih institucija koji se odražavaju, *inter alia*, u donošenju i primeni njihovih internih propisa radi zaštite njihove nezavisnosti utvrđene Ustavom i posebnim zakonima u meri koja je potrebna za zaštitu njihove organizacione, funkcionalne i budžetske nezavisnosti, uzimajući u obzir specifičnosti poslova zaposlenog osoblje.
 - iii. član 3. stavovi 2, 3 i 4 Osporenog zakona ne ograničavaju i ne krše suštinu bilo koje konkretne odredbe Ustava. Shodno tome, navedene odredbe su u saglasnosti sa Ustavom,
 - iv. član 4. stav 1 u vezi sa članom 3.1 podstav 1.1. Osporenog zakona nisu u saglasnosti sa Poglavljem XII Ustava,
 - v. član 6. stav 1.2 Osporenog zakona u vezi nadležnosti Odbora da odlučuje da li su imenovanja civilnih službenika višeg rukovodećeg nivoa i u slučajevima kada ne postoji “*spor*” predstavlja nejednako tretiranje civilnih službenika i, nije u saglasnosti sa članom 24. [Jednakost pred zakonom] Ustava,

- vi. član 7. stav 1 podstavovi 2, 3 i 4 Osporenog zakona ne ograničavaju i ne krše suštinu bilo koje konkretne odredbe Ustava. Shodno tome, navedene odredbe su u saglasnosti sa Ustavom,
- vii. član 18. Osporenog zakona ne ograničava i ne krši suštinu bilo koje konkretne odredbe Ustava. Shodno tome, navedene odredbe su u saglasnosti sa Ustavom,
- viii. član 19. stavovi 5, 6, 7 i 8 Osporenog zakona, s obzirom na to da uređuju pitanje obavezujuće odluke o izboru određene kategorije civilnih službenika i u slučajevima kada ne postoji "spor", takođe nisu u saglasnosti sa članom 24. [Jednakost pred zakonom] Ustava,
- ix. član 20. stav 5 Osporenog zakona ne ograničava i ne krši suštinu bilo koje konkretne odredbe Ustava. Shodno tome, navedeni član je u saglasnosti sa Ustavom,
- x. član 21. Osporenog zakona ne ograničava i ne krši suštinu bilo koje konkretne odredbe Ustava. Shodno tome, isti je u saglasnosti sa Ustavom,
- xi. član 22. Osporenog zakona ne ograničava i ne krši suštinu bilo koje konkretne odredbe Ustava. Shodno tome, navedene odredbe su u saglasnosti sa Ustavom,
- xii. član 23. Osporenog zakona ne ograničava i ne krši suštinu bilo koje konkretne odredbe Ustava. Shodno tome, navedene odredbe su u saglasnosti sa Ustavom,
- xiii. član 24. Osporenog zakona ne ograničava i ne krši suštinu bilo koje konkretne odredbe Ustava. Shodno tome, navedene odredbe su u saglasnosti sa Ustavom,
- xiv. član 25. stavovi 2 i 3 Osporenog zakona ne ograničavaju i ne krše suštinu bilo koje konkretne odredbe Ustava. Shodno tome, isti su u saglasnosti sa Ustavom.

258. Sud, što se tiče navoda podnosioca zahteva o imunitetu od krivičnog gonjenja, građanskih parnica ili razrešenja, u vezi sa obavljanjem funkcija Odbora, zaključuje da je:

- xv. član 11. stav 3 Osporenog zakona u saglasnosti sa pravom na pristup sudu, kao sastavnim delom prava na pravično i nepristrasno suđenje, zagarantovanog članom 31. Ustava i članom 6. Konvencije. Shodno tome, navedeni član je u saglasnosti sa Ustavom.

IZ TIH RAZLOGA

Ustavni sud, u skladu sa članom 113.2 Ustava, članovima 20. i 27. Zakona i pravilima 56, 57 i 59 Poslovnika, dana 25. aprila 2019. godine

ODLUČUJE

- I. DA PROGLASI, jednoglasno, zahtev prihvatljivim;
- II. DA UTVRDI, jednoglasno, da član 4 (stav 1) u vezi sa članom 3 (stav 1.1), član 6 (stav 1.2), i član 19 (podstavovi 5, 6, 7 i 8) Zakona br. 06/L-048 o Nezavisnom nadzornom odboru civilne službe Kosova, nisu u saglasnosti sa Ustavom;
- III. ODLUČUJE, jednoglasno, u skladu sa članom 116.3 Ustava, da su članovi 3 (stav 1.1), 4 (stav 1), 6 (stav 1.2), i 19 (podstavovi 5, 6, 7 i 8) Zakona br. 06/L-048 o Nezavisnom nadzornom odboru civilne službe Kosova, nevažeći od dana stupanja na snagu ove presude;
- IV. DA UTVRDI, jednoglasno, da su članovi 2, 3 (stav 1.2, 1.3, 1.4), 7 (stav 1, podstavovi 2, 3 i 4), 18, 20 (stav 5), 21, 22, 23 i 25 (stavovi 2 i 3) Zakona br. 06/L-048 o Nezavisnom nadzornom odboru civilne službe Kosova u saglasnosti sa Ustavom;
- V. DA UTVRDI, većinom glasova, da su članovi 11 (stav 3) i 24 Zakona br. 06/L-048 o Nezavisnom nadzornom odboru civilne službe Kosova u saglasnosti sa Ustavom;
- VI. DA ODBIJE zahtev za privremenu meru;
- VII. DA DOSTAVI ovu presudu stranama;
- VIII. DA OBJAVI ovu presudu u Službenom listu, u skladu sa članom 20.4 Zakona, i
- IX. Ova presuda stupa na snagu odmah.

Sudija izvestilac

Radomir Laban



Predsednica Ustavnog suda

Arta Rama-Hajrizi