



REPUBLIKA E KOSOVËS - РЕПУБЛИКА КОСОВО - REPUBLIC OF KOSOVO

**GJYKATA KUSHTETUESE
УСТАВНИ СУД
CONSTITUTIONAL COURT**

Priština, 11. octobar 2019. godine
Br. ref.:RK 1444/19

REŠENJE O NEPRIHVATLJIVOSTI

u

slučaju br. KI147/18

Podnosilac

Arbër Hadri

Ocena ustavnosti odluke 06/375 Komisije za poljoprivredu, šumarstvo, ruralni razvoj, životnu sredinu i prostorno planiranje Skupštine Kosova o preporučivanju kandidata za izbor direktora Agencije za upravljanje memorijalnim kompleksima Kosova od 22. maja 2018. godine i odluke br. 06-V-151 Skupštine Kosova o izboru direktora Agencije za upravljanje memorijalnim kompleksima Kosova od 6. juna 2018. godine

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 podneo i potpisao Arbër Hadri sa prebivalištem u opštini Priština (u daljem tekstu: podnosilac zahteva).

Osporena odluka

2. Podnosilac zahteva osporava odluku [06/375] Komisije za poljoprivredu, šumarstvo, ruralni razvoj, životnu sredinu i prostorno planiranje Skupštine Kosova (u daljem tekstu: Parlamentarna komisija) o preporučivanju kandidata za izbor direktora Agencije za upravljanje memorijalnim kompleksima Kosova (u daljem tekstu: Agencija) od 22. maja 2018. godine i odluku [br. 06-V-151] Skupštine Republike Kosovo (u daljem tekstu: Skupština) o izboru direktora Agencije od 6. juna 2018. godine.

Predmetna stvar

3. Predmetna stvar je ocena ustavnosti osporenih odluka kojima su, kako navodi podnosilac zahteva, povređena njegova osnovna prava i slobode zagarantovana članovima 24. [Jednakost pred zakonom], 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] i 45. [Pravo na izbor i učešće] Ustava Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ustav).

Pravni osnov

4. Zahtev je zasnovan na stavovima 1 i 7 člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava, članovima 22. [Procesuiranje podnesaka] i 47. [Individualni zahtevi] Zakona o Ustavnom sudu Republike Kosovo br. 03/L-121 (u daljem tekstu: Zakon) i pravilu 32 [Podnošenje podnesaka i odgovora] Poslovnika o radu Ustavnog suda Republike Kosovo (u daljem tekstu: Poslovnik).

Postupak pred Sudom

5. Dana 5. oktobra 2018. godine, podnosilac je podneo zahtev Ustavnom sudu Republike Kosovo (u daljem tekstu: Sud).
6. Dana 9. oktobra 2018. godine, predsednica Suda je imenovala sudiju Gresu Caka-Nimani za sudiju izvestioca i Veće za razmatranje, sastavljeno od sudija: Bajram Ljatifi (predsedavajući), Safet Hoxha i Radomir Laban.
7. Dana 22. oktobra 2018. godine, Sud je obavestio podnosioca o registraciji zahteva i na osnovu člana 21. [Zastupanje] i stava 4 člana 22. [Procesuiranje podnesaka] Zakona i stava 2 (c) pravila 32 [Podnošenje podnesaka i odgovora] i stava 2 pravila 33 [Registracija podnesaka i rokovi podnošenja] Poslovnika, tražio od istog da dostavi Sudu punomoćje kojim se dokazuje da je zastupnik koji je naveden u zahtevu ovlašćen da zastupa podnosioca zahteva pred Sudom, kao i da dostavi odluke koje osporava.
8. Istog dana, Sud je obavestio predsednika Skupštine, predsednika Parlamentarne komisije i generalnog sekretara Skupštine o registraciji zahteva i informisao predsednika Parlamentarne komisije da svoje komentare u vezi sa zahtevom, ako ih imaju, mogu dostaviti u pismenoj formi u roku od 15 (petnaest) dana.
9. Dana 30. oktobra 2018. godine, Parlamentarna komisija je dostavila komentare u vezi sa zahtevom podnosioca zahteva.

10. Dana 13. novembra 2018. godine, Sud je od podnosioca zahteva primio dodatne informacije i dokumente koje je tražio Sud, a koje je on poslao putem pošte dana 8. novembra 2018. godine. Što se tiče punomoćja koje je tražio Sud, podnosilac zahteva je izjavio da će se *“punomoćje za pravnog zastupnika realizovati prilikom eventualnog održavanja rasprave [...]”*.
11. Dana 21. decembra 2018. godine, Sud je obavestio predsednika Skupštine, predsednika Parlamentarne komisije i generalnog sekretara Skupštine o dodatnim informacijama i dokumentima koje je dostavio podnosilac zahteva i tražio od Parlamentarne komisije da svoje komentare u vezi sa dodatnim dokumentima i navodima podnosioca zahteva, uključujući i navodno nepostojanje pravnih sredstava, ako ih imaju, dostave do 4. januara 2018. godine. Sud nije primio komentare od Parlamentarne komisije.
12. Dana 17. januara 2019. godine, Sud je poslao podnosiocu zahteva komentare Parlamentarne komisije u vezi sa njegovim zahtevom koji Sudu dostavljeni Sudu 30. oktobra 2018. godine.
13. Dana 29. januara 2019. godine, Sud je od podnosioca zahteva, putem elektronske pošte, primio njegove komentare u vezi sa komentarima Parlamentarne komisije. Dana 31. januara 2019. godine, Sud je od podnosioca zahteva još jednom primio iste komentare koje je on, dana 29. januara 2019. godine, dostavio putem elektronske pošte.
14. Istog dana, Sud je obavestio predsednika Skupštine, predsednika Parlamentarne komisije i generalnog sekretara Skupštine o komentarima podnosioca zahteva od 29. januara 2018. godine.
15. Dana 4. septembra 2019. godine, Veće za razmatranje je razmatralo izveštaj sudije izvestioca i jednoglasno preporučilo Sudu neprihvatljivost zahteva.

Pregled činjenica

16. Dana 24. aprila 2018. godine, na osnovu stava 2 člana 6. (Procedura za izbor Direktora Agencije) Zakona br. 04/L-146 o Agenciji za upravljanje memorijalnih kompleksa Kosova (u daljem tekstu: Zakon o Agenciji), Parlamentarna komisija je donela odluku o raspisivanju konkursa za izbor direktora Agencije.
17. Dana 22. maja 2018. godine, Parlamentarna komisija je održala intervju se kandidatima za direktora Agencije i istog dana odlukom [06/375] odlučila da podnese preporuku Skupštini da se na plenarnoj sednici Skupštine glasa o dva kandidata, odnosno o B.Z. i B.M., koji su vrednovani sa najviše bodova od strane dotične Komisije. Podnosilac zahteva nije uvršten u odluku [06/375] koju je predložila Parlamentarna komisija jer je vrednovan kao treći kandidat sa najviše bodova za direktora Agencije.
18. Dana 29. maja 2018. godine, podnosilac zahteva se obratio Opštoj direkciji za pravna i proceduralna pitanja Skupštine i zatražio da mu se pruži pouka o podnošenju žalbe i uvid u javna dokumenta (u daljem tekstu: zahtev za pružanje pouke). Podnosilac zahteva je od dotične Direkcije tražio (i) pojašnjenje u vezi sa raspoloživim pravnim sredstvima za osporavanje postupka vrednovanja

kandidata od strane Parlamentarne komisije; i (ii) uvid u kompletnu dokumentaciju Komisije koja se odnosi na vrednovanje i regrutaciju kandidata za položaj direktora Agencije.

19. Dana 6. juna 2018. godine, Skupština je tajnim glasanjem glasala za direktora Agencije, sa 45 (četrdeset pet) glasova "za" od 85 (osamdeset pet) poslanika koji su učestvovali u glasanju i odlukom [br. 06-V-151] izabrala jednog od kandidata koje je predložila Parlamentarna komisija, odnosno B.Z., na položaj direktora Agencije.
20. Dana 7. juna 2018. godine, podnosilac zahteva je podneo žalbu Parlamentarnoj komisiji u vezi sa postupcima koji su sprovedeni povodom konkursa za izbor direktora Agencije (u daljem tekstu: žalba u vezi sa sprovedenim postupcima). Tom žalbom, podnosilac zahteva je, između ostalog, naveo (i) da mu nije omogućen uvid u javna dokumenta na osnovu zahteva od 29. maja 2018. godine jer je, po njegovim navodima, jedan deo članova Komisije odsustvovao tokom intervjua, uprkos činjenici da njihovo vrednovanje i bodovanje stoji u dokumentaciji o vrednovanju kandidata; (ii) da su osim činjenice da članovi Komisije nisu bili prisutni tokom intervjua, dvojica od tih članova prisustvovali jednoj svečanosti u opštini Istok zajedno sa izabranim kandidatom, odnosno B.Z., koji, prema njegovim navodima, uopšte nije prisustvovao intervjuu, što je dovelo ne samo do ozbiljnih nepravilnosti u procesu regrutacije, već i do sukoba interesa između izabranog kandidata i članova Komisije; (iii) da kandidati nisu obavешteni o rezultatu vrednovanja i da su informisani tek saopštenjem o dnevnom redu za plenarnu sednicu Skupštine od 6. juna 2018. godine, čime kandidatima nije omogućena žalba u vezi sa tim vrednovanjem, i (iv) da su ove nepravilnosti dovele do povreda Ustava i da se iz tog razloga proces regrutacije kandidata za položaj direktora Agencije mora poništiti i ceo postupak ponoviti.
21. Iz spisa predmeta proizilazi da podnosilac zahteva nije primio odgovor od Skupštine ni u odnosu na zahtev za pružanje pouke, niti u odnosu na žalbu u vezi sa sprovedenim postupcima.

Navodi podnosioca zahteva

22. Podnosilac zahteva navodi da su odluka [06-375] Parlamentarne komisije i odluka [br. 06-V-151] Skupštine o izboru direktora Agencije donete uz povredu njegovih osnovnih prava i sloboda zagarantovanih članovima 24. [Jednakost pred zakonom], 31. [Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] i 45. [Pravo na izbor i učešće] Ustava.
23. Podnosilac zahteva svoje navode o povredi gore navedenih osnovnih prava i sloboda argumentuje tvrdeći, između ostalog, (i) da tokom intervjuisanja kandidata za položaj direktora Agencije, Komisija nije bila u punom sastavu, i da su osim toga dva člana ove Komisije, odnosno A.H. i E.H., istovremeno prisustvovala jednoj svečanosti organizovanoj u Dubravi u opštini Istok; (ii) pored toga, prema njegovim navodima, ni kandidat koji je izabran od strane Parlamentarne komisije nije bio prisutan tokom intervjua jer se isti pridružio dvojici gore navedenih poslanika na dotičnoj svečanosti; (iii) da uprkos činjenici da dvojica gore navedenih poslanika nisu bila prisutna, njihovi glasovi i vrednovanje stoje u "*listi za glasanje*", a koje vrednovanje je prema navodima

podnosioca zahteva, uticalo na rezultat i konačni redosled kandidata; (iv) da izbor Komisije nije bio zasnovan na meritokratiji jer je podnosilac zahteva na prethodnom konkursu za isti položaj vrednovan sa najviše bodova, ali je proces zakazao na sednici Skupštine od 17. aprila 2018. godine, dok je na ponovljenom konkursu, podnosilac zahteva bio rangiran kao treći i samim tim ga Komisija nije preporučila za plenarnu sednicu Skupštine, za razliku od druge dvojice kandidata, od kojih jedan, prema podnosiocu zahteva, ne ispunjava kriterijume konkursa i nedostaje mu upravljačko iskustvo; (v) da su članovi Komisije u pojedinim slučajevima glasali samo za jednog kandidata i davali drugim kandidatima po nula bodova, a samim tim se uzdržavali selektivno; (vi) proces glasanja za kandidate u Parlamentarnoj komisiji nije bio otvoren, i (vii) kandidati nisu obavešteni o tome da li su izabrani ili ne od strane Parlamentarne komisije.

24. Shodno tome, podnosilac zahteva navodi da proces vrednovanja i regrutacije kandidata u Skupštini *“nije pružio dovoljno proceduralnih garancija za zaštitu jednakosti kandidata tokom procesa, i kao takav narušava percepciju o nezavisnosti i nepristrasnosti”*. On se takođe žali da nije imao mogućnost žalbe ili bilo kakvo pravo sredstvo pred Skupštinom, kao institucijom koja je nadležna za regrutaciju visokih javnih funkcionera nezavisnih institucija. Kao rezultat napred navedenog, on navodi povredu članova 24, 31. i 54. Ustava. U prilog svojih navoda, podnosilac zahteva se poziva na presudu Suda u slučaju KI34/17 od 1. juna 2017. godine, sa podnositeljkom *Valdete Daka* (u daljem tekstu: slučaj Suda KI34/17).
25. Podnosilac zahteva takođe navodi da u njegovim okolnostima ne postoji raspoloživo pravno sredstvo. Podnosilac zahteva naglašava da se dva puta obraćao Skupštini, i to (i) zahtevom za pružanje pouke, i (ii) žalbom u vezi sa sprovedenim postupcima, ali nije dobio nikakav odgovor.
26. Podnosilac zahteva stoga tvrdi da ne postoji pravno sredstvo pred Skupštinom Kosova gde bi se mogao žaliti u vezi sa svojim slučajem. Pored toga, podnosilac zahteva, pozivajući se na sudsku praksu ESLJP-a i Suda, naglašava da u smislu iscrpljivanja pravnih lekova, ova praksa zahteva samo iscrpljivanje onih pravnih sredstava koja *“postoje, i postoje ne samo u teoriji nego i u praksi – znači da su adekvatna i delotvorna”*. U prilog svojim argumentima o oslobađanju od obaveze iscrpljivanja pravnih sredstava, podnosilac zahteva se poziva na predmet ESLJP-a *Selmouni protiv Francuske* (presuda ESLJP-a od 28. jula 1999. godine) i presude Suda u slučajevima KIO6/10, sa podnosiocem *Valon Bislimi protiv Ministarstva unutrašnjih poslova, Sudskog saveta Kosova i Ministarstva pravosuđa* od 30. oktobra 2010. godine (u daljem tekstu: slučaj Suda KIO6/10), KI99/14 i KI100/14, sa podnosiocima *Shyqyri Sylja i Laura Pula*, od 3. jula 2014. godine (u daljem tekstu: slučaj Suda KI99/14 i KI100/14) i KI34/17.
27. Podnosilac zahteva takođe traži od Suda da održi raspravu na osnovu pravila 42 (Pravo na raspravu i odustajanje) Poslovnika.
28. Na kraju, podnosilac zahteva traži od Suda (i) da se njegov zahtev proglasi prihvatljivim; (ii) da se utvrde navodne povrede člana 24, 31. i 45. Ustava; (iii)

da se poništi proces regrutacije i izbora direktora Agencije, kao i (iv) da se naloži ponovna regrutacija i izbor direktora Agencije.

Komentari Parlamentarne komisije

29. U svojim komentarima dostavljenim Sudu, Parlamentarna komisija je razjasnila da je (i) sprovedla intervju sa svakim kandidatom koji je ispunjavao uslove predviđene Zakonom o Agenciji i na osnovu rezultata intervjua pripremio užu listu sa dva (2) kandidata za glasanje na plenarnoj sednici Skupštine; (ii) da ne stoje navodi podnosioca zahteva da je postupak regrutacije i predlaganja direktora Agencije sproveden u suprotnosti sa Ustavom i Zakonom o Agenciji. Ovim komentarima, Parlamentarna komisija je takođe priložila i sledeće dokumente: (i) odluku o raspisivanju konkursa za direktora Agencije; (ii) listu sa potpisima kandidata koji su učestvovali u intervjuu; (iii) listu sa potpisima članova Parlamentarne komisije koji su prisustvovali sednici od 22. maja 2018. godine; (iv) vrednovanje kandidata za direktora Agencije; (v) listu sa redosledom kandidata prema broju bodova za direktora Agencije; (vi) zapisnik sa sednice Parlamentarne komisije od 22. maja 2018. godine; (vii) odluku [06/375] Parlamentarne komisije o preporučivanju kandidata za direktora Agencije od 22. maja 2018. godine; i (viii) odluku [br. 06-V-151] Skupštine o izboru direktora Agencije.

Komentari podnosioca zahteva u vezi sa komentarima Parlamentarne komisije

30. U vezi sa komentarima Parlamentarne komisije, podnosilac zahteva naglašava da (i) isti ne protivargumentuju njegove navode o nepravilnostima osporenog procesa i da predstavljaju *“samo prezentaciju i iznošenje na videlo dokumentacije o procesu regrutacije i vrednovanja”* koja je po njegovim navodima postala dostupna tek nakon zahteva Suda, i (ii) potvrđuju navode podnosioca zahteva o nepravilnostima u predmetnom procesu vrednovanja i regrutacije, koje nepravilnosti su dovele do narušavanja *“jednakosti kandidata”* i *“prava na pravično i nepristrasno suđenje”* zagarantovanih Ustavom. Podnosilac zahteva dalje ponavlja svoje navode i argumente koje je predočio i u prvobitnom zahtevu dostavljenom Sudu.
31. Podnosilac zahteva takođe ponavlja svoju tvrdnju da nije postojalo raspoloživo pravno sredstvo protiv osporene odluke. Podnosilac zahteva naglašava da od Skupštine nije primio odgovor ni na zahtev za pružanje pouke, niti na žalbu u vezi sa sprovedenim postupcima.

Prihvatljivost zahteva

32. Sud prvo razmatra da li su ispunjeni uslovi prihvatljivosti, propisani Ustavom i dalje precizirani Zakonom i Poslovníkom.
33. U tom smislu, Sud se poziva na stavove 1 i 7 člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava, koji propisuju:

“1. Ustavni sud odlučuje samo u slučajevima koje su ovlašćene strane podnele sudu na zakonit način.”

[...]

7. Pojedinci mogu da pokrenu postupak ako su njihova prava i slobode koje im garantuje ovaj Ustav prekršena od strane javnih organa, ali samo kada su iscrpeli sva ostala pravna sredstva, regulisanim zakonom”.

34. Sud se takođe poziva i na članove 47. [Individualni zahtevi], 48. [Tačnost podneska] i 49. [Rokovi] Zakona, koji predviđaju:

Član 47.
[Individualni zahtevi]

“1. Svaka osoba ima pravo da od Ustavnog suda zatraži pravnu zaštitu ukoliko smatra da njena Ustavom zagarantovana prava i slobode krši neki javni organ.

2. Osoba može da podnese pomenuti podnesak samo nakon što su iscrpljena sva ostala zakonom određena pravna sredstva”.

Član 48.
[Tačnost podneska]

“Podnosilac podneska je dužan da jasno naglasi to koja prava i slobode su mu povređena i koji je konkretan akt javnog organa koji podnosilac želi da ospori”.

Član 49.
[Rokovi]

“Podnesak se podnosi u roku od 4 meseci. Rok počinje od dana kada je podnosilac primio sudsku odluku. U svim ostalim slučajevima, rok počinje na dan javnog objavljivanja odluke ili akta. [...]”.

35. Sud uzima u obzir i pravilo 39 (1) (b) [Kriterijum o prihvatljivosti] Poslovnika, koje precizira:

Pravilo 39.
[Kriterijum o prihvatljivosti]

“1. Sud može smatrati zahtev prihvatljivim:

[...]

(b) ako su iscrpljena sva delotvorna pravna sredstva, koja su na raspolaganju po zakonu, protiv pobijene presude ili odluke”.

36. Što se tiče ispunjenja ovih uslova, Sud prvo naglašava da je podnosilac zahteva, na osnovu stava 7 člana 113. Ustava i člana 47. Zakona, ovlašćena strana za podnošenje zahteva Sudu. Sud takođe primećuje da je podnosilac u svom zahtevu izjavio da ga zastupa advokat. Nakon zahteva Suda za dostavljanje

odgovarajućeg punomoćja, podnosilac zahteva je izjavio da će se “[punomoćje za pravnog zastupnika realizovati prilikom eventualnog održavanja rasprave [...]”. S obzirom na to da je podnosilac zahteva lično potpisao i podneo svoj zahtev, Sud utvrđuje da ga ne zastupa nijedan zastupnik.

37. Sud takođe naglašava da podnosilac zahteva osporava akt javnog organa, odnosno odluku [06/375] Parlamentarne komisije o preporučivanju kandidata za izbor direktora od 22. maja 2018. godine i odluku [br. 06-V-151] Skupštine o izboru direktora Agencije od 6. juna 2018. godine. Podnosilac zahteva je takođe naglasio osnovna prava i slobode za koja tvrdi da su mu povređena, u skladu sa članom 48. Zakona i podneo je svoj zahtev u rokovima određenim u članu 49. Zakona.
38. Međutim, Sud će u nastavku oceniti da li je podnosilac zahteva ispunio uslov iscrpljivanja pravnih sredstava propisanih zakonom, kao što se zahteva stavom 7 člana 113. Ustava, stavom 2 člana 47. Zakona i tačkom (b) stava (1) pravila 39 Poslovnika. Uzimajući u obzir zahtev podnosioca zahteva da bude oslobođen od obaveze iscrpljivanja pravnih sredstava u okolnostima konkretnog slučaja, Sud će u nastavku (i) izložiti opšta načela ESLJP-a i Suda po pitanju iscrpljivanja pravnih sredstava, i (ii) primeniti ista u okolnostima konkretnog slučaja.
- (i) *Opšta načela ESLJP-a i Suda po pitanju iscrpljivanja pravnih sredstava*
39. Sud ponovo naglašava da stav 7 člana 113. Ustava utvrđuje obavezu iscrpljivanja “svih pravnih sredstava regulisanih zakonom”. Ova ustavna obaveza je takođe utvrđena i stavom 2 člana 47. Zakona, kojim se zahteva iscrpljivanje “svih pravnih sredstava” i, dalje tačkom (b) stava (1) pravila 39 Poslovnika u kojem se posebno naglašava obaveza da se prethodno iscrpe sva “delotvorna” pravna sredstava propisana zakonom.
40. Kriterijumi za ocenu da li je ispunjena obaveza iscrpljivanja svih “delotvornih” pravnih sredstava, dobro su definisani u praksi ESLJP-a, u skladu sa kojom je Sud, na osnovu člana 53. [Tumačenje odredbi ljudskih prava] Ustava, dužan da tumači osnovna prava i slobode zagarantovane Ustavom.
41. U tom kontekstu, Sud naglašava da koncept iscrpljivanja i/ili obaveze iscrpljivanja pravnih sredstava proizilazi i zasnovan je na “opštepriznatim načelima međunarodnog prava” (vidi, između ostalog, predmet Međunarodnog suda pravde *Švajcarska protiv Sjedinjenih Američkih Država*, presuda od 21. marta 1959. godine). Isto važi i za ESLJP, koji, prema članu 35. (Uslovi prihvatljivosti) EKLJP, može “uzeti predmet u postupak tek kada da se iscrpu svi unutrašnji pravni lekovi, u skladu sa opštepriznatim načelima međunarodnog prava...”.
42. Svrha i obrazloženje obaveze iscrpljivanja pravnih sredstava ili pravilo iscrpljivanja jeste da relevantnim organima, a pre svega redovnim sudovima, pruži mogućnost da spreče ili isprave navodne povrede Ustava. Ono se zasniva na pretpostavci koja se ogleda u članu 32. [Pravo na pravno sredstvo] Ustava i članu 13. (Pravo na delotvorni pravni lek) EKLJP, da pravni poredak Republike Kosovo obezbeđuje delotvorno sredstvo za zaštitu ustavnih prava. Ovo je važan

aspekt supsidijarnog karaktera mehanizma ustavne pravde (vidi, u ovom kontekstu, predmete ESLJP-a *Selmouni protiv Francuske*, citiran u tekstu iznad, stav 74; *Kudla protiv Poljske*, presuda od 26. oktobra 2000. godine, stav 52; i vidi, između ostalog, i slučajeve Suda: KI07/15, podnosilac zahteva *Shefki Zogiani*, rešenje o neprihvatljivosti od 8. decembra 2016. godine, stav 61; KI30/17, podnosilac zahteva *Muharrem Nuredini*, rešenje o neprihvatljivosti od 7. avgusta 2017. godine, stav 35; KI41/09, podnosilac zahteva *Univerzitet AAB-RIINVEST D.O.O.*, rešenje o neprihvatljivosti od 3. februara 2010. godine, stav 16, i KI94/14, podnosilac zahteva *Sadat Ademi*, rešenje o neprihvatljivosti od 17. decembra 2014. godine, stav 24).

43. Sud se dosledno pridržava načela subsidijarnosti, smatrajući da svi podnosioci zahteva moraju iscrpeti sve proceduralne mogućnosti u postupcima pred redovnim sudovima, kako bi se sprečila povreda Ustava ili, ako je do nje došlo, da se ispravi takva povreda određenog osnovnog prava zagarantovanog Ustavom. Sud je takođe dosledno tvrdio da su podnosioci zahteva odgovorni kada Sud proglasi njihove slučajeve neprihvatljivim onda kada propuste da iskoriste redovne postupke ili propuste da prijave povrede Ustava u redovnim postupcima (vidi, između ostalog, slučajeve Suda: KI139/12, podnosilac zahteva *Besnik Asllani*, odluka o zahtevu za privremenu meru i rešenje o neprihvatljivosti od 25. februara 2013. godine, stav 45; KI07/09, podnosilac zahteva *Demë Kurbogaj i Besnik Kurbogaj*, rešenje o neprihvatljivosti od 19. maja 2010. godine, stavovi 18-19; KI89/15, podnosilac zahteva *Fatmir Koçi*, rešenje o neprihvatljivosti od 22. marta 2016. godine, stav 35; KI24/16, podnosilac zahteva *Avdi Haziri*, rešenje o neprihvatljivosti od 16. novembra 2016. godine, stav 39; i KI30/17, podnosilac zahteva *Muharrem Nuredini*, rešenje o neprihvatljivosti od 7. avgusta 2017. godine, stavovi 35-37).
44. Oslobođanje od obaveze iscrpljivanja pravnih sredstava na nivou ESLJP-a primenjuje se samo izuzetno i samo u posebnim slučajevima prilikom analize ovog uslova prihvatljivosti u svetlu činjeničnih, pravnih i praktičnih okolnosti konkretnog slučaja. I na nivou ovog Suda, zasnovano na praksi ESLJP-a, ali i u saglasnosti sa praksom ustavnih sudova država članica Venecijanske komisije, oslobođanje od obaveze iscrpljivanja pravnih sredstava se može primenjivati samo izuzetno (vidi slučajeve Suda u kojima je primenjen takav izuzetak: KI56/09, podnosilac zahteva *Fadil Hoxha i 59 drugih*, presuda od 22. decembra 2010. godine, stavovi 44-55; KI06/10, podnosilac zahteva *Valon Bislimi*, presuda od 30. oktobra 2010. godine, stavovi 50-56 i stav 60; KI41/12, podnosilac zahteva *Gëzim i Makfëre Kastrati*, presuda od 25. januara 2013. godine, stavovi 64-74; KI99/14 i KI100/14, citiran u tekstu iznad, stavovi 47-50; KI55/17, podnositeljka zahteva *Tonka Berisha*, presuda od 5. jula 2017. godine, stavovi 53-58, i KI34/17, podnositeljka zahteva *Valdete Daka*, presuda od 1. juna 2017. godine, stavovi 68-73).
45. Izuzeci, odnosno oslobođanje od obaveze iscrpljivanja pravnih sredstava, utvrđeni su u sudskoj praksi ESLJP-a koji naglašava da se pravilo iscrpljivanja mora primenjivati „sa određenim stepenom fleksibilnosti i bez preteranog formalizma”, imajući u vidu kontekst zaštite ljudskih prava i osnovnih sloboda (u vezi sa konceptom „fleksibilnosti i nepostojanja preteranog formalizma”, vidi, Praktični vodič kroz uslove prihvatljivosti ESLJP-a od 30. aprila 2019. godine, I. Procesni osnovi neprihvatljivosti, A. Nisu iscrpljeni unutrašnji pravni

- lekovi, 2. Primena pravila, A. Fleksibilnost, str. 22 i, između ostalog, predmet ESLJP-a *Ringeisen protiv Austrije*, presuda od 16. jula 1971. godine, stav 89).
46. U principu, na osnovu prakse ESLJP-a, obaveza iscrpljivanja pravnih sredstava je ograničena na korišćenje onih pravnih sredstava (i) čije postojanje je “dovoljno sigurno ne samo u teoriji nego i u praksi”, i samim tim, ista moraju biti u stanju da “pruže rešenje u vezi sa tvrdnjama podnosioca” i “pruže razumne izgleda za uspeh”; i (ii) koja su “raspoloživa, pristupačna i delotvorna”, i te karakteristike moraju biti dovoljno konsolidovane u sudskoj praksi pravnog sistema u pitanju (vidi predmete ESLJP-a: *Selmouni protiv Francuske*, citiran u tekstu iznad, stavovi 71-81; *Akdivar i drugi protiv Turske*, citiran u tekstu iznad, vidi Odeljak B. U vezi sa iscrpljivanjem unutrašnjih pravnih sredstava, stavovi 55-77; *Demopolous i drugi protiv Turske*, presuda od 1. marta 2010. godine, Odeljci: A. Podnesci pred Sudom o iscrpljivanju unutrašnjih pravnih sredstava i B. Iscrpljivanje domaćih pravnih sredstava, odnosno stavovi 50-129; *Ocalan protiv Turske*, presuda od 12. maja 2005. godine, stavovi 63-72, i *Kleyn i drugi protiv Holandije*, presuda od 6. maja 2003. godine, stavovi 155-162).
47. Međutim, i izvan ovih mogućnosti izuzeća, u svim slučajevima i na osnovu sudske prakse ESLJP-a, podnosilac mora dokazati “da je učinio sve što se od njega može opravdano očekivati da iscrpi pravna sredstva” (vidi predmet ESLJP-a *D.H. i drugi protiv Republike Češke*, presuda od 13. novembra 2007. godine, stav 116 i tu navedene reference). ESLJP naglašava da je u interesu podnosioca zahteva da se obrati nadležnom sudu kako bi mu pružio priliku da ostvari postojeća prava zahvaljujući svojoj moći da tumači (vidi, između ostalog, predmet ESLJP-a *Ciupercescu protiv Rumunije*, presuda od 15. juna 2010. godine, stav 169). Ovo izuzev u slučajevima kada podnosilac može pokazati, pružajući relevantnu sudsku praksu ili neki drugi odgovarajući dokaz, da će dostupno pravno sredstvo koje on nije koristio, biti neuspešno (vidi predmete ESLJP-a *Kleyn i drugi protiv Holandije*, citiran u tekstu iznad, stav 156 i tu navedene reference i *Selmouni protiv Francuske*, citiran u tekstu iznad, stavovi 74-77). Pored toga, “puke sumnje” podnosioca zahteva u pogledu neefikasnosti nekog pravnog sredstva ne važe kao razlog za oslobađanje podnosioca od obaveze iscrpljivanja pravnih sredstava (vidi, između ostalog, predmete ESLJP-a *Milošević protiv Holandije*, odluka od 19. marta 2002. godine, poslednji stav na str. 6, i *MPP Golub protiv Ukrajine*, presuda od 18. oktobra 2005. godine, poslednji stav odeljka C o Oceni suda).
48. Sud takođe naglašava da se fleksibilna procena neophodnih karakteristika pravnog sredstva mora vršiti uzimajući u obzir okolnosti svakog pojedinačnog predmeta. U tom smislu, ESLJP je takođe usvojio koncept “posebnih okolnosti”, na osnovu kojih procenjuje da li postoji neka posebna osnova koja podnosioca oslobađa ispunjenja obaveze iscrpljivanja pravnog sredstva. Prilikom sprovođenja ove procene, ESLJP uzima u obzir i (i) opšti pravni i politički kontekst i (ii) „posebne okolnosti“ podnosioca (o konceptu “posebnih okolnosti”, između ostalog, vidi predmete ESLJP-a *Van Oosterwijck protiv Belgije*, citiran u tekstu iznad, stavovi 36-40 i tu navedene reference, *Selmouni protiv Francuske*, citiran u tekstu iznad, stavovi 71-81 i tu navedene reference; *Ocalan protiv Turske*, citiran u tekstu iznad, stav 67, i *Akdivar i drugi protiv Turske*, citiran u tekstu iznad, stavovi 67-68 i tu navedene reference. Dalje, što se tiče

uzimanja u obzir opšteg pravnog i političkog konteksta, vidi, između ostalog, *Akdivar i drugi protiv Turske*, citiran u tekstu iznad, stavovi 68-69 i tu navedene reference i *Selmouni protiv Francuske*, citiran u tekstu iznad, stav 77). U slučajevima u kojima proizilazi da bi obavezivanje podnosioca da primeni određeno pravno sredstvo moglo biti neracionalno u praksi i da bi predstavljalo nesrazmerno veliku prepreku delotvornom ostvarivanju njegovog prava, ESLJP oslobađa podnosioca obaveze iscrpljivanja pravnih sredstava (vidi, između ostalog, predmete ESLJP-a *Veriter protiv Francuske*, presuda od 15. decembra 1997. godine, stav 27; *Gaglione i drugi protiv Italije*, presuda od 21. decembra 2010. godine, stav 22, i *M.S. protiv Hrvatske (br. 2)*, presuda od 19. februara 2015. godine, stavovi 123-125).

49. Na kraju, Sud naglašava da je imajući u vidu načelo fleksibilne procene iscrpljenosti pravnih sredstava i prilagođavanje te procene “*posebnim okolnostima*” svakog slučaja pojedinačno, ESLJP razvio test “*tereta dokazivanja*”, koji proces je jasno utvrđen u njegovoj sudskoj praksi. Prema ovoj poslednje navedenoj, u kontekstu ESLJP-a, raspodela tereta dokazivanja se vrši između podnosioca zahteva i vlade u pitanju koja tvrdi da pravna sredstva nisu iscrpljena (za detaljniju diskusiju o *raspodeli tereta dokazivanja*, između ostalog, vidi predmete ESLJP-a *Selmouni protiv Francuske*, citiran u tekstu iznad, stav 76 i tu navedene reference i *Akdivar i drugi protiv Turske*, citiran u tekstu iznad, stav 68 i tu navedene reference). U načelu, nakon tvrdnje dotičnog podnosioca o nepostojanju pravnog sredstva, suprotna strana, odnosno država u pitanju, u kontekstu ESLJP-a snosi teret dokazivanja da postoji pravno sredstvo koje nije iskorišćeno i koje je “*delotvorno*”, dok bi podnosilac trebalo da argumentuje suprotno, odnosno da je navedeno sredstvo iskorišćeno ili da isto nije “*delotvorno*” u okolnostima datog slučaja. Oslanjanje na relevantnu sudsku praksu je relevantno u oba slučaja.
50. U kontekstu gore navedenih načela, Sud će u nastavku razmotriti da li je u okolnostima konkretnog slučaja (i) pravno sredstvo iskorišćeno i da li je podnosilac zahteva “*učinio sve što se od njega može opravdano očekivati da iscrpi pravna sredstva*”, i da li je podnosilac zahteva, na osnovu tereta dokazivanja, dokazao (ii) da pravno sredstvo nije “*dovoljno sigurno ne samo u teoriji nego i u praksi*”, i (iii) da pravno sredstvo nije “*raspoloživo, pristupačno i delotvorno*”.

(ii) *Primena gore navedenih načela u okolnostima konkretnog slučaja*

51. Sud prvo primećuje da se podnosilac zahteva obraćao dva puta Skupštini, i to prvi put zahtevom za pružanje pouke, i drugi put, žalbom u vezi sa sprovedenim postupcima, a na osnovu spisa predmeta nikada nije primio odgovor od Skupštine. Pored toga, Sud takođe primećuje da je zahtevom za pružanje pouke, podnosilac zahteva konkretno tražio pojašnjenja o pravnim sredstvima koja su na raspolaganju za podnošenje žalbe protiv odluke [06/375] Parlamentarne komisije. Na osnovu spisa predmeta, podnosilac zahteva nije primio odgovor. Sud, pored toga, primećuje da je Sud, dopisom od 21. decembra 2018. godine, pružio mogućnost Skupštini da dostavi relevantne komentare u vezi sa navodima podnosioca zahteva dostavljenim Sudu, uključujući i navodni nedostatak pravnog sredstva, te da Skupština, iako je dostavila komentare Sudu, nije konkretno rešila pitanje pravnih sredstava.

52. Međutim, Sud primećuje da u okolnostima konkretnog slučaja, osim mogućnosti osporavanja postupaka vezanih za izbor direktora Agencije unutar Skupštine, primenljivi zakoni navode i druga pravna sredstva koja su utvrđena Zakonom br. 03/L-202 o Upravnim sporovima (u daljem tekstu: ZUS) i Zakonom br. 06/L-048 o Nezavisnom nadzornom odboru Civilne službe Kosova (u daljem tekstu: Zakon o Nezavisnom odboru), respektivno.
53. Sud naglašava da (i) između ostalog, članovi 13 i 14 ZUS koji se odnose na upravni spor, određuju mogućnost iniciranja upravnog spora, uključujući i slučajeve administrativne ćutnje (vidi takođe i slučaj ESLJP-a *Juričić protiv Hrvatske, presuda od 26. jula 2011. godine*, u kojem su razmatrane tvrdnje jedne kandidatkinje za sudiju Ustavnog suda Hrvatske. Dok je ESLJP je razmatralo njene tvrdnje u odnosu sa odlukom Ustavnog suda Hrvatske u vezi sa tvrdnjama podnositeljke, slučaj takođe odražava i nadležnost odgovarajućeg Upravnog suda da oceni, uprkos ograničenjima, odluke Hrvatskog sabora); i da (ii) stav 3 člana 3. (Status Agencije) Zakona o Agenciji propisuje da “*radnici Agencije imaju status civilnog službenika*”, te da član 6. (Funkcije Odbora) Zakona o Nezavisnom odboru, između ostalog, propisuje da Odbor “*razmatra i donosi odluke o žalbama civilnih službenika i kandidata za zapošljavanje u civilnoj službi*”.
54. Sud primećuje da se podnosilac zahteva ne poziva na ova pravna sredstva kao na mogućnost za pobijanje osporenih odluka Skupštine. Sud, takođe, primećuje da u okolnostima konkretnog slučaja nijedna od ovih mogućnosti nije iskorišćena. Sud podseća na činjenicu da Skupština nije odgovorila podnosiocu zahteva ni na zahtev za pružanje pouke, niti na njegovu žalbu u vezi sa sprovedenim postupcima. Međutim, Sud primećuje da je osim žalbe podnete Parlamentarnoj komisiji, podnosilac zahteva imao mogućnost da koristi i druga pravna sredstva za pobijanje osporenih odluka, uključujući i u slučaju ćutanja uprave. U suprotnom, podnosilac zahteva bi morao da argumentuje da ova pravna sredstva nisu (i) “*dovoljno sigurna ne samo u teoriji, nego i u praksi*”; i/ili (ii) “*raspoloživa, dostupna i delotvorna*”.
55. Shodno tome, i u tom kontekstu, Sud mora da istakne da pravna sredstva koja su na raspolaganju podnosiocu zahteva nisu iskorišćena i da pored zahteva za pružanje pouke i žalbe u vezi sa sprovedenim postupcima podnetim Skupštini, podnosilac zahteva nije “*učinio sve što se od njega može opravdano očekivati da iscrpi pravna sredstva*”. Kao što je prethodno navedeno u izlaganju opštih načela, zasnovano na procesu tereta dokazivanja, prvo je na podnosiocu zahteva da dokaže da je (i) učinio sve što se može očekivati da iscrpi pravna sredstva; (ii) da je iskoristio raspoloživa pravna sredstva; i, ako se to nije dogodilo, onda da (iii) pokaže, pružajući odgovarajuću sudsku praksu ili neki drugi odgovarajući dokaz da raspoloživo pravno sredstvo koje nije iskoristio ne bi bilo uspešno. Ovo nije slučaj u okolnostima konkretnog slučaja.
56. Pored toga, Sud podseća, isto kao što je naglasio i sam podnosilac zahteva, da sudska praksa ESLJP-a, ali i samog Suda, utvrđuju da se pravilo iscrpljivanja mora primenjivati sa određenim “*stepenom fleksibilnosti i bez preteranog formalizma*”. Međutim, u primeni ovog načela, teret dokazivanja je takođe od posebnog značaja. Podnosilac zahteva mora da argumentuje da raspoloživa

pravna sredstva nisu (i) “dovoljno sigurna ne samo u teoriji nego i u praksi”; i/ili (ii) “raspoloživa, pristupačna i delotvorna”.

57. Sud podseća da podnosilac zahteva ne argumentuje zašto u okolnostima njegovog slučaja, pravna sredstva utvrđena ZUS-om, ali i Zakonom o Nezavisnom odboru, ne poseduju ove karakteristike (vidi, u ovom kontekstu, rešenje o neprihvatljivosti u slučaju KI116/14, podnosilac *Fadil Selmanaj*, od 26. januara 2015. godine, stavovi 45-46.) U okolnostima konkretnog slučaja, Sud podseća da podnosilac zahteva nije pružio Sudu nijedan argument u vezi sa gore navedenim pravnim sredstvima, niti je argumentovao zašto u okolnostima njegovog slučaja, ista nisu “u stanju da pruže rešenje” ili ne “pružaju razumne izgleda za uspeh” u vezi sa njegovim navodima o povredama Ustava.
58. Sud podseća da se u prilog navoda o nepostojanju pravnog sredstva u okolnostima njegovog slučaja, podnosilac zahteva poziva i na predmet ESLJP-a *Selmouni protiv Francuske* (citiran u tekstu iznad) i slučajeve Suda KIO6/10; KI34/17; i KI99/14 i KI100/14.
59. U tom smislu, Sud prvo primećuje da podnosilac zahteva, osim činjenice da je naveo i citirao ove odluke, nije razradio njihovu činjeničnu i pravnu povezanost sa okolnostima konkretnog slučaja. Sud naglašava da se obrazloženja drugih sudskih odluka moraju tumačiti u kontekstu i u svetlu činjeničnih okolnosti u kojima su donete (vidi, između ostalog, u ovom kontekstu, presudu u slučaju KI48/18 od 4. februara 2019. godine, podnosioci *Arban Abrashi i Lidhja Demokratike e Kosovës* (LDK), stav 275; i slučaj KI 119/17, podnosilac *Gentian Rexhepi*, rešenje o neprihvatljivosti od 3. maja 2019. godine, stav 80).
60. Sud, međutim, naglašava da se okolnosti slučaja na koja se pozvao podnosilac zahteva ne podudaraju sa njegovim okolnostima. U gore navedenim slučajevima, Sud je ocenio da su dotični podnosioci dokazali (i) da nije bilo raspoloživih pravnih sredstava, kao što je slučaj u slučaju Suda KIO6/10 (vidi slučaj KIO6/10, citiran u tekstu iznad, stavovi 48-61) ili (ii) da pravna sredstva koja su bila na raspolaganju podnosiocima zahteva nisu bila dovoljno delotvorna da bi se rešili relevantni navodi (vidi slučaj Suda KI34/17, citiran u tekstu iznad, stav 73, i slučaj Suda KI99/14 i KI100/14, citiran u tekstu iznad, stav 50).
61. Stoga, na osnovu napred navedenog i uzimajući u obzir tvrdnje koje je naveo podnosilac zahteva i okolnosti koje je on predočio, Sud, oslanjajući se i na standarde ustanovljene u svojoj sudskoj praksi u sličnim slučajevima i sudsku praksu ESLJP-a, utvrđuje da podnosilac zahteva ne ispunjava uslove prihvatljivosti jer nije iscrpeo pravna sredstva koja su utvrđena u stavu 7 člana 113. Ustava, stavu 2 člana 47. Zakona i tački (b) stava (1) pravila 39 Poslovnika, i da se kao takav, zahtev mora proglasiti neprihvatljivim.

Zahtev za održavanje rasprave

62. Sud podseća da je podnosilac zahteva takođe tražio od Suda da održi raspravu.
63. U tom smislu, Sud podseća na to da na osnovu stava 1 pravila 42 Poslovnika, “Samo oni podnesci koji su određeni kao prihvatljivi mogu biti predmet rasprave pred Sudom, osim ako Sud, uz ubedljivo obrazloženje, većinom

glasova odluči drugačije”, i da na osnovu stava 2 istog pravila, “Sud može zakazati raspravu ukoliko veruje da je ista neophodna radi razjašnjavanja dokaza ili zakona”.

64. Sud naglašava da je gore navedeno pravilo Poslovnika diskrecione prirode. Pored toga, Sud naglašava da na osnovu gore navedenog pravila, samo slučajevi koji su proglašeni prihvatljivim i čiji meritum je razmotren, mogu biti predmet raspravljanja pred Sudom putem rasprave. Poslovnik omogućava Sudu da ovo izuzetno učini i u slučajevima kada zahtev nije prihvatljiv, kao što je slučaj u okolnostima konkretnog slučaja. Međutim, Sud podseća na to da na osnovu stava 2 pravila 42 Poslovnika, može naložiti održavanje rasprave u slučajevima kada veruje da je ona neophodna radi razjašnjenja pitanja dokaza ili zakona. U okolnostima konkretnog slučaja, to nije slučaj jer Sud ne smatra da postoji bilo kakva nejasnoća u pogledu “dokaza ili zakona” i iz tog razloga ne smatra potrebnim održavanje rasprave. Dokumenti sadržani u zahtevu su dovoljni za odlučivanje o ovom slučaju.
65. Shodno tome, odbija se kao neosnovan zahtev podnosioca za održavanje rasprave.

IZ TIH RAZLOGA

Ustavni sud, u skladu sa članom 113.7 Ustava, članom 47.2 Zakona i pravilom 39 (1) (b) Poslovnika, dana 4. septembra 2019. godine, jednoglasno

ODLUČUJE

- I. DA PROGLASI zahtev neprihvatljivim;
- II. DA DOSTAVI ovo rešenje stranama;
- III. DA ODBIJE zahtev za održavanje rasprave;
- IV. DA OBJAVI ovo rešenje u Služenom listu, u skladu sa članom 20.4 Zakona;
- V. Ovo rešenje stupa na snagu odmah.

Sudija izvestilac


Gresa Caka-Nimani



Predsednica Ustavnog suda


Arta Rama-Hajrizi