



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

Priština, 9. jula 2020. godine
Br. ref.: AGJ 1583/20

PRESUDA

u

predmetu br. KO203/19

podnosilac

Ombudsman

Ocena ustavnosti određenih članova Zakona br. 06/L-114 o javnim službenicima

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 podnet od strane Institucije Ombudsmana Republike Kosovo (u daljem tekstu: podnosilac zahteva).

Osporeni zakon

2. Podnosilac zahteva osporava ustavnost određenih odredaba Zakona br. 06/L-114, o javnim službenicima (u daljem tekstu: Osporeni zakon), objavljen u Službenom listu Republike Kosovo (u daljem tekstu: Službeni list), 11. marta 2019. godine, i koji je stupio na snagu šest (6.) meseci nakon objavljivanja u Službenom listu, tačnije članova 2. (stav 3), 4 (stav 3 i 4), 5. (stav 1, podstav 1 i 2, i stav 2), 10. (stav 1 i 2), 11., 14. (stav 5), 15. (stav 4 i 6), 17. (stav 7), 31. (stav 3), 32. (stav 5), 33. (stav 5), 34. (stav 16), 35. (stav 6), 37. (stav 5), 38. (stav 7), 39. (stav 11), 40. (stav 12), 41. (stav 6), 42. (stav 10 i 11), 43. (stav 13), 44. (stav 4), 48. (stav 9), 49. (stav 6), 52. (stav 7), 54. (stav 6), 67. (stav 11), 68. (stav 8), 70. (stav 8), 71. (stav 8), 75., 80. (stav 4), 83. (stav 18) i 85. osporenog zahteva.

Predmetna stvar

3. Predmetna stvar zahteva je ocena ustavnosti gorepomenutih odredaba osporenog zakona, za koje podnosilac zahteva tvrdi da nisu u saglasnosti sa stavom 2, člana 132. [Uloga i nadležnosti Ombudsmana] Ustava Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ustav) kao ni sa drugim ustavnim odredbama koje uređuju status nezavisnih ustavnih institucija.
4. Pored toga, podnosilac zahteva u vezi sa statusom službenika Kosovske agencije za forenziku (u daljem tekstu: KAF), osoblja Tužilačkog saveta Kosova (u daljem tekstu: TSK) i Policije Kosova, iako ne precizira konkretne članove Ustava, pokreće pitanje saglasnosti odredaba osporenog zakona sa ustavnim načelom jednakosti pred zakonom i načelom podele državnih vlasti.
5. Podnosilac zahteva traži od Ustavnog suda Republike Kosovo (u daljem tekstu: Sud) da uvede privremenu meru „*trenutne suspenzije osporenih odredaba odnosno članova 2. (stav 3), 5. (stav 1, podstav 1 i 2, stav 2), 10. (stav 1 i 2), 11., 14. (stav 5), 15. (stav 4 i 6), 17. (stav 7), 31. (stav 3), 32. (stav 5), 33. (stav 5), 34. (stav 16), 35. (stav 6), 37. (stav 5), 38. (stav 7), 39. (stav 11), 40. (stav 12), 41. (stav 6), 42. (stav 10 i 11), 43. (stav 13), 44. (stav 4), 48. (stav 9), 49. (stav 6), 52. (stav 7), 54. (stav 6), 67. (stav 11), 68. (stav 8); 70. (stav 8), 71. (stav 8), 75., 80. (stav 4), 83. (stav 18) i član 85. [osporenog zakona], ili da najmanje suspenduje primenu ovih odredaba u odnosu na Ombudsmana.*“

Pravni osnov

6. Zahtev je zasnovan na stavu 2. podstav 1. člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] i stavu 2. člana 116. [Pravni efekat odluka] Ustava, članovima 22., 27., 29. i 30. Zakona br. 03/L-121 o Ustavnom sudu Republike Kosovo (u daljem tekstu: Zakon) i pravilima 32., 56. i 57. Poslovnika Ustavnog suda Republike Kosovo (u daljem tekstu: Poslovnik).

Postupak pred Ustavnim sudom

7. Dana 8. novembra 2019. godine, podnosilac zahteva je podneo zahtev Sudu.

8. Dana 12. novembra 2019. godine, Predsednica suda je imenovala sudiju Safet Hoxha za sudiju izvestioca i Veće za razmatranje, sastavljeno od sudija: Bekim Sejdiu (predsedavajući), Remzije Istrefi-Peci i Nexhmi Rexhepi.
9. Dana 15. novembra 2019. godine, podnosilac zahteva je obavešten o registraciji zahteva.
10. Istog dana, zahtev je saopšten predsedniku Republike Kosovo, predsedniku skupštine Republike Kosovo, premijeru u dužnosti Republike Kosovo, Ministru u dužnosti Ministarstva javne uprave (u daljem tekstu: MJU), predsedavajućem Tužilačkog saveta Kosova, Izvršnom direktoru Kosovske agencije za forenziku i direktoru Policije Kosova, sa uputstvom da Sudu dostave komentare, ako ih imaju, do 29. novembra 2019. godine. Zahtev je takođe saopšten sekretaru skupštine Republike Kosovo, kome je traženo da dostavi Sudu svu relevantnu dokumentaciju o osporenom zakonu. *[Objašnjenje Suda, U vreme podnošenja zahteva pred Sudom, MJU je bio poseban ogranak Vlade, dok je aktuelnom strukturom Vlade, MJU i odgovornost istog su uključene Ministarstvo Unutrašnjih Poslova*
11. Dana 19. novembra 2019. godine, sudija izvestilac je izneo preporuku Sudu o odobrenju privremene mere. Istog dana, Sud je jednoglasno odlučio da odobri privremenu meru do 28. februara 2020. godine.
12. Dana 25. novembra 2019. godine, Sekretarijat Skupštine je dostavio Sudu dokumentaciju koja se odnosi na postupak razmatranja i usvajanja osporenog zakona u Skupštini, kao u nastavku:
 1. Nacrt zakona br. 06/L-114 o javnim službenicima, prosleđen od strane Vlade Republike Kosovo, 7. septembra 2018. godine;
 2. Zapisnik Funkcionalne komisije za javnu upravu, lokalnu upravu i medije, razmatranje u načelu Nacrta zakona o javnim službenicima, od 8. oktobra 2018. godine;
 3. Izveštaj Funkcionalne komisije za javnu upravu, lokalnu upravu i medije, razmatranje u načelu Nacrta zakona o javnim službenicima, od 8. oktobra 2018. godine;
 4. Pozivnicu i dnevni red za Plenarnu sednicu skupštine Republike Kosovo, prvo razmatranje Nacrta zakona br. 06/L-114 o javnim službenicima, od 25. oktobra 2018. godine;
 5. Prepiska sa Plenarne sednice, prvo razmatranje Nacrta zakona o javnim službenicima, od 18., 19. i 28. oktobra i 2. novembra 2018. godine;
 6. Zapisnik Plenarne sednice, prvo razmatranje Nacrta zakona o javnim službenicima, od 8., 19., 25. oktobra, 2. i 7. novembra, i 21. decembra 2018. godine;
 7. Odluku skupštine Republike Kosovo za usvajanje u načelu Nacrta zakona o javnim službenicima, br. 06-V -250, od 25. oktobra 2018. godine;
 8. Zapisnik Funkcionalne komisije za javnu upravu, lokalnu upravu i medije, razmatranje u načelu Nacrta zakona o javnim službenicima, od 29. januara 2019. godine;

9. Izveštaj sa amandmanima u Nacrtu zakona o javnim službenicima od Funkcionalne komisije za javnu upravu, lokalnu upravu i medije, prosleđen za razmatranje stalnim komisijama;
 10. Izveštaj Komisije za evropske integracije, razmatranje Nacrta zakona o javnim službenicima, sa amandmanima Funkcionalne komisije;
 11. Zapisnik Komisije za evropske integracije, razmatranje Nacrta zakona o javnim službenicima, sa amandmanima Funkcionalne komisije, od 30.-31. januara 2019. godine;
 12. Izveštaj Komisije za budžet i finansije, razmatranje Nacrta zakona o javnim službenicima, sa amandmanima Funkcionalne komisije;
 13. Zapisnik Komisije za budžet i finansije, razmatranje Nacrta zakona o javnim službenicima, sa amandmanima Funkcionalne komisije, od 30. januara 2019. godine;
 14. Izveštaj Komisije za prava i interese zajednica i povratak, razmatranje Nacrta zakona o javnim službenicima, sa amandmanima Funkcionalne komisije;
 15. Zapisnik Komisije za prava i interese zajednica i povratak, razmatranje Nacrta zakona o javnim službenicima, sa amandmanima Funkcionalne komisije, od 30. januara 2019. godine;
 16. Izveštaj Komisije za zakonodavstvo, mandate, imunitet, poslovnik skupštine i nadzor Agencije protiv korupcije, razmatranje Nacrta zakona, sa amandmanima Funkcionalne komisije;
 17. Zapisnik Komisije za zakonodavstvo, mandate, imunitet, poslovnik skupštine i nadzor Agencije protiv korupcije, razmatranje Nacrta zakona, sa amandmanima Funkcionalne komisije, od 30. januara 2019. godine;
 18. Konačni izveštaj sa predloženim amandmanima u Nacrtu zakona za javne službenike i konačni izveštaj Funkcionalne komisije za javnu upravu, lokalnu upravu i medije, prosleđen za razmatranje na plenarnoj sednici;
 19. Pozivnicu i dnevni red za plenarnu sednicu skupštine Republike Kosovo, drugo razmatranje Nacrta zakona br. 06/L-114 o javnim službenicima;
 20. Prepiska sa plenarne sednice skupštine Republike Kosovo, drugo razmatranje Nacrta zakona o javnim službenicima;
 21. Zapisnik plenarne sednice, drugo razmatranje Nacrta zakona o javnim službenicima;
 22. Odluku skupštine za usvajanje Zakona br. 06/L-114 o javnim službenicima, br. 06-V-312, od 2. februara 2019. godine;
 23. Zakon br. 06/L-114 o javnim službenicima i,
 24. Dopis br. 06/2842/L-114, od 12. februara 2019. godine, upućen predsedniku Republike Kosovo, o proglašenju Zakona o javnim službenicima.
13. Dana 27. Novembra 2019. godine, TSK i KAF su dostavili Sudu svoje komentare u vezi sa zahtevom.
 14. Dana 29. novembra 2019. godine, MJU i Policija Kosova su dostavili Sudu svoje komentare u vezi sa zahtevom.
 15. Dana 6. decembra 2019. godine, Sud je dostavio stranama uključenim u ovom predmetu dokumenta koja je dostavio Sekretarijat Skupštine, kao i komentare

koje je primio od TSK-a, KAF-a, Policije Kosova i MJU-a, sa poukom da svoje komentare, ako ih imaju, dostave Sudu u roku od sedam (7) dana.

16. Dana 12. decembra 2019. godine, MJU je obavestio Sud sledeće: „*nakon razmatranja i analize komentara koje su dostavili [KAF, TSK] i Policija Kosova, smatramo da smo sve svoje komentare u vezi sa ovim institucijama izneli u odgovoru koji smo vam poslali dana 29.11.2019. godine*“ i još jednom dostavio svoje komentare od 29. novembra 2019. godine.
17. Dana 26. februar 2020. godine, sudija izvestilac je izneo preporuku Sudu o produženju privremene mere u predmetu KO203/19, koji je Sud odobrio 19. novembra 2019. godine. Istog dana, Sud je jednoglasno odlučio da usvoji produženje privremene mere, uvedene od strane Suda 19. novembra 2019. godine, do 28. aprila 2020. godine.
18. Dana 22. aprila 2020. godine, Sud je odobrio iznetu preporuku sudije izvestioca o produženju privremene mere u predmetu br. KO203/19 do 30. juna 2020. godinu.
19. Dana 30 juna 2020. godine, Veće za razmatranje je razmotrilo izveštaj sudije izvestioca i preporučilo je sudu prihvatljivost zahteva.
20. Istog tog dana, Sud je jednoglasno odlučio: (i) da je zahtev prihvatljiv za razmatranje u meritumu; (ii) da članovi 2. (stav 3), 4 (stav 3 i 4), 5. (stav 1, podstav 1 i 2, i stav 2), 10. (stav 1 i 2), 11., 14. (stav 5), 15. (stav 4 i 6), 17. (stav 7), 31. (stav 3), 32. (stav 5), 33. (stav 5), 34. (stav 16), 35. (stav 6), 37. (stav 5), 38. (stav 7), 39. (stav 11), 40. (stav 12), 41. (stav 6), 42. (stav 10 i 11), 43. (stav 13), 44. (stav 4), 48. (stav 9), 49. (stav 6), 52. (stav 7), 54. (stav 6), 67. (stav 11), 68. (stav 8), 70. (stav 8), 71. (stav 8), 75., 80. (stav 4), 83. (stav 18) i 85. Zakona br. 06/L-114 o Javnim Službenicima, nisu u skladu sa članovima 4, 7, 102, 108, 109, 110, 115, 132, 136, 139, 140 i 141 Ustava; (iii) Osporeni zakon se ne primenjuje u odnosu na: Sudski Savet Kosova; Tužilački Savet Kosova; Ustavni Sud; Instituciju Ombudsmana; Stalnog Revizora Kosova; Centralnu Izbornu Komisiju; Centralnu Banku Kosova i Nezavisnu Komisiju za Medije, sve dok se povređuje njihova funkcionalna i organizaciona nezavisnost koja je zagarantovana Ustavom; (iv) Osporeni zakon ne povređuje ustavne Odredbe u vezi sa Forenzičkom Agencijom Kosova i civilnim službenicima Policije Kosova; (v) Skupština Republike Kosovo, treba da preduzme potrebne radnje radi izmene i dopune Zakona br. 06/L-114 o Javnim Službenicima u skladu sa nalazima iz ove Presude, a u vezi sa službenicima institucija koje su navedene u tački (iii); i (vi) da se stavi van snage privremena mera.

Pregled činjenica

21. Dana 2. februara 2019. godine, Skupština Kosova [Odluka br. 06-V-312] usvojila je osporeni zakon.
22. Dana 11. marta 2019. godine, osporeni zakon je objavljen u Službenom listu Republike Kosovo.

23. Član 86. [Stupanje na snagu] osporenog zakona, predviđa da: „*Ovaj zakon stupa na snagu (6.) meseci nakon objavljivanja u „Službenom listu“.*

Navodi podnosioca zahteva

24. Podnosilac zahteva osporava određene odredbe osporenog zakona (Zakon br. 06/L-114 o javnim službenicima), odnosno, članove 2. (stav 3), 4 (stav 3 i 4), 5. (stav 1, podstav 1 i 2, i stav 2), 10. (stav 1 i 2), 11., 14. (stav 5), 15. (stav 4 i 6), 17. (stav 7), 31. (stav 3), 32. (stav 5), 33. (stav 5), 34. (stav 16), 35. (stav 6), 37. (stav 5), 38. (stav 7), 39. (stav 11), 40. (stav 12), 41. (stav 6), 42. (stav 10 i 11), 43. (stav 13), 44. (stav 4), 48. (stav 9), 49. (stav 6), 52. (stav 7), 54. (stav 6), 67. (stav 11), 68. (stav 8), 70. (stav 8), 71. (stav 8), 75., 80. (stav 4), 83. (stav 18) i 85.
25. Podnosilac zahteva navodi da prema članu 1. [Svrha], osporeni zakon ima za cilj stvaranje zakonskog osnova za zapošljavanje javnih službenika u institucijama Republike Kosovo. Vezano za to, on navodi da osporeni zakon „dodeljuje“ Vladi Republike Kosovo (u daljem tekstu: Vlada) i odgovornom ministarstvu za javnu upravu, nadležnostima za upravljanje pitanjem zapošljavanja za sve državne institucije, uključujući i one nezavisne. To, prema njemu, ugrožava Ustavnu nezavisnost Institucije Ombudsmana, zagaranovanu članom 132. Ustava, koji utvrđuje sledeće: „*Ombudsman je nezavistan u sprovođenju svoje dužnosti i ne prihvata uplitanja ili uputstva ostalih organa ili institucija, koje sprovode vlast u Republici Kosovo.*“ Podnosilac zahteva gradi ovaj navod razrađujući navodne povrede i ulogu Vlade u upravljanju službenicima podnosioca zahteva, pozivajući se na konkretne odredbe osporenog zakona.
26. S tim u vezi, podnosilac zahteva se prvo poziva na stav 3, člana 2. [Delokrug primene] osporenog zakona koji definiše „državne službenike“ kao javne službenike u okviru civilne službe u koje izričito spadaju i javni službenici zaposleni u nezavisnim institucijama. Prema podnosiocu zahteva, narušavanje nezavisnosti podnosioca zahteva, zagaranovana članom 132. Ustava se sastoji u činjenici da osporeni zakon ne sadrži bilo kakvu konkretnu odredbu koja se odnosi na njegovo osoblje, u cilju da se osigura nezavisnost podnosioca zahteva, za razliku od Zakona br. 03/L-149 o Civilnoj službi Kosova, koji je osporenim zakonom stavljen van snage, a koji je u članu 3. stav 7, izričito propisivao: „*Prilikom sprovođenja ovog zakona poštovaće se ustavna nezavisnost nezavisnih institucija od izvršne vlasti*“ i Zakona br. 05/L-019 o narodnom advokatu, odnosno stava 2. člana 32. [Osoblje], koji utvrđuje sledeće: „*[...] Prema zaposlenima u [Instituciji Narodnog advokata], sprovode se odredbe Zakona o civilnoj službi, u toj meri da se ne zadire ustavna nezavisnost institucije*“.
27. Podnosilac zahteva se takođe poziva i na stav 1. tačku 1.2 i stav 2. člana 5. [Definicije] osporenog zakona, koji izraz „druga državna institucija“ definiše na taj način što ovom definicijom obuhvata i nezavisne institucije. Prema njegovim rečima, osporeni zakon i Zakon br. 06/L-113 o organizaciji i funkcionisanju državne uprave i nezavisnih agencija (u daljem tekstu: ZOFDUNA) „*imaju za cilj marginalizaciju nezavisnih institucija i njihovo stavljanje pod nadzor Vlade, što predstavlja direktno uplitanje u ustavnu nezavisnost, podvrgavajući se*

tako povratku unazad u pogledu podele vlasti, nezavisnih institucija i demokratskog funkcionisanja države“.

28. Podnosilac zahteva se poziva na član 10. [Vlada] osporenog zakona navodeći da ovaj član ovlašćuje Vladu da usvaja opšte državne politike za zapošljavanje javnog službenika, kao i da donosi podzakonska akta u vezi sa osporenim zakonom, ali ne određuje u kojoj meri Vlada može vršiti vlast u odnosu na nezavisne institucije. On naglašava da, s obzirom na to da osporeni zakon ne pravi izuzetak za javne službenike u nezavisnim institucijama, podrazumeva da Vlada ima pravo da donosi podzakonska akta u koja se uvrštavaju i pitanja koja se odnose na zapošljavanje javnih službenika u nezavisnim institucijama. U tom kontekstu, podnosilac zahteva navodi da „Sporni zakon u posebnim članovima konkretizuje ovlašćenja Vlade i odgovarajućeg ministarstva za izdavanje podzakonskih akata za niz drugih pitanja koja se tiču zapošljavanja“. On ovaj navod povezuje i sa presudom Ustavnog suda K073/16 u kojoj je, između ostalog, utvrđeno da se „ne može očekivati da osoblje ustavno nezavisnih institucija treba da se prilagodi istom načinu sistema zapošljavanja, radnih mesta, kategorizaciji i plata koji je predviđen pravnim aktom opšte prirode Vlade ili bilo kojem aktu izvršne vlasti, a da se prethodno ne uzmu u obzir specifičnosti i jedinstvenosti navedenih institucija“.
29. Podnosilac zahteva se takođe poziva i na član 11. [Odeljenje za upravljanje javnim službenicima] osporenog zakona koji utvrđuje odgovornosti Odeljenja za upravljanje javnim službenicima (u daljem tekstu: OUJS), a u kojem je propisano da OUJS ima ovlašćenja da zahteva i pribavi od institucija Kosova svaku neophodnu informaciju za izvršavanje svojih odgovornosti. Podnosilac zahteva takođe naglašava da „*ovaj član određuje da je svaka institucija koja zapošljava javne službenike, kao i svakog javnog funkcionera i javnog službenika koji imaju rukovodeće nadležnosti i nadležnosti za donošenje odluka ili imaju informacije na ovom polju, dužna da saraduje sa OUJS. Prema njegovim recima, to je u suprotnosti sa članom 32. stav 2, Zakona br. 05/L-019 o Narodnom advokatu, koji utvrđuje da se prema zaposlenima u instituciji Narodnog advokata sprovode odredbe Zakona o civilnoj službi, u toj meri da se ne zadire u ustavnu nezavisnost institucije*“.
30. Podnosilac zahteva se poziva i na stav 5, člana 14. [Jedinica za upravljanje ljudskim resursima (JULJR)] osporenog zakona koji propisuje da su jedinice za upravljanje ljudskim resursima dužne da pripremaju godišnji izveštaj o upravljanju ljudskim resursima i da jedan njegov primerak dostavljaju OUJS-u. Podnosilac zahteva smatra da ova odredba može da utiče na njegovu nezavisnost zbog činjenice da se „*traži izveštavanje OUJS-u, bez utvrđivanja načina izveštavanja nezavisnih institucija. Nedostatak odredbe u zakonu kojim se određuje sprovođenje ovog zakona ili te odredbe nad nezavisnim institucijama dovodi u pitanje ustavnost ove odredbe kao i dole navedene odredbe [...]*“.
31. Što se tiče ostalih članova osporenog zakona za koje podnosilac zahteva navodi da su u suprotnosti sa Ustavom, kao što su članovi 15. (stav 4 i 6), 17. (stav 7), 31. (stav 3), 32. (stav 5), 33. (stav 5), 34. (stav 16), 35. (stav 6), 37. (stav 5), 38. (stav 7), 39. (stav 11), 40. (stav 12), 41. (stav 6), 42. (stav 10 i 11), 43. (stav 13), 44. (stav 4), 48. (stav 9), 49. (stav 6), 52. (stav 7), 54. (stav 6), 67. (stav 11), 68.

(stav 8), 70. (stav 8), 71. (stav 8), 75., 80. (stav 4), 83. (stav 18) i 85., podnosilac zahteva navodi da se ovi članovi odnose na planove osoblja i sistem upravljanja ljudskim resursima; radni odnos u civilnoj službi i klasifikaciju radnih mesta; prijem u civilnu službu; premeštaj unutar kategorije i unapređenje na položaju; imenovanje na pozicije iz više rukovodeće kategorije; ocenu učinka na radu; disciplinu u civilnoj službi, premeštaj u civilnoj službi i slična pitanja koja se odnose na zapošljavanje i radna pitanja javnih službenika. Imajući u vidu ulogu Ombudsmana kao nezavisne institucije i činjenicu da gore navedeni članovi osporenog zakona ovlašćuju Vladu da usvaja podzakonska akta, a da s druge strane član 85. osporenog zakona stavlja van snage svaku normu koja je u suprotnosti sa osporenim zakonom, uključujući i odredbe Zakona o Narodnom advokatu i njegovih internih akata, koja se odnose na unutrašnju organizaciju i sistematizaciju radnih mesta, koji su doneti na osnovu Zakona o Narodnom advokatu, u tom slučaju se narušava nezavisnost podnosioca zahteva.

32. U vezi sa napred navedenim, podnosilac zahteva se poziva i citira delove presuda Ustavnog suda, kao sto su presuda u slučaju KO73/16 od 8. decembra 2016. godine i presuda u slučaju KO171/18 od 25. aprila 2019. godine, kojima je odlučeno o pitanju nezavisnosti nezavisnih ustavnih institucija, napominjući da se uprkos činjenici da je Ombudsman tražio od Vlade i Skupštine da se prilikom razmatranja i usvajanja osporenog zakona i drugih srodnih zakona, uzmu u obzir gore navedene presude Ustavnog suda, usvajanjem osporenog zakona, nezavisnost nezavisnih institucija, odnosno nezavisnost Institucije Ombudsmana ponovo dovodi u pitanje, čime su se potpuno prevideli Ustav i presuda KO73/16 Ustavnog suda od 8. decembra 2016. godine. Podnosilac zahteva se poziva i na status i pravnu regulativu Institucije Ombudsmana u Hrvatskoj, načela Venecijanske komisije u pogledu zaštite i promocije Institucije Ombudsmana, kao i na takozvane "Pariške principe".
33. Podnosilac zahteva takođe iznosi žalbe zbog mešanja u status službenika drugih državnih institucija kao sto su Kosovska agencija za forenziku, osoblja Tužilačkog saveta Kosova i Policije Kosova putem osporenog zakona, pozivajući se na njihove žalbe pred Ombudsmanom. On navodi da se osporeni zakon meša u radne odnose osoblja ovih institucija suprotno posebnim zakonima koji uređuju pitanje osoblja ovih institucija. S tim u vezi poziva se na načelo jednakosti pred zakonom i načelo podele vlasti. On, između ostalog, tvrdi da su se za neke od ovih institucija morale predvideti odredbe kojima se osoblje ovih institucija izuzima iz područja primene osporenog zakona, kao sto je slučaj sa Kosovskom obaveštajnom agencijom, Carinom Kosova, Kosovskim bezbednosnim snagama, sudijama i tužiocima.
34. Na kraju, podnosilac zahteva u vezi sa nezavisnim ustavnim institucijama i drugim gore navedenim državnim institucijama ističe sledeće: „[u] osporenom zakonu jasno je evidentna tendencija Vlade da centralizuje ovlašćenja za zapošljavanje, ali i za otpuštanje većine javnih službenika. Izuzeci od primene zakona nisu u potpunosti adekvatni i logični, čak u nekim slučajevima predstavljaju i neravnopravan tretman. Na primer, sporni zakon isključuje iz njegovog delokruga civilne službenike administracije Skupštine Republike Kosovo (vidi član 4., stav 3), a ne izuzima civilne službenike u administraciji sistema pravosudnih institucija i nezavisnih institucija (vidi član 2. stav 3).

Takva utvrđenja spornog zakona, krše princip podele vlasti jer je jasno poznato da su i Skupština i pravosuđe vlasti podeljene od vlade, kao i nezavisne institucije".

Vežano za zahtev o uvođenju privremene mere

35. Što se tiče privremene mere, podnosilac zahteva traži da Ustavni sud, na osnovu gorepomenutih argumenata, uvede privremenu meru trenutne suspenzije osporenih odredaba, odnosno članova 2. (stav 3), 5. (član 1. podstav 1 i 2, stav 2), 10. (stav 1 i 2), 11., 14. (stav 5), 15. (stav 4 i 6), 17. (stav 7), 31. (stav 3), 32. (stav 5), 33. (stav 5), 34. (stav 16), 35. (stav 6), 37. (stav 5), 38. (stav 7), 39. (stav 11), 40. (stav 12), 41. (stav 6), 42. (stav 10 i 11), 43. (stav 13), 44. (stav 4), 48. (stav 9), 49. (stav 6), 52. (stav 7), 54. (stav 6), 67. (stav 11), 68. (stav 8), 70. (stav 8), 71. (stav 8), 75., 80. (stav 4), 83. (stav 18) i 85., „*ili da najmanje suspenduje sprovođenje ovih odredbi u odnosu na Ombudsmana*“. Podnosilac zahteva se poziva na pravilo 55. Poslovnika o radu Suda koje utvrđuje uslove koji moraju biti ispunjeni da bi se uvela privremena mera, navodeći da su u ovom slučaju ispunjena sva tri propisana uslova.
36. Prvo, podnosilac zahteva smatra da napred izneti argumenti daju *prima facie* osnov za ukidanje osporenih odredaba u odnosu na Instituciju Ombudsmana.
37. Drugo, ako privremena mera ne bi bila odobrena, funkcionisanje Institucije Ombudsmana bi se ozbiljno ometalo stalnim mešanjem drugih institucija (Vlade Republike Kosovo, Skupštine Republike Kosovo) u ovu instituciju. Ombudsman, uz dužno poštovanje, smatra da je neophodno da ovaj Sud odmah suspenduje sporne odredbe, na osnovu kojih druge institucije mogu ometati efikasan rad Institucije Ombudsmana i njenih zaposlenih.
38. Treće, Institucija Ombudsmana često služi kao poslednja nada žrtvama povreda ljudskih prava da će se te povrede ispitati i rešiti. Nemogućnost normalnog funkcionisanja i vršenja mandata Ombudsmana, kao jedine nacionalne institucije za ljudska prava, neminovno bi onemogućilo zaštitu osnovnih prava i sloboda građana Republike Kosovo. Iz tih razloga, Ombudsman smatra da je odobrenje privremene mere neophodno u cilju da se obezbedi pravilna i nesmetana funkcija Institucije Ombudsmana, uz poštovanje njene organizacione, funkcionalne i finansijske nezavisnosti u odnosu na druge institucije Republike Kosovo.

Komentari TSK-a

39. U njihovim komentarima o zahtevu TSK-a, navodi se sledeće: „*na osnovu člana 110. stav 1. Ustava Republike Kosovo, utvrđeno je da [TSK] Tužilački savet Kosova je potpuno nezavisna institucija u sprovođenju svojih funkcija, u cilju obezbeđivanja nezavisnog, profesionalnog i nepristrasnog Tužilačkog sistema. Dužnosti i obaveze Saveta su utvrđene u Zakonu br. 06/L-056 o Tužilačkom savetu Kosova*“. TSK dodaje da: „*Na osnovu člana 7. Zakona o Tužilačkom savetu Kosova, utvrđeno je da: [TSK] odlučuje o organizaciji, rukovođenju, upravljanju i nadgledanju funkcionisanja tužilaštva prema zakonu; (stav 1.1); [...] nadzire i upravlja tužilaštvima i osobljem istog (stav 1.20) i [...] donosi*

uredbu o unutrašnjoj organizaciji Državnog tužilaštva (stav 1.28). [...] [stoga TSK] ima nadležnost za organizovanje, upravljanje i nadzor administracije Državnog tužilaštva.“

40. Štaviše, pozivajući se i na član 31. stav 1, podstav 1.5 Zakona o TSK-u, isti navodi da je Sekretarijatu saveta data nadležnost da „*upravlja administrativnim i pomoćnim osobljem državnog tužilaštva, u vezi sa obimom posla, održavanjem kadrovske evidencije, uspostavljanjem sistema vrednovanja učinka, obezbeđivanja odgovarajuće discipline zaposlenih u državnom tužilaštvu i zaštite prava radnika.*“
41. Stoga, TSK smatra da je osporeni zakon „*u suprotnosti sa Zakonom o Tužilačkom savetu Kosova, u sledećim odredbama: planovi razvoja osoblja (član 15.); klasifikacija radnih mesta (član 33.); premeštaj unutar kategorije (član 38.); unapređenje (član 39.); prijem na pozicije u više rukovodeće kategorije (član 40.); sastav komisije za prijem na više kategorije rukovodećih pozicija (član 41.); ocena radnog učinka (član 43.); ocena radnog učinka za višu kategoriju rukovodećih pozicija (član 44.); nadležnost i disciplinski postupak (član 48.); privremeni premeštaj (član 52.); premeštaj u slučaju zatvaranja ili restrukturiranja (član 54.); otpuštanje iz javne službe (član 61.); procedura regrutovanja (68.); ocenjivanje radnog učinka (član 71.).*” To, zato što osporeni zakon daje Vladi pravo da određuje gore pomenute postupke podzakonskim aktom.
42. Stoga, oni smatraju da su gore pomenute odredbe Zakona o javnim službenicima u suprotnosti sa članom 110. [Tužilački savet Kosova] stav 1 Ustava, koji utvrđuje sledeće: „*1. Tužilački savet Kosova je potpuno nezavisna institucija u sprovođenju svojih funkcija, u skladu sa zahtevom*“.
43. TSK takođe navodi da, načelo podele vlasti podrazumeva i garantovanje vršenja vlasti na nezavistan način i bez mešanja, i da ograničenje treba biti zasnovano na balansiranju vlasti samo u meri u kojoj dozvoljava Ustav i nadležnosti svake vlasti. Oni dodaju da „*mogućnost da Vlada podzakonskim aktom odredi pozicije administracije sistema tužilaštva podrazumeva direktno mešanje u funkcionisanju Ustavnih institucija [TSK-a] i Državnog tužioca, jer su u ove dve institucije angažovani službenici sa veoma specifičnim dužnostima*“.
44. Oni dalje tvrde da se osporeni zakon takođe meša u postupke odabira i kvalifikacije za izbor visokih službenika administracije tužilačkog sistema, naglašavajući da član 40., stav 12 spornog zakona koji određuje postupak za prijem na pozicije u više rukovodeće kategorije, suprotno članu 32. stav 1, podstav 1.1 Zakona o TSK-u koji definiše način izbora Generalnog direktora Sekretarijata, odnosno članu 33. stav 1, za direktora Jedinice za razmatranje performanse tužilaštva.
45. TSK na kraju ističe da su tokom postupka izrade spornog zakona zatražili da ukoliko bilo kojoj kategoriji administracije bude dodeljen poseban status, taj

status treba da pripada administraciji tužilačkog sistema, ali te primedbe nisu uzete u obzir od strane relevantnih institucija. uprkos činjenici da je osporeni zakon davao poseban status administraciji Skupštine i delu administracije Vlade, ne tretirajući se jednako prema administraciji tužilačkog sistema iako je deo trećeg stuba vlasti.

46. TSK, stoga, traži od Suda da utvrdi da osporeni članovi krše jednakost podele vlasti i funkcionalnu nezavisnost TSK-a i Državnog tužioca kao dve ustavne institucije.

Komentari KAF-a

47. KAF pojašnjava da je to nezavisna izvršna agencija u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova, osnovana Zakonom br. 04 / L-064 o Kosovskoj agenciji za forenziku (u daljem tekstu: Zakon o KAF-u). Zakon o KAF-u i administrativna uputstva, između ostalog, uređuju pitanje činova, regrutovanja, premeštanja, disciplinskih postupaka, itd., za zaposlene u KAF-u. One takođe objašnjavaju da je osoblje KAF-a specifično u pogledu kvalifikacija, profesionalnih kvalifikacija, radnog iskustva, obuke i specijalizacije, kao i vremena potrebnog za napredovanje. Takođe, zbog prirode i vrste posla koju ima KAF, zaposleni su stalno izloženi rizicima koji nastaju prilikom obavljanja forenzičkih ispitivanja u laboratorijama, rizicima koji nastaju upotrebom različitog oružja, poput izloženosti različitim radijusima tokom obavljanja svoje profesije, infekcija, rizika od različitih sudskih sporova kao rezultat njihove stručnosti. Prema njihovim rečima, *„ako napravimo poređenje, jasno možemo videti vezu i zajedničke karakteristike između Kosovske agencije za forenziku, Policije Kosova, Inspektorata Policije, Obaveštajne agencije, Carine, itd.“*
48. KAF se žali da osporeni zakon nije *„uzeo u obzir specifičnosti ove institucije, već je odlučio da radni odnos njenih službenika sa državom tretira i reguliše kao da je to uobičajena administracija Ministarstva, Opštine itd. „[...]“*. Prema njima, zakonodavac nije uzeo u obzir ulogu KAF-a prema Zakoniku o krivičnom postupku u sprovođenju veštačenja tamo gde se većina vrši *„u laboratorijama KAF“*. Oni dodaju da uprkos činjenici da je KAF institucija koja služi pravdi i bezbednosti kao što su Policija, Carina i Inspektorat policije, oni nisu obuhvaćeni u članu 3. stav 3, osporenog zakona kao institucija sa posebnim statusom.
49. KAF dalje navodi da *„je činjenica da u smislu [ZOFDUNA], KAF, državna administracija, međutim ne može se urediti radni odnos zaposlenih – njenih službenika isto kao administracija Skupštine, Vlade, Ministarstva ili Opština, zbog suštinskih razlika i specifikacija koja imaju jedna sa drugom, istaknutih u stavovima 1, 2 i 3 ovog dopisa.*
50. KAF takođe navodi da *„[...] u stvorenoj situaciji sa Zakonom br. 06/L-114 o javnim službenicima, skoro sva pitanja koja se vežu sa zaposlenima – službenicima KAF-a će pretrpeti izmene, uključujući i plate koje će se smanjiti do 30%, od decembra 2019. godine, zbog toga jer ovaj zakon ima povezanost sa Zakonom br. 06/l-111 o platama u javnom sektoru, i to je povratak unazad i rizikuje budućnost ove institucije.*

Komentari Policije Kosova

51. Policija Kosova se žali da je osporeni zakon u članu 3. stava 3, podstav 3.3 predvideo isključenje iz delokruga primene ovog zakona civilne službenike čiji je radni odnos regulisan Zakonom o policiji, dok kategoriju kadeta uopšte nije uredio. Uključivanje administrativnog osoblja Policije Kosova u osporenom zakonu je u suprotnosti sa Zakonom o policiji koji predviđa drugačije uređenje radnog odnosa administrativnog osoblja u odnosu na ostatak administracije. Takođe, Zakon o policiji predvideo je mogućnost donošenja podzakonskih akata za uređivanje radnog odnosa i disciplinskih pitanja. Na sličan način je predviđen i Zakon o policijskom inspektoratu Kosova.
52. Policija Kosova navodi da je *„Administrativnim uputstvom br. 02/2018 o radnom odnosu, utvrdila osnovne kriterijume o policijskom osoblju, uključujući i civilno osoblje. Zbog specifičnosti koje ima Policija Kosova, velikog broja policijskog osoblja i kompleksnih pitanja koje obuhvata radni odnos detaljnije, to pitanje je predviđeno da u odredbama člana 24. stav 2 ovog AU-a budu uređeni detaljnije od strane Departmana za ljudske resurse, Standardne operativne procedure (SOP), zasnivajući se uvek na Zakon o Policiji, Zakon o PIK-u i druge zakonske akte“*.
53. Shodno tome, Policija Kosova smatra da je osporeni zakon u suprotnosti sa Zakonom i policiji i Zakonom o policijskom inspektoratu Kosova. Oni smatraju da pošto osporeni zakon ne poništava na specifičan način gore pomenute zakone, njihov zahtev za isključenje osporenog zakona je argumentovano. Pošto imamo zakone koji uređuju drukčije isto pitanje, onda se treba dati prednost posebnim zakonima, pozivajući se na načelo *„lex specialis derogat legi generali“*.
54. U vezi s tim, oni se pozivaju i na sudsku praksu, navodeći da u *„Presudi br. 04-L-093 Ustavnog suda, u predmetu KO97/12 od 12. aprila 2012. godine, koji se tiče ustavnosti Zakona o bankama, mikrofinansijskim institucijama i nebankarskim finansijskim institucijama, gde sud ističe bitan stav što se tiče jednake primene zakona. Prema Ustavnom sudu: „Novi zakon ne može da ukine odredbe postojećeg zakona, ako nisu izmenjene odgovarajuće odredbe koje propisuju opšta načela..., jer bi to ugrozilo načela pravne sigurnosti i vladavine prava“*. (vidi: stav 128. Presude KO 97/12). Ustavni sud u istoj presudi tvrdi: *„Sud podseća da organi imaju ustavnu obavezu da obezbeđuju jednaku primenu zakona, tako da se ova ustavna obaveza može ometati uvođenjem odredbi koje su u potpunoj suprotnosti sa postojećim odredbama, odnosno zakonom... bez istovremenih izmena tih odredbi (vidi stav 130. Presude KO 97/12).“*
55. Policija navodi da, zbog specifičnosti rada administrativnih službenika Policije Kosova, neprihvatljivo da MJU bira administrativno osoblje Policije Kosova, kako je predviđeno osporenim zakonom.

Komentari MJU-a

56. Što se tiče navoda podnosioca zahteva za povredu ustavne nezavisnosti od strane osporenog zakona, MJU pojašnjava da „za razliku od Zakona br. 03/L-149 o civilnoj službi u Republici Kosovo (ZCSK) koji u članu 3. stav 7 na deklarativan način utvrđuje da „Prilikom sprovođenja ovog zakona poštovaće se ustavna nezavisnost nezavisnih institucija od izvršne vlasti“ [...] Zakon [osporeni] čini mnogo više“. U tom aspektu, oni ističu jasnu razliku, koja prema njima, postoji „u članu 5. [osporenog zakona] između „institucija državne uprave“ (vlada i njena uprava) i „drugih državnih institucija“ [gde se obuhvataju druge ustavne institucije] sa preciznim objektivom da se drukčije uređuju ove dve grupe javnih organa, sa nizom pravila za skoro sve odredbe odnosa civilne službe [...]”.
57. U vezi sa napred navedenim, MJU ističe razlike u tretmanu prema osporenom zakonu, kao u nastavku:
- Proceduru prijema zaposlenih za institucije van državne uprave (gde se uključuju nezavisne institucije) obavlja Jedinica za ljudske resurse samih institucija, koja se odražava u članu 34. stav 13 osporenog zakona. Takođe, konačno imenovanje se vrši od Jedinice za ljudske resurse druge državne institucije, u skladu sa članom 35. stav 2;
 - Konkurs za pozicije viših rukovodećih kategorija, obavlja Jedinica za ljudske resurse „druge državne institucije“ uključujući Ombudsmana, koji se razlikuje od procedure koja se vodi u drugim institucijama. To se odražava i u Komisijama za prijem koja se osnivaju od „drugih državnih institucija“, uključujući i imenovanje; i
 - ocenu učinka na radu za više rukovodeće pozicije obavlja se od titulara institucije i disciplinska komisija se osniva od same „druge državne institucije“.
58. Što se tiče unutrašnje organizacije nezavisne institucije, u ovom slučaju podnosioca zahteva, MJU navodi da nezavisne ustavne institucije nisu uključene u ZOFDUNA, pošto ZOFDUNA jedino uređuje organizovanje i funkcionisanje institucija državne uprave i nezavisnih agencije, zasnovanih prema članu 142. Ustava. Shodno tome, zakon ne sprečava nezavisne ustavne institucije da utvrde svoju unutrašnju organizaciju. Takođe, MJU smatra da osporeni zakon ne stavlja van snage član 32. Zakona o Narodnom Advokatu, koji ističe da zakonodavstvo civilne službe primenjuje nad podnosiocem zahteva, jedino u toj meri da se ne zadire ustavna nezavisnost.
59. Dalje, MJU navodi da osporeni Zakon, iako dozvoljava Odeljenju za upravljanje javnim službenicima (u daljem tekstu: OUIS) da traži potrebne informacije u vezi sa njihovim odgovornostima, ne ugrožava nezavisnost nijedne institucije i može se tumačiti, ako je potrebno, u vezi sa članom 32. Zakona o narodnom advokatu, gde se podnosilac zahteva može pozvati na član 32. Zakona o narodnom advokatu, radi zaštite njegove nezavisnosti. Slično je i sa planovima osoblja i budžetskom planiranju svake institucije. Pozivajući se na načelo demokratske države i vladavine prava, MJU navodi da „saradnja između

različitih državnih institucija čini državu jačom i omogućava joj da postigne svoje ciljeve i efikasno služi građanima i njegovim biznisima“.

60. Što se tiče Informacionog sistema za upravljanje ljudskim resursima (u daljem tekstu: ISULJR), tačnije člana 17. osporenog zakona, MJU pojašnjava da „*Pošto je skupština dogovorila sa Vladom o tome ko je odgovoran za izvršenje državnog budžeta, i da koristi ISULJR za izvršenje plata i naknada, ne pominje se da svaka institucija treba da koristi ISULJR za sve korisnike državnog budžeta. Isto kao za državni budžet i njegovo pravilno izvršenje, teško je zamisliti instituciju koja ne sprovodi sredstva (u ovom slučaju rešenje IT-a) stavljenih na njihovo raspolaganje od nadležne institucije“.*
61. MJU naglašava da su tokom izrade spornog zakona bili angažovani lokalni i međunarodni stručnjaci i da su potpomognuti od strane SIGMA / OECD, koji su takođe se konsultovali i sa podneskom podnosioca zahteva u vezi sa konceptom „ustavne nezavisnosti“ nezavisnih institucija. MJU u svojim komentarima navodi deo mišljenja SIGMA/OECD-a o ovom pitanju.
62. Što se tiče nadležnosti prema osporenom Zakonu za donošenje podzakonskih akata, MJU navodi da se prema Ustavu, odnosno članu 93. stav 4, izričito predviđa da Vlada ima ovlašćenja da donosi zakonske akte ili propise potrebne za sprovođenje zakona. Ova nadležnost Vlade je objašnjena u članu 10. stav 1.2, i u posebnim članovima osporenog zakona. Ustav ne ovlašćuje nezavisne ustavne institucije da donose podzakonske akte.
63. Što se tiče KAF-a, MJU pojašnjava da „*Osporeni zakon nema za cilj uređenje organizacije i funkcionisanje, kao i status institucija državnih uprava (u konkretnom slučaju KAF-a) i s tim u vezi istom nije/ ne može da izmeni status agencije, u konkretnom slučaju KAF-a. ZOFDUNA je odredio tipologiju organa koja mogu postojati u državnoj upravi, ali i sam zakon KAF-a određuje da se ta agencija osniva u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova. Što se tiče statusa službenika KAF-a, nema nikakve dileme da su oni javni službenici, dok konkretna definicija službenika KAF-a (u kojoj vrsti javnih službenika pripadaju) treba da se izvede u skladu sa funkcijama koje obavljaju. U tu svrhu [osporeni zakon] u članu 83. predviđa konkretne odredbe za proglašenje statusa javnih službenika“.*
64. Što se tiče TSK-a, MJU navodi da Zakon o TSK-u i Zakon o državnom tužiocu ne regulišu radni odnos administrativnog osoblja. MJU navodi da se sam Zakon o TSK-u odnosi na izricanje mera administrativnom osoblju u skladu sa relevantnim Zakonom o civilnoj službi.
65. Što se tiče Policije Kosova, MJU razjašnjava da „*Zakon br. 04/L-076 o policiji, u članu 44. stav 2 utvrđuje da radni odnos za civilno osoblje, reguliše se podzakonskim aktom, gde spadaju i civilni službenici i prema članu 55. ovog zakona, pravo na donošenje podzakonskih akata o radnom odnosu ima Generalni direktor policije. [...] Pravo na donošenje podzakonskih akata od strane Generalnog direktora, utvrđeno članom 55. Zakona br. 04/L-076 o policiji je u suprotnosti sa članom 93. stav 4, Ustava Kosova, koji izričito*

utvrđuje da: „Vlada je nadležna za sledeće: ... (4) donosi odluke o donošenju pravnih ili regulativnih akata za sprovođenje zakona [...]”.

Relevantne odredbe osporenog zakona:

Član 2. Delokrug primene

[...]

3. Državni službenik - je javni službenik u okviru državne službe koji vrši dužnost na poziciji od profesionalnog službenika do položaja generalnog sekretara u upravi predsednika, u upravi Skupštine, u Kancelariji premijera, ministarstvu, izvršnoj agenciji, u jednom od njenih lokalnih ogranaka, u upravi institucija sistema pravosuđa, u regulatornoj agenciji, u jednom od njenih lokalnih ogranaka, u upravi sistema pravosuđa, u nezavisnoj instituciji, nezavisnoj agenciji, opštinskoj upravi, kao i bilo koji zaposleni tako definisan posebnim zakonom.

[...]

Član 3. Izuzeci iz delokruga ovog Zakona

1. Ovaj Zakon se ne primenjuje na:
 - 1.1. javne funkcionere;
 - 1.2. javne funkcionere sa posebnim statusom.
2. Javni funkcioneri, prema podstavu 1.1 ovog člana, su:
 - 2.1. izabrani zvaničnici;
 - 2.2. članovi Vlade i njihovi zamenici;
 - 2.3. funkcioneri koje je imenovala Skupština ili predsednik Republike i drugi zvaničnici ili članovi upravnih tela nezavisnih institucija i agencija.
3. Javni funkcioneri sa posebnim statusom, prema podstavu 1.2 stava 1. ovog člana, su:
 - 3.1. sudije i tužioci;
 - 3.2. komandno i vojno osoblje Kosovskih bezbednosnih snaga ili druge organizacije naslednika;
 - 3.3. policijski službenici Kosova i Policijski inspektorat Kosova;
 - 3.4. Službenici Carine Kosova;
 - 3.5. rukovodeće osoblje i zaposleni Obaveštajne agencije Kosova;
 - 3.6. direktor ili članovi kolegijalnog upravnog tela regulatornih agencija.
4. Odnos između države i javnih funkcionera sa posebnim statusom, definisanih u stavu 3 ovog člana, regulisan je u celosti posebnim sektorskim zakonom.
5. Takođe, ovaj Zakon ne važi za osoblje javnih kompanija koje su u vlasništvu Vlade ili opštine, čiji je radni odnos uređen zakonodavstvom o radu.

Član 4. **Javni službenici sa posebnim statusom**

1. Profesionalni službenici diplomatskih službi i popravne službe su javni službenici sa posebnim statusom koji je uređen ovim Zakonom i posebnim zakonom.
2. Uređenje posebnim zakonom, u smislu stava 1 ovog člana, mora biti u skladu sa principima utvrđenim ovim Zakonom i može na drugi način urediti samo sledeće elemente radnog odnosa:
 - 2.1. posebni ili dodatni uslovi za zapošljavanje;
 - 2.2. specifična prava i obaveze, osim onih predviđenih ovim Zakonom;
 - 2.3. posebna pravila za razvoj karijere, u skladu sa sistemom stepenovanja.
 - 2.4. potrebe za profesionalnim razvojem i obukom;
 - 2.5. premeštaj i sistematizacija zaposlenih.
3. Službenik administracije Skupštine Republike Kosova je civilni službenik sa posebnim statusom, čiji status se reguliše ovim zakonom i posebnim aktom usvojenim od strane Predsedništva Skupštine Republike Kosova.
4. Regulisanje posebnim aktom, prema stavu 4. ovog člana, vrši se za:
 - 4.1. Organizacionu strukturu funkcionisanja, klasifikaciju pozicija;
 - 4.2. Posebne uslove za regrutaciju;
 - 4.3. Radno vreme, koje može prekoračiti granicu radnog vremena utvrđenog ovim zakonom, godišnjim odmorom; i
 - 4.4. Prava i druge specifične obaveze od onih predviđenih ovim zakonom.

Član 5. **Definicije**

1. Termini ili drugi izrazi koji se koriste u ovom Zakonu imaju sledeća značenja:

[...]

 - 1.2. Druga državna institucija – je uprava Skupštine, uprava predsednika, uprava pravosudne institucije, nezavisne institucije, nezavisne agencije ili opštine;

[...]
 2. Terminologija koja se koristi u ovom Zakonu, kao što je: Kancelarija premijera, ministarstvo, izvršna agencija, regulatorna agencija, lokalni ogranak, uprava javnih službi, nezavisna institucija, nezavisna agencija, kabinet, imaju isto značenje kako je definisano ili uređeno Zakonom o organizaciji i funkcionisanju državne uprave i nezavisnih agencija.
- [...]

Član 10. **Vlada**

1. Vlada:
 - 1.1. usvaja opšte državne politike za zapošljavanje javnih službenika;
 - 1.2. usvaja podzakonske akte na osnovu ovog zakona;

- 1.3. objavljuje godišnji izveštaj o upravljanju kadrovskim resursima u vezi sa javnim službenicima.
2. Vlada određuje jednog od svojih članova za generalnu upravu politika o javnim službenicima (u daljem tekstu: „ministar nadležan za javnu upravu“).
[...]

Član 11. **Odeljenje za upravljanje javnim službenicima**

1. U okviru ministarstva nadležnog za javnu upravu se uspostavlja i funkcioniše Odeljenje za upravljanje javnim službenicima (OUJS), i ima sledeće odgovornosti:

- 1.1. priprema i nadgleda sprovođenje politika vezanih za javne službenike;
- 1.2. nadgleda sprovođenje Zakona o javnim službenicima u institucijama državne uprave;
- 1.3. priprema i nadgleda sprovođenje politika o platama javnih službenika i javnih funkcionera;
- 1.4. priprema mišljenja o bilo kojem nacrtu zakona koji predlažu druge institucije, u vezi sa radnim odnosom javnih službenika;
- 1.5. usvaja i nadgleda sprovođenje programa obuke za javne službenike;
- 1.6. zajedno sa Ministarstvom finansija zastupa Vladu u pregovorima i konsultacijama o opštim radnim uslovima za javne službenike sa sindikatima i predstavnicima javnih službenika;
- 1.7. zahteva i uzme od institucija Republike Kosova svaku neophodnu informaciju za izvršavanje njihovih odgovornosti;
- 1.8. izvršava provere i inspekcije svih dosijea i dokumenata koji se odnose na donošenje odluka o radnom odnosu javnih službenika u institucijama državne uprave;
- 1.9. administrira i održava Informativni sistem za upravljanje ljudskim resursima (ISULJR);
- 1.10. pruža podršku i obezbeđuje savetovanje za institucije koje sprovode ovaj Zakon;
- 1.11. priprema opšta uputstva i priručnike radi garantovanja jedinstvenog sprovođenja zakonodavstva za javne službenike;
- 1.12. izrađuje politike o angažovanju stažista u javnoj upravi; 1.13. razvija generalni plan osoblja;
- 1.14. organizuje procedure prijema u skladu sa ovim zakonom;
- 1.15. objavljuje godišnji izveštaj o upravljanju kadrovskim resursima za javne službenike;
- 1.16. izvršava svaku nadležnosti datu ovim Zakonom.

2. Odgovornosti određene u podstavovima 1.1 i 1.6 ovog člana u meri u kojoj se odnose na administrativno/tehničko i pomoćno osoblje izvršavaju se u saradnji sa ministarstvom nadležnim za pitanja rada i radnih odnosa.

3. Odgovornosti određene u podstavovima 1.1 i 1.7 ovog člana u meri u kojoj se odnose na javne službe izvršavaju se u saradnji sa ministarstvom odgovornim za državne politike za relevantnu javnu službu. 4. Svaka institucija koja zapošljava javne službenike i javne funkcionere koji imaju rukovodeće nadležnosti i nadležnosti za donošenje odluka ili imaju informacije na ovom polju, dužni su da sarađuju sa OUJS.

[...]

Član 14.
Jedinica za upravljanje ljudskim resursima (JULJR)

[...]

5. Od Jedinice za upravljanje ljudskim resursima se zahteva da pripremi godišnji izveštaj u upravljanju ljudskim resursima za svoju instituciju i da ga do 31. decembra tekuće godine podnese radi odobravanja glavnom administrativnom službeniku institucije. Primerak ovog izveštaja, nakon što ga glavni administrativni usvoji, do 15. januara naredne godine, treba poslati u OUJS u ministarstvu nadležnom za javnu upravu.

[...]

Član 15.
Planovi razvoja osoblja

[...]

4. Ministar koji je nadležan za javnu upravu, na osnovu planova kadrova u institucijama, izrađuje i usvaja generalni plan.

[...]

6. Detaljni postupci za planiranje kadrova, usvajanje planova, sadržaj planova i njihovo objavljivanje, usvajaju se putem sekundarnog zakonodavstva ministra nadležnog za javnu upravu.

[...]

Član 17.
Informacioni sistem za upravljanje ljudskim resursima (ISULJR)

[...]

7. Ministar nadležan za javnu upravu podzakonskim aktom usvaja pravila za održavanje, upravu i korišćenje ISULJR-a

[...]

Neni 31.
Obaveza profesionalnog razvoja

[...]

3. Vlada, na predlog ministarstva nadležnog za javnu upravu, podzakonskim aktom, usvaja obavezne module obuke za svaku kategoriju, klasu i grupu pozicija u javnoj službi.

[...]

Član 32.
Radni odnos u državnoj službi

[...]

4. Izuzetno, radno mesto u državnoj službi može se popuniti u slučaju da postoji potreba za zamenom ili u slučaju privremenog odsustva državnog službenika u zavisnosti od slučaja, na period ne duži od dvanaest (12) meseci. U tom slučaju, procedure zapošljavanja vodi kadrovska jedinica u skladu sa pravilima definisanim u ovom Zakonu o administrativnom i pomoćnom osoblju.

5. Vlada, na predlog ministarstva nadležnog za javnu upravu, podzakonskim aktom, usvaja pravila za sprovođenje stava 4. ovog člana.
[...]

Član 33.

Klasifikacija radnih mesta u državnoj službi

[...]

5. Vlada, na predlog ministarstva nadležnog za javnu upravu, podzakonskim aktom, usvaja sledeće:

5.1. važeće klase za svaku kategoriju i nazive za svaku klasu;

5.2. posebne upravne grupe;

5.3. opšti opis posla za svaku kategoriju, klasu i grupu, uključujući i opšte uslove za prijem u svaku kategoriju, klasu i grupu;

5.4. detaljna pravila, procedure, standarde i metodologiju za procenu i klasifikaciju sve pozicije u određenoj klasi ili grupi, u skladu sa ovim članom.

[...]

Član 34.

Procedure prijema u državnu službu

[...]

16. Vlada, na predlog ministarstva nadležnog za javnu upravu, podzakonskim aktom, usvaja detaljna pravila o uspostavljanju, sastavu i aktivnostima komisije, kao i detaljna pravila o proceduri konkursa i ocenjivanju kandidata.

[...]

Član 35.

Selekcija pozicija i imenovanja

[...]

6. Vlada, na predlog ministarstva nadležnog za javnu upravu, podzakonskim aktom, usvaja detaljne procedure za imenovanje u profesionalnoj kategoriji.

[...]

Član 37.

Period probnog rada

[...]

5. Vlada, na predlog ministarstva za javnu upravu, podzakonskim aktom usvaja dužnosti zaposlenog tokom perioda probnog rada prema ovom članu.

[...]

Član 38.

Premeštaj unutar kategorije

[...]

7. Vlada, na predlog ministarstva nadležnog za javnu upravu, podzakonskim aktom, usvaja uslove koje zaposleni treba da ispune za premeštaj unutar kategorije, kao i detaljnu proceduru za premeštaj unutar kategorije i pravila za osnivanje i sastav komisije pomenute u stavu 3. ovog člana.

[...]

Član 39.

Unapređenje

[...]

11. Vlada, na predlog ministarstva nadležnog za javnu upravu, usvaja podzakonskim aktom zahteve koje zaposleni moraju da ispune za unapređenje, kao i detaljne procedure i module obavezne obuke.

[...]

Član 40.

Prijem na pozicije u više rukovodeće kategorije

[...]

12. Vlada Kosova, na predlog ministra nadležnog za javnu upravu, usvaja podzakonskim aktom, detaljni poslovnik o radu o proceduri za prijavljivanje i ocenu kandidata.

[...]

Član 41.

Komisija za prijem na višu kategoriju rukovodećih pozicija

[...]

6. Na predlog ministra nadležnog za javnu upravu, Vlada Kosova, podzakonskim aktom, usvaja sledeće:

6.1. pravila za funkcionisanje i donošenje odluka komisija;

6.2. kriterijume i procedure za izbor članova komisija;

6.3. platu članova komisija, koji nisu državni službenici.

[...]

Član 42.

Konačni izbor i imenovanje na više rukovodeće pozicije

[...]

10. Svako imenovanje na poziciju višeg menadžera u suprotnosti sa ovim a i članom 40 je ne važeće.

11. Vlada Kosova, na predlog ministra nadležnog za javnu upravu, usvaja podzakonskim aktom detaljna pravila za primenu ovog člana.

[...]

Član 43.

Ocena učinka

[...]

13. Vlada, na predlog ministarstva nadležnog za javnu upravu, podzakonskim aktom, usvaja detaljnu metodologiju i procedure za evaluaciju rezultata rada.

[...]

Član 44.

Ocena radnog učinka za višu kategoriju rukovodećih pozicija

[...]

4. Vlada, na predlog ministarstva nadležnog za javnu upravu, podzakonskim aktom usvaja metodologiju i detaljnu proceduru za evaluaciju radnih rezultata za kategoriju viših rukovodećih pozicija ili proceduru za razrešavanje sporova prema stavu 3 ovog člana.

[...]

Član 48.

Nadležnost i disciplinski postupci

[...]

9. Vlada, na predlog ministarstva nadležnog za javnu upravu, podzakonskim aktom, usvaja detaljan disciplinski postupak, u skladu sa Zakonom o opštem upravnom postupku.

[...]

Član 49.

Osnivanje i sastav disciplinske komisije

[...]

6. Vlada, na predlog ministarstva nadležnog za javnu upravu usvaja podzakonskim aktom detaljna pravila za osnivanje, sastav i proces odlučivanja u Nacionalnoj komisiji za ocenjivanje i disciplinu, u skladu sa opštim pravilima definisanim u Zakonu o opštem upravnom postupku.

[...]

Član 52.

Privremeni premeštaj

[...]

7. Vlada, na predlog ministarstva nadležnog za javnu upravu, podzakonskim aktom, usvaja detaljna pravila za privremeni premeštaj, u skladu sa ovim Zakonom.

[...]

Član 54.

Premeštaj u slučaju zatvaranja ili restrukturiranja

[...]

6. Vlada, na predlog ministarstva nadležnog za javnu upravu, podzakonskim aktom usvaja detaljne procedure za resistematizaciju državnih službenika, zbog ukidanja ili restrukturiranja, kao i detaljni sastav komisije.

[...]

Član 67.

Organizacija konkursa

[...]

11. Klasifikacija rukovodećeg osoblja i profesionalnog osoblja za uprave javnih službi se usvaja podzakonskim aktom u Vladi, na predlog ministarstva za javnu upravu i ministarstva odgovornog za određenu oblast.

[...]

Član 68.

Procedura konkurisanja

[...]

8. Vlada, na predlog ministarstva nadležnog za javnu upravu, podzakonskim aktom, usvaja detaljna pravila za osnivanje, sastav i aktivnosti stalne komisija za izbor, detaljna pravila o organizaciji i razvoju procesa konkurisanja i za ocenjivanje kandidata.

[...]

Član 70.

Period probnog rada

[...]

8. Vlada, na predlog ministarstva nadležnog za javnu upravu, podzakonskim aktom usvaja detaljne procedure za period probnog rada.
[...]

Član 71.
Ocenjivanje radnog učinka

[...]
7. Vlada, na predlog ministarstva nadležnog za javnu upravu, podzakonskim aktom, usvaja detaljne procedure za evaluaciju rezultata na radu.
[...]

Član 75.
Podzakonski akti

Podzakonske akte koji se navode u ovom odeljku zakona usvaja Vlada nakon predloga ministra nadležnog za državnu aktivnost koja pokriva relevantnu javnu službu i nakon odobravanja ministarstva nadležnog za javnu upravu.
[...]

Član 80.
Konkurs

4. Vlada, na predlog ministarstva nadležnog za javnu upravu, podzakonskim aktom, usvaja detaljne procedure konkursnog nadmetanja.

Član 83.
Prelazne odredbe

[...]
18. Vlada, na predlog ministarstva nadležnog za javnu upravu, podzakonskim aktom, donosi detaljna pravila i procedure za sprovođenje ovog člana.
[...]

Član 85.

Stupanjem na snagu ovog zakona prestaje da važi Zakon br. 03/L-149 o civilnoj službi Republike Kosova i svaka druga odredba koja je u suprotnosti sa njim.
[...]

Ocena prihvatljivosti zakona

66. Sud prvo razmatra da li je zahtev ispunio uslove prihvatljivosti, koji su utvrđeni Ustavom, predviđeni Zakonom i dalje precizirani Poslovníkom.
67. Sud se prvo 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.
68. Pored toga, Sud se poziva na stav 2. podstav 1. člana 113. Ustava, koji utvrđuje:

„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“.

69. Sud se takođe poziva i na stav 4. člana 135. [Izveštaj Ombudsmana] Ustava, koji predviđa da: *„Ombudsman ima pravo da pokrene pitanja pred Ustavnim sudom, koja su u saglasnosti sa odredbama ovog Ustava“.*
70. S tim u vezi, Sud primećuje da je podnosilac zahteva ovlašćena strana koja pokreće pitanje usklađenosti osporenog zakona u Sudu, na osnovu člana 113. stav 2, Ustava.
71. Sud, takođe, uzima u obzir član 30. [Rokovi] Zakona i pravilo 67. stav 4, Poslovnika o radu koji utvrđuju da podnesak treba biti podnet unutar roka od šest (6.) meseci nakon stupanja na snagu osporenog akta. S tim u vezi, Sud primećuje da je osporeni zakon stupio na snagu 12. septembra 2019. godine, dok je podnosilac zahteva podneo zahtev Sudu 8. novembra 2019. godine, odnosno, unutar roka od šest (6.) meseci nakon stupanja na snagu osporenog akta.
72. Pored toga, Sud uzima u obzir član 29. [Tačnost podneska] Zakona, koji utvrđuje:

„1. Podnesak podnesen 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 podnesen 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.“

73. Sud se takođe poziva na pravilo 67. Poslovnika, koji precizira:

Pravilo 67.

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

(1) Podnesak podnet prema ovom 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 specificovati 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.

74. Sud primećuje da je podnosilac zahteva precizirao odgovarajuće ustavne odredbe za koje navodi da su povređeni, takođe, precizirao je odredbe osporenog zakona za koje se smatra da nisu u saglasnosti sa Ustavom i predstavio je dokaze koje potkrepljuju njegove tvrdnje.
75. Zaključno, Sud utvrđuje da je podnosila zahteva ovlašćena strana, da je identifikovao osporene odredbe osporenog zakona, precizirao svoje ustavne navode, predstavio potkrepljujuće dokaze i podneo svoj zahtev u predviđenom roku.
76. Shodno tome, Sud proglašava zahtev prihvatljivim.

Meritum zahteva

77. Sud još jednom podseća da podnosilac zahteva osporava ustavnost određenih odredaba osporenog zakona, odnosno, članove 2. (stav 3), 4 (stavovi 3 i 4), 5. (stav 1, podstav 1 i 2, i stav 2), 10. (stav 1 i 2), 11., 14. (stav 5), 15. (stav 4 i 6), 17. (stav 7), 31. (stav 3), 32. (stav 5), 33. (stav 5), 34. (stav 16), 35. (stav 6), 37. (stav 5), 38. (stav 7), 39. (stav 11), 40. (stav 12), 41. (stav 6), 42. (stav 10 i 11), 43. (stav 13), 44. (stav 4), 48. (stav 9), 49. (stav 6), 52. (stav 7), 54. (stav 6), 67. (stav 11), 68. (stav 8), 70. (stav 8), 71. (stav 8), 75., 80. (stav 4), 83. (stav 18) i 85. osporenog zakona.
78. U vezi sa članom 71. stav 8 spornog zakona, koji podnosilac zahteva osporava, Sud primećuje da ovaj član ima samo 7 stavova. Na osnovu okolnosti slučaja i u odnosu na ostale tvrdnje podnosioca zahteva, Sud smatra da podnosilac zahteva, u stvari, u vezi sa članom 71. spornog zakona, osporava stav 7 člana 71. spornog zakona.
79. U pogledu spornih članova, podnosilac zahteva navodi da se osporeni zakon:
 - (i) upliće u radni odnos osoblja TSK-a kao deo pravosudnog sistema koji je određen poglavljem VII [Pravosudni Sistem] Ustava tako što povređuje princip podele vlasti, nezavisnost TSK-a i princip jednakosti pred zakonom.
 - (ii) daje Vladi i odgovornom ministarstvu za javnu upravu ovlašćenja za upravljanje pitanjem zaposlenja i donošenje podzakonskih akata, za sve javne službenika državnih institucija, uključujući i ustavno nezavisne institucije, poput podnosioca zahteva, koja krše njihovu ustavnu nezavisnost;
 - (iii) upliće u radni odnos službenika KAF-a i službenika Policije Kosova, kršeći posebne zakone koji regulišu pitanje osoblja ovih institucija i/ili načelo jednakosti pred zakonom.
80. Stoga, Sud podseća da podnosilac zahteva ne osporava ustavnost osporenih članova osporenog Zakona u njihovoj celini i u odnosu na sve javne službenike

koji su regulisani osporenim Zakonom. Naime, on osporava samo ustavnost osporenog Zakona u odnosu na gore navedene državne institucije pokrećući važna pitanja podele državnih vlasti, nezavisnost nezavisnih institucija i jednakost pred zakonom.

81. Samim tim, u nastavku, Sud će proceniti ustavnost osporenih normi osporenog Zakona u odnosu na ove institucije, konkretno, tvrdnje u vezi sa:
- A) Povredom principa podele vlasti i nezavisnost pravosudnog Sistema, koja je određena u Poglavlju VII [Pravosudni sistem] Ustava;
 - B) Povredom nezavisnosti nezavisnih ustavnih institucija koje se specifično određene u Poglavlju VIII [Ustavni Sud] i u Poglavlju XII [Nezavisne Institucije], i
 - C) Povredom principa jednakosti pred zakonom u vezi sa službenicima u KAF administraciji i Policiji Kosova.

A) VEZANO ZA USTAVNOST OSPORENOG ZAKONA U ODNOSU NA PRAVOSUDNI SISTEM KOJI JE ODREĐEN U POGLAVLJU VII [PRAVOSUDNI SISTEM] USTAVA

82. Sud primećuje da se podnosilac zahteva i TSK žale da je osporenim zakonom onemogućeno TSK-u da reguliše radni odnos administrativnog osoblja putem unutrašnjih pravila a na osnovu zakona o TSK-u koji ovlašćuje TSK da, između ostalog, reguliše klasifikaciju pozicija; kretanje unutar kategorija; unapređenja na poslu, prihvatanje neke pozicije koja spada u kategoriju više rukovodeće pozicije; komisije za rukovodeće pozicije, itd. S tim u vezi, TSK tvrdi da je povređeno načelo podele vlasti koje je određeno Ustavom, kao i nezavisnost TSK-a koja je zagarantovana članom 110 Ustava, osporavajući mogućnost da Vlada nekim podzakonskim aktom određuje pozicije u tužilačkom sistemu. S tim u vezi, TSK takođe pokreće pitanje i posebnog statusa administracije Skupštine, naglašavajući da je povređen princip podele vlasti, institucionalna nezavisnost i princip jednakog tretiranja administracije TSK-a u odnosu na zakonodavnu i izvršnu vlast.
83. U vezi sa ovom tvrdnjom, Sud primećuje da Podnosilac zahteva i TSK, u suštini, osporavaju ustavnost člana 4 [Javni službenici sa posebnim statusom], stav 3, osporenog zakona koji je predvideo da su službenici koji rade u administraciji Skupštine civilni službenici sa posebnim statusom, gde se dozvoljava Predsedništvu Skupštine da donese posebne akte da bi regulisala pitanje organizacione strukture funkcionisanja; klasifikacije pozicija; posebnih uslova za zaposlenje; radno vreme; kao i specifična prava i obaveze koje se razlikuju od onih koje su određene osporenim zakonom.
84. Stoga, podnosilac zahteva i TSK tvrde da je kao rezultat ne uvrštanja administracije TSK-a u član 4, stav 3, došlo do povrede principa podele vlasti, povrede nezavisnosti TSK-a kao i jednakog tretiranja između državnih vlasti, tvrdnje koje nisu samo povezane sa sistemom tužilaštva već i sa sistemom pravosuđa u celini, a što uključuje i sudski i sistem tužilaštva, kao i nezavisnost sistema pravosuđa.

85. U vezi sa ovim tvrdnjama podnosilaca zahteva, Sud podseća na član 3 [Jednakost pred zakonom] Ustava koji određuje da:
- “1. Republika Kosovo je multietničko društvo, [...]kojom se upravlja na demokratski način, poštujući vladavinu zakona, preko zakonodavnih, izvršnih i pravosudnih institucija.
[...]”*
86. Sud takođe podseća da na osnovu člana 4 [Oblik Vladanja i podela Vlasti] ustava, Kosovo je demokratska Republika koja se zasniva na načelu podele vlasti i kontrole balansa među njima a gde Skupština sprovodi zakonodavnu vlast, Vlada je odgovorna za sprovođenje zakona i državne politike, dok se, na specifičan način, određuje da se sudska vlast sprovodi od strane sudova.
87. Sud se takođe poziva i na član 7 [Vrednosti] Ustava koji određuje da *“Ustavni red Republike Kosovo se zasniva na načela [...]poštovanja ljudskih prava i sloboda vladavine zakona, nediskriminacije, [...],podele državne vlasti [...].”*
88. Sud u nastavku podseća na svoju sudsku praksu gde je utvrdio da *“Republika Kosovo se definiše po svom Ustavu kao demokratska Republika na osnovu načela podele vlasti i kontrole balansa među njima. Podela vlasti je jedan od osnova koji garantuje demokratsko funkcionisanje države.”* (vidi, Ustavni Sud Republike Kosovo: slučaj br. KO98/11, Podnosilac, Vlada Republike Kosovo, Presuda od 20. septembra 2011. godine, stav 44).
89. Dalje, Sud podseća da je Venecijanska Komisija naglasila da *“pravosuđe treba da bude nezavisno. Nezavisnost znači da pravosuđe nema nikakav pritisak od spolja, i nije predmet uticaja ili manipulacije, pogotovo od strane izvršne vlasti. Ovaj zahtev je jedan integralni deo osnovnog principa demokratije odnosno principa vladavine podele vlasti”* (Kontrolna lista za Vladavinu Zakona, usvojena od strane venecijanske komisije na 106. plenarnom sastanku od 11-12 marta 2016. godine, stranica 20).
90. Što se tiče podele vlasti i odnosa između zakonodavne, izvršne i sudske vlasti, Sud se poziva na Presudu br. U-I-4039/2009, U-I-25427/2009, U-I-195/2010, Ustavnog Suda Hrvatske, od 18. jula 2014. godine, gde je ustanovljeno sledeće: *“Davanje u nadležnost [...] Vladi da izravno utiče na određivanje plate sudija a priori znači da su odnosi između dve grana državne vlasti, izvršne, to jest političko-egzekutivne i sudske, postavljeni na osnovama koje su objektivno neprihvatljive u demokratskom društvu, utemeljenom na načelu podele vlasti i vladavini prava, sve u svetlu ustavnog zahteva da sudstvo mora biti samostalno i nezavisno.
Samim tim, iz Ustava proizlazi zahtev da sve elemente plate sudija mora uređivati zakonodavac svojim zakonom donesenim u demokratskoj parlamentarnoj proceduri na način koji poštuje suštinu garancija stabilnosti sudske funkcije, to jest pravilnog, stručnog i nepristranog sprovođenja pravde, pri čemu svi elementi plata sudija moraju biti primereni dostojanstvu sudske profesije i teretu odgovornosti sudaca”.*

91. U vezi sa sistemom pravosuđa na Kosovu, Sud se poziva na Poglavlje VII [Pravosudni sistem] Ustava koje reguliše sudski i tužilački sistem Kosova. Na osnovu člana 102 [Opšta načela Sudskog sistema], stav 1 Ustava “*Sudsku vlast u Republici Kosovo sprovode sudovi.*”
92. Takođe, Sud se poziva i na član 108 [Sudski Savet Kosova] koji propisuje da:
- “1. Sudski savet Kosova obezbeđuje nezavisnost i nepristrasnost sudskog sistema.*
- 2. Sudski savjet Kosova je potpuno nezavisna institucija u sprovođenju svojih funkcija.[...]”*
93. U vezi sa sistemom tužilaštva na Kosovu, Sud se poziva na član 109 [Državno tužilaštvo] Ustava, koji propisuje da: “*1. Državno tužilaštvo je nezavisna institucija odgovorna za gonjenje počinioca krivičnih djela, ili drugih kažnjivih djela, kao što je i regulisano zakonom. [...]”*
94. Sud se takođe poziva i na član 110 [Tužilački Savet Kosova], stav 1, Ustava koji propisuje da “*Tužilački savjet Kosova je potpuno nezavisna institucija u sprovođenju svojih funkcija, u skladu sa zakonom.*”
95. U vezi sa onim što je navedeno iznad, Sud naglašava da Ustav Kosova određuje da je Kosovo demokratsko društvo na osnovu principa vladavine zakona koji garantuje podelu vlasti na zakonodavnu, izvršnu i pravosudnu, gde se osigurava nezavisnost između tri organa vlasti kao i recipročna kontrola po principima koji su određeni u Ustavu.
96. Sud naglašava da Ustav na specifičan način određuje da se zakonodavna vlast vrši od strane Skupštine, izvršna vlast od strane Vlade, dok se pravosudna vlast izvršava od strane sudova. Ustav je predvideo takođe i osnivanje Sudskog Saveta Kosova (u daljem tekstu: SSK) da bi osigurao nezavisnost pravosudnog sistema.
97. Sud podseća da Ustav Kosova ne uključuje na specifičan način tužilački sistem u klasičnu podelu vlasti, dakle, unutar pravosudnog sistema, kao treća vlast, zato što je na specifičan način Ustav predvideo da će se sudska vlast izvršavati od strane sudova.
98. S tim u vezi, na osnovu Izveštaja Venecijanske komisije postoje pravni sistemi gde jedan tužilački sistem nije nezavistan od izvršne vlasti, i u tom sistemu potreba za potrebnim garancijama je koncentrisana na individualne slučajeve koji će imati transparentnost u vezi sa datim instrukcijama (Vidi Izveštaj o *Evropskim standardima u vezi sa nezavisnošću sudskog sistema, Deo II-tužilačkih usluga*, usvojen od strane Venecijanske komisije na 85. Plenarnoj sednici od 17-18 decembra 2010. godine, stav 23; vidi takođe, Pregled Venecijanske Komisije o Mišljenjima i Izveštajima u vezi sa Tužilaštvom, CDL-PI(2018)001, Strazbur, 11. novembar 2017. godine, stranica 27).

99. Međutim, Venecijanska Komisija naglašava da samo određeni broj zemalja Saveta Evrope ima kancelarije tužilaštva koje su deo pod izvršnom vlasti i pod vlašću Ministarstva Pravosuđa (npr. Austrija, Danska, Nemačka i Holandija). Po Venecijskoj Komisiji, tendencija država je da se dozvoli neka veća nezavisnost za kancelarije tužilaštva, u odnosu na zavisnost od izvršne vlasti. (Vidi Izveštaj o *Evropskim standardima u vezi sa nezavisnošću sudskog sistema, Deo II-tužilačkih usluga*, usvojen od strane Venecijanske komisije na 85. Plenarnoj sednici od 17-18 decembra 2010. godine, stav 23).
100. Po navodima Venecijanske Komisije, zato što tužilaštva deluju u ime društva uopšteno i zbog ozbiljnih posledica krivičnih kazni, tužioci trebaju da deluju fer, na nepristrasan način i po visokim standardima. I u sistemima gde tužilaštvo nije deo pravosuđa, očekuje se da deluje na pravosudni način. Sa druge strane, Ustav treba da pruži nezavisnost tužilačkom sistemu kao i opštem tužilaštvu, pažnja se treba posvetiti, s jedne strane, održavanju balansa između zaštite od zavisnosti tužilaca od mešanja Vlade, Skupštine, policije ili javnosti i, sa druge strane, vlasti i odgovornosti opšteg tužilaštva da bi se osiguralo da oni izvršavaju svoje funkcije na potreban način (vidi takođe, Pregled Venecijanske Komisije o Mišljenjima i Izveštajima u vezi sa Tužilaštvom, CDL-PI(2018)001, Strazbur, 11. novembar 2017. godine, stranica 28).
101. Međutim, što se tiče Ustava Kosova, iako Ustav na specifičan način predviđa da se sudska vlast izvršava od strane sudova, tužilački sistem Kosova je uključen u Poglavlje VII [Pravosudni Sistem] Ustava, zajedno sa sudskim sistemom, gde je na specifičan način određeno da je državno tužilaštvo nezavisna institucija sa autoritetom i odgovornošću za krivično gonjenje dok je TSK, na osnovu člana 110 Ustava, mandatar da bi osigurao, između ostalog, nezavisnost državnog tužilaštva, slično kao što je mandatovan Sudski savet da osigura nezavisnost sudova.
102. Stoga, Sud ocenjuje da je Ustav Kosova imao za cilj da tužilačkom sistemu osigura jednaku nezavisnost da bi isti izvršavao svoje funkcije kao što je to predviđeno i za sudski sistem. Dakle, Sud će, radi njihove institucionalne nezavisnosti koja je povezana sa osporenim zakonom, tretirati sudski sistem i tužilački sistem, zajedno u odnosu na zakonodavnu vlast koja se izvršava od strane Skupštine i izvršnu vlast koja se izvršava od strane Vlade.
103. Sud naglašava još jednom da se podnosilac zahteva nije konkretno na pravio vezu između nezavisnosti sudova ili SSK-a, ali je na specifičan način osporio osporeni zakon, a pogotovo izuzetke koji su napravljeni u javnim službenicima sa posebnim statusom koji su određeni u članu 4 [Javni službenici sa posebnim statusom] osporenog zakona, navodeći povrede principa podele vlasti kao rezultat ne uključivanja TSK-a u ova izuzeća onemogućujući istom da sam reguliše svoje specifičnosti rada svojih službenika.
104. Stoga, sud još jednom naglašava da samo njemu pripada da okarakteriše činjenice slučaja *vis-à-vis* ustavnih normativa i ne obavezuje ga karakterizacija koja je urađena od strane podnosioca zahteva (vidi slučaj KO171/18, citirano iznad, stav 148; i vidi takođe, među drugim autoritetima, *Guerra i drugi protiv Italije*, ESLJP, Presuda od 19. februara 1998. godine, stav 44).

105. S tim u vezi, Sud naglašava d osporeni zakon daje široke nadležnosti Vladi da upravlja i nadzire civilne službenike javne uprave, uključujući i, uz neka izuzeća, i civilne službenike institucija kao što su službenici SSK-a i TSK-a. Štaviše, osporeni Zakona daje Vladi nadležnosti da donese određeni broj podzakonskih akata da bi ista regulisala važna pitanja u vezi sa civilnim službenicima kao što su, pitanje zapošljavanja, imenovanja, unapređenja na dužnosti, radnog vremena, klasifikacije pozicija, disciplinske povrede, a što u suštini utiče i na funkcionisanje, klasifikaciju pozicija ali i na sistematizaciju i organizacionu strukturu institucija, uključujući i administraciju SSK-a i TSK-a.
106. Ovo onemogućava SSK-u i TSK-u, kao delovima sistema pravosuđa, da na autonomni način odrede specifična pravila kojima će regulisati pitanja zaposlenja svojih službenika i samim tim i utiče i na određivanje njihove organizacione strukture kao i na druga pitanja koja su povezana sa civilnim službenicima ovih institucija, iako takvo ograničenje ne predviđa LOFASHAP, koji određuje pravila za organizaciju i funkcionisanje institucija državne uprave kao i nezavisnih agencija koje su osnovane od strane Skupštine Kosova (vidi član 1 [Svrha i oblast delovanja] LOFSHAP-a).
107. U tom kontekstu, Skupština Kosova je, kao zakonodavni organ, nakon usvajanja osporenog zakona, odredila opšte kriterijume za menadžment javnih službenika u Republici Kosovo, uključujući i civilne službenike koji su zaposleni u javnim institucijama, davajući nadležnost Vladi da upravlja i nadzire sistemom civilnih službenika i donoseći podzakonske akte da reguliše neka određena pitanja.
108. Međutim, za razliku od pravosudnog sistema, u vezi sa službenicima za koje nije predvideo neko izuzeće, što se tiče civilnih službenika same Skupštine Kosova, zakonodavac je odredio neka izuzeća davajući nadležnost Predsedništvu Skupštine da na osnovu člana 4 [Javni službenici sa posebnim statusom], stav 3 osporenog Zakona da donosi posebne akte da bi regulisao pitanje organizacione strukture funkcionisanja; klasifikaciju pozicija; posebne uslove za zaposlenje; radno vreme; kao i prava i druge specifične obaveze koje se razlikuju od onih koje su određene u osporenom Zakonu.
109. Samim tim, Skupština Kosova je dala nadležnost Vladi da upravlja sistemom civilnih službenika u svim institucijama, uključujući i sistem pravosuđa, ali je odredila da Predsedništvo Skupštine može da donosi podzakonske akte u vezi sa civilnim službenicima Skupštine, čime je osigurano da Vlada neće da se meša u upravljanju službenicima u Skupštini, kao zakonodavna vlast.
110. Međutim, Skupština nije uspela da isto to izuzeće odredi i za civilne službenike pravosuđa sa ciljem da se osigura podela vlasti je samo u aspektu sudija i tužilaca već i u vezi sa osobljem koje podržava iste, na isti način kao što je to urađeno za civilne službenike u Skupštini Kosova.
111. Ovo zbog činjenice da se prilikom primene istih pravila u vezi sa pitanjima o zaposlenju, klasifikacije pozicija, kriterijuma za zaposlenje i drugih pitanja u vezi sa zaposlenjem civilnih službenika, i što je najvažnije, dozvoljavajući Vladi da donosi podzakonske akte koji regulišu pitanja zaposlenja i u institucijama koje

su van izvršne vlasti, ne uzimajući u obzir podelu vlasti i nezavisnost institucija kao što su SSK i TSK, meša i u određivanje njihove organizacione strukture i druga pitanja koja su povezana sa civilnim službenicima ovih institucija koja su zagarantovana članovima 102, 108, 109 i 110 Ustava.

112. Stoga, Sud ocenjuje da time što nisu uključeni civilni službenici SSK-a i TSK-a u izuzeće u članu 4 [Javni službenici sa posebnim statusom], stav 3 i 4 osporenog Zakona, osporeni zakon povređuje načelo podele vlasti koje je zagarantovano članovima 3, 4 i 7 Ustava kao i nezavisnost pravosudnog sistema koja je zagarantovana članovima 102 i 108 Ustava kao i nezavisnost tužilačkog sistema koja je zagarantovana članovima 109 i 110 Ustava.
113. Stoga, Sud smatra da osporeni Zakon nije u skladu sa Ustavom u odnosu na službenike SSK-a i TSK-a i neće se primenjivati sve dok su odredbe Zakona u suprotnosti sa njihovom funkcionalnom i organizacionom nezavisnošću koja je zagarantovana Ustavom.
114. Međutim, Sud ne nalazi da je potrebno da se poništi član 4 osporenog zakona u celini, ili neke druge odredbe osporenog Zakona, zato što u odnosu na druge institucije, njihova ustavnost nije osporena pred Sudom, ili za one za koje je osporena, Sud nije našao povrede (vidi deo Presude o KAF-u i službenicima Policiji Kosova)
115. Međutim, imajući u obzir da je Sud upravo utvrdio povrede osporenog Zakona u odnosu na službenike SSK-a i TSK-a, ali nije poništio primenu osporenog Zakona u odnosu na druge institucije a u vezi sa kojima nije osporena ustavnost osporenog Zakona, Skupština Kosova treba da preduzme potrebne mere za izmenu i dopunu osporenog Zakona u skladu sa nalazima iz ove Presude, na način na koji će prepoznati parvo SSK-u i TSK-u da donose i primenjuju njihova unutrašnja pravila, koja se tiču, *inter alia*, pitanja organizacione strukture funkcionisanja; klasifikacije pozicija; posebnih uslova za odabir; radon vreme; kao i specifičnih prava i obaveza koja su utvrđena osporenim Zakonom, kako je to predviđeno za službenike Skupštine na osnovu člana 4 [Javni službenici sa posebnim statusom], stav 3 i 4, gde Predsedništvo Skupštine ima pravo da donese podzakonske akte da bi regulisalo određenja pitanja za svoje civilne službenike.

B) VEZANO ZA TVRDNJE O POVREDI USTAVNE NEZAVISNOSTI NEZAVISNIH USTAVNIH INSTITUCIJA PREDVIĐENIH U POGLAVLJU XII [NEZAVINSE INSTITUCIJE] I POGLAVLJU VIII [USTAVNI SUD] USTAVA

116. Vezano za nezavisne ustavne institucije, Sud se poziva na nezavisne institucije, koje su izričito navedene u Poglavlje XII [Nezavisne institucije], konkretnije na članove 132.-135. [Uloga nadležnosti Ombudsmana], 136.-138. [Stalni revizor Kosova], 139. [Centralna izborna komisija], 140. [Centralna banka Kosova] i 141. [Nezavisna komisija za medije], i vezano za Sud, kao što je utvrđeno u Poglavlju VIII [Ustavni sud] Ustava.

117. S tim u vezi, Sud naglašava da nezavisne agencije koje su osnovane u skladu sa članom 142 Ustava, pošto su utemeljene na osnovu člana 142 Ustava, koji je uključen u Poglavlje XII Ustava, nemaju isti status kao i nezavisne ustavne institucije koje su na izričiti način određene u Poglavlju XII Ustava. Ovo zbog toga što je osnivanje, uloga i status nezavisnih ustavnih institucija regulisan za izričit način u Poglavlju XII Ustava. Sa druge strane "Nezavisne institucije" predviđene članom 142 Ustava "su one institucije koje je osnovala Skupština, na osnovu relevantnih zakona, koji regulišu osnivanje, funkcionisanje i njihova ovlašćenja. Dakle, za razliku od činejnice da Skupština može da kreira i ugasi „zakonom“ Nezavisne Agencije; Skupština ne može nikada da ugasi „zakonom“ neku od pet nezavisnih institucija gore su navedene iznad. Ovo je glavna razlika između nezavisnih institucija koje su navedene u Poglavlju XII Ustava.
118. Stoga, reference koje se navode u ovoj Presudi u vezi sa nezavisnim ustavnim institucijama se tiču samo nezavisnih ustavnih institucija koje su specifično navedene u Poglavlju VIII i XII Ustava, a ne nezavisnih agencija koje su osnovane na osnovu člana 142 Ustava i druge slične institucije, i ne kreiraju prava za te agencije.
119. U vezi sa konkretnim slučajem, Sud podseća da u pogledu ustavne nezavisnosti nezavisnih ustavnih institucija, konkretno nezavisnosti Ombudsmana, podnosilac zahteva u suštini navodi da: Osporeni zakon uključuje državne službenike nezavisnih ustavnih institucija, konkretnije Ombudsmana, ali ne definišući bilo koju posebnu odredbu kojom poštuje nezavisnost Ombudsmana; ovlašćivanjem Vlade i/ili nadležnog ministarstva za javnu upravu s nadležnostima i u vezi sa zvaničnicima nezavisnih institucija; i ovlašćivanjem Vlade/ministarstva nadležnog za javnu upravu da donese podzakonske akte o širokom spektru po pitanju zapošljavanja, uključujući Ombudsmana, rezultira kršenjem njegove nezavisnosti utvrđene Ustavom. On te navode nadovezuje i Presudom Ustavnog suda KO73/16 koji je, između ostalog utvrdio „da se ne može očekivati da osoblje ustavno nezavisnih institucija treba da se prilagodi istom načinu sistema zapošljavanja, radnih mesta, kategorizaciji i plati koji je predviđen pravnim aktom opšte prirode Vlade ili bilo kojem aktu izvršne vlasti, a da se prethodno ne uzmu u obzir specifičnosti i jedinstvenosti navedenih institucija.“
120. Shodno tome, podnosilac zahteva, u suštini, osporava primenjivost spornog zakona na nezavisne ustavne institucije, kao što je to Ombudsman, kao i nadležnosti Vlade predviđene osporenim zakonom o nadzoru, zahtevima za izveštavanje i donošenje podzakonskih akata sadržanih u osporenim članovima osporenog zakona, koji su obavezujući i za nezavisne institucije, bez obzira na njihova unutrašnja pravila, doneta na osnovu ustavnih ovlašćenja i posebnih zakona. Podnosilac zahteva tvrdi da se zakonodavstvo o javnim službenicima ne može primeniti na nezavisne ustavne institucije, posebno u ovom slučaju, na Ombudsmana, kao ni na javne službenike drugih institucija, jer to krši nezavisnost nezavisnih ustavnih institucija zagarantovanih Ustavom i posebnim zakonima.
121. S druge strane, Sud, primećuje da MJU tvrdi da osporeni zakon ne narušava nezavisnost podnosioca zahteva, jer osporeni zakon ne ukida član 32. Zakona o

- Narodnom Advokatu, koji predviđa da se zakonodavstvo o državnoj službi primenjuje na podnosioca zahteva u meri u kojoj ne ugrožava njegovu nezavisnost.
122. U vezi sa gore navedenim, Sud prvobitno smatra neophodnim da utvrdi delokrug osporenog zakona u odnosu na javne službenike javnih institucija Kosova i u odnosu na druge zakone koji uređuju zapošljavanje javnih službenika na Kosovu.
 123. S tim u vezi, kao što će to biti i objašnjeno u nastavku, službenici nezavisnih ustavnih institucija su takođe predmet osporenog zakona. S tim u vezi, Sud se poziva na član 2. [Delokrug primene] stav 3 osporenog zakona, koji utvrđuje da je civilni službenik „javni službenik u okviru državne službe koji vrši dužnost na poziciji od profesionalnog službenika do položaja generalnog sekretara u upravi Skupštine, u Kancelariji premijera, ministarstvu, izvršnoj agenciji, u jednim od njenih lokalnih ogranaka, u upravi institucija sistema pravosuđa, u regulatornoj agenciji, u nezavisnoj instituciji, nezavisnoj agenciji, opštinskoj upravi, kao i bilo koji zaposleni, direktno utvrđeni posebnim zakonom.“ Sud se takođe poziva na član 5. [Definicije] osporenog zakona, koji utvrđuje sledeće: Druga državna institucija – je uprava [...] nezavisne institucije, nezavisne agencije ili opštine.
 124. Sud se poziva i na član 3. [Izuzeci iz delokruga ovog Zakona] osporenog zakona, koji navodi da se osporeni zakon ne primenjuje na:
 - i) javne funkcionere (izabrani, članovi Vlade i njihovi zamenici, imenovani funkcioneri od strane skupštine, predsednika republike i titulari i članovi upravnih kolegijalnih tela nezavisnih institucija i nezavisnih agencija);
 - ii) javne funkcionere sa posebnim statusom (sudije i tužioci, komandno i vojno osoblje Kosovskih bezbednosnih snaga, policijski službenici Kosova i Policijski inspektorat Kosova, službenici carine Kosova, rukovodeće osoblje i službenici Obaveštajne agencije Kosova i, direktor ili članovi kolegijalnog upravnog tela regulatornih agencija.).
 125. Sud se takođe poziva i na stav 1 i 2, člana 4. [državni službenici sa posebnim statusom] osporenog zakona, koji predviđa da se profesionalni radnici diplomatske službe i popravne službe uređuju ovim Zakonom i posebnim zakonom. Takav izuzetak predviđa i član 4. stav 3 i 4 osporenog zakona i za službenike administracije skupštine, koji ovlašćuje Predsedništvo skupštine da usvoji poseban akt kako bi uredio organizacionu strukturu funkcionisanja i klasifikovanje pozicija; posebne uslove za regrutaciju, radno vreme, kao i prava i druge specifične obaveze od onih koji su predviđeni u osporenom zakonu.
 126. Sud primećuje da, u skladu sa gore navedenim odredbama, službenici uprava ustavno nezavisnih institucija su uključeni u delokrugu osporenog zakona, pošto su posebno precizirani u članu 2. osporenog zakona.
 127. Sud takođe primećuje da nezavisne ustavne institucije nisu uključene u članove 3. i 4. osporenog zakona koji predviđaju izuzetke u primeni spornog zakona.

Stoga, osporeni zakon uključuje i uređuje pitanje zapošljavanja službenika u nezavisnim ustavnim institucijama, konkretnije podnosioca zahteva.

128. Što se tiče odnosa između osporenog zakona i drugih posebnih zakona koji uređuju pitanje zapošljavanja, Sud se takođe poziva na član 85. osporenog zakona koji utvrđuje sledeće:

„Stupanjem na snagu ovog zakona prestaje da važi Zakon br. 03/L-149 o civilnoj službi Republike Kosova i svaka druga odredba koja je u suprotnosti sa njim.“

129. Shodno tome, Sud primećuje da osporeni zakon prema članu 85. jasno poništava zakon o civilnoj službi i bilo koju drugu zakonsku odredbu koja nije u skladu sa njim, uključujući posebne zakone nezavisnih institucija kao što je Ombudsman, dok ti zakoni ili propisi drugačije regulišu pitanje zaposlenih u ovim institucijama.
130. Stoga, kao zaključak koji se tiče opsega osporenog zakona i odnosa ovog zakona sa drugim zakonima, Sud ocenjuje da se osporeni zakon odnosi na sve institucije Kosova koje zapošljavaju civilne službenike, izuzev onih utvrđenih u članovima 3. i 4. osporenog zakona, koji je razjašnjen iznad, gde nezavisne ustavne institucije nisu uključene u spisak izuzetaka od primene osporenog zakona.
131. Shodno tome, Sud će dalje oceniti navode podnosioca zahteva da sporni zakon, odnosno osporeni članovi, predvidevši ista pravila za sve državne institucije, uključujući i nezavisne ustavne institucije i predvidevši kao nadležnost Vlade nadzor i izveštavanje, po pitanju zapošljavanja u ovim institucijama, posebno sprečavajući nezavisne ustavne institucije da donose unutrašnje akte, narušavaju nezavisnost nezavisnih institucija, uključujući Ombudsmana, koja su zagarantovana Ustavom. Sud će na početku: a) razraditi opšta načela koja se tiču nezavisnosti nezavisnih ustavnih institucija kao što je Ombudsman; i b) oceniti da li osporene odredbe spornog zakona krše ta načela.

a) Opšta načela o nezavisnosti nezavisnih ustavnih institucija utvrđenih u Poglavlju VIII i XII Ustava koje su utvrđeni u sudskoj praksi

132. Sud primećuje da je podnosilac zahteva osporava sporni zakon uglavnom u vezi sa Ombudsmanom i njegovom nezavisnošću zagarantovanom članom 132. Ustava. Međutim, Sud ponavlja da je na njemu da okarakterise činjenice slučaja *vis-à-vis* na ustavne norme i da ga ne obavezuje učinjena karakterizacija koju je podneo podnosilac zahteva (vidi slučaj KO171/ 18, citiran gore, stav 148.; videti takođe, između ostalih vlasti, *Guerra i ostali protiv Italije*, ESLJP, Presuda od 19. februara 1998., stav 44).
133. Stoga, Sud će, imajući u obzir status, ulogu i ustavnu funkciju koje imaju nezavisne ustavne institucije određene u Ustavu, proceniti navode podnosioca u vezi sa svim nezavisnim ustavnim institucijama koje su na specifičan način navedene u Poglavlju VIII i XII Ustava.

134. Sud podseća da je nezavisnost ustavnim nezavisnih institucija bila predmet razmatranja u slučaju KO171/18, podnosilac, *Ombudsman*, Ocena ustavnosti člana 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, Presuda od 25. aprila 2019. godine (u daljem tekstu: Presuda KO171/18) i predmet KO73/16, podnosilac *Ombudsman*, Ocena ustavnosti Administrativnog cirkulara br. 01/2016, donetog od strane Ministarstva javne uprave Republike Kosovo, od 21. januara 2016. godine, Presuda od 16. novembra 2016. godine (u daljem tekstu: Presuda KO73/16).
135. U gore navedenim presudama, Sud je istakao „*da se Ustav zasniva na doktrini podele vlasti. Republika Kosovo je prema ovom 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, Presudu KO171/18, stav 119; i Presudu KO73/16, stav 63, 64, 65. Vidi, takođe, Presudu u predmetu KO98/11, od 20. septembra 2011. godine, podnosilac *Vlada Kosova*, vezano za imunitet poslanika skupštine Republike Kosovo, predsednika Republike Kosovo i članova vlade Republike Kosovo, stav 44.).
136. S tim u vezi, Sud podseća još jednom član 132.2 Ustava, koji utvrđuje sledeće: „*Ombudsman je nezavistan u sprovođenju svoje dužnosti i ne prihvata uplitanja ili uputstva ostalih organa ili institucija, koje sprovode vlast u Republici Kosovo*“ i član 133. [Kancelarija Ombudsmana], koji utvrđuje sledeće: „*Ombudsman ima svoju kancelariju i poseban budžet, koji predlaže i kojim sam upravlja, na osnovu zakona*“. (vidi: Presudu KO171/18, stav 120).
137. Sud se takođe poziva i na Zakon br. 05/L-019 o Narodnom Advokatu, odnosno član 3. [Osnovna načela delatnosti Narodnog Advokata], stav 3 koji utvrđuje, sledeće: „*Institucija Narodnog Advokata uživa organizacionu, administrativnu i finansijsku nezavisnost za ostvarenje zadataka utvrđene Ustavom Republike Kosova i zakonom*“, i član 32. [Osoblje], stav 2, koji utvrđuje sledeće: „*prema zaposlenima u Instituciji Narodnog Advokata, sprovode se odredbe Zakona o civilnoj službi, u toj meri da se ne zadire ustavna nezavisnost institucije.*“ (vidi: Presuda KO171/18, stav 121).
138. Takođe, Sud podseća da na osnovu člana 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*“.
139. Sud je u Presudi KO73/16 i Presudi KO171/18, naglasio da je „*Kancelarija Ombudsmana nezavisna institucija koja je stvorena da obezbedi odgovornost*

javnih organa vis-a.-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. Takođe, Ustav postavlja obavezu organima države preko zakona i drugih sredstava da bi se osigurala nezavisnost, nepristrasnost, dostojanstvo efikasnost Kancelarije Ombudsmana i drugih nezavisnih institucija. (Vidi Presudu KO73/16, stav 68 i 69; i Presudu KO171/18, stav 123).

140. Pored toga, Sud je naglasio da su sve institucije obavezne da po Ustavu 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, stav 69 i Presudu KO171/18, stav 124).
141. S tim u vezi, Sud takođe podseća i na ulogu i status koji Ustav garantuje i drugim nezavisnim ustavnim institucijama koje su na specifičan način uključene u Poglavlje XII istog. Što se tiče Stalnog Revizora Kosova, ustavne uloge i statusa istog, Sud podseća da na osnovu člana 136 [Stalni Revizor Kosova], stav 1 koji propisuje da „*Stalni revizor Republike Kosovo je najviša nezavisna institucija za ekonomsku i finansijsku kontrolu*“ i stav 2 koji propisuje da „*Organizacija, funkcionisanje i nadležnosti Stalnog revizora Republike Kosovo se uređuju Ustavom i zakonom*“.
142. Što se tiče Centralne Izborne Komisije i uloge i statusa iste kao nezavisne ustavne institucije, Sud se poziva na član 139, stav 1 Ustava, koji propisuje da: „*Centralna izborna komisija je stalni nezavisni organ koji priprema, nadzire, upravlja i verifikuje sve radnje koje se tiču procesa izbora i referenduma, i objavljuje njihove rezultate.*“ Stoga, kao što je Sud i objasnio u svom slučaju KO58/19, CIK je trajni organ koji ima mandat za administraciju izbora i referenduma na Kosovu, a koji izvršava svoje funkcije na profesionalan i nepristrasan način, nezavisno od bilo kog političkog interesa. Samim tim, Ustav pripisuje CIK-u prirodu trajnog državnog organa, kao i to da prepoznaje svojstven i nezavistan autoritet iste da kontroliše i certifikuje mandate zastupničkih institucija (vidi slučaj Suda KO58/19, Presuda od 29. jula 2019. godine, stavovi 99 i 100).
143. Sud takođe podseća i na član 140 [Centralna Banka Kosova] koji na izričit način reguliše status ove nezavisne ustavne institucije, konkretno paragraf 1 člana 140 koji propisuje da „*Centralna banka Kosova je nezavisna institucija i odgovorna je Skupštini Kosova*“, kao i paragraf 2 koji propisuje da „*Centralna banka Republike Kosovo sprovodi svoje nadležnosti samo u saglasnosti sa ovim Ustavom i ostalim pravnim instrumentima*“.
144. Takođe, Sud se poziva i na specifičan status Nezavisne Komisije za Medije, koja, na osnovu člana 141 [Nezavisna Komisija za Medije], „*je nezavisni organ koji reguliše opseg frekvencija emitera u Republici Kosovo, licencira javne i privatne emitere, sprovodi politiku emitovanja, i ostale zakonom određene nadležnosti*“.

145. Slično kao za podnosioca zahteva, što se tiče Ustavnog suda, u svojoj Presudi KO73/16, i Presudi KO171/18, Sud je 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, omogućujući mu da sam stvori svoj Poslovnik 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, stav 79 i 80; i Presudu KO171/18, stav 128).
146. 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 Bosne i Hercegovine, u predmetu br. U. 6/06, od 29. marta 2008. godine*; vidi takođe Presudu KO171/18, stav 129).
147. 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, koji osporeni zakon predviđa da ukine, odnosno stav 4, člana 1 [Svrha i delokrug] koji utvrđuje da „*institucije centralne administracije, koji se uređuju posebnim aktima, podležu odredbama ovog zakona [Zakon o civilnoj službi], jedino ako posebni zakon sadrži drugačije odredbe*“ i član 3. [Civilne službe Republike Kosovo] u kojem se propisuje: „*prilikom sprovođenja ovog zakona poštovaće se ustavna nezavisnost nezavisnih institucija od izvršne vlasti*“ (vidi Presudu KO171/18, stav 130).
148. Sud takođe primećuje da je u presudi KO73/ 16, u kojoj je ocenjen Cirkular Vlade o klasifikaciji pozicija u civilnoj službi, naglasio da je „*primena zakona i državnih politika jedna od ustavnih obaveza vlade. Međutim, Vlada treba da uzme u obzir poseban status Ombudsmana i drugih nezavisnih institucija u skladu sa ustavnom garancijom njihove nezavisnosti, kao što je već navedeno iznad. 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*, Presuda KO73/ 16, stav 69).
149. Sud se u svojim slučajevima KO73/16 i KO171/18 u vezi sa nezavisnošću nezavisnih institucija , pozvao na odluku (V-19-07) Ustavnog Suda Albanije, gde je obrazloženo da:

“Pitanje nezavisnosti nema i niti može imati isti sadržaj ili smisao koji se poziva na sve organe ili ustavne institucije. Isto se menja u zavisnosti od prirode organa, dužnosti i njegovih ustavnih funkcija. Međutim, gledano u celini, treba se primetiti da njihova nezavisnost koja je zagarantovana

Ustavom i drugim odgovarajućim organskim zakonima, ima za činioce ili za svoje suštinske elemente organizacionu nezavisnost, funkcionalnu nezavisnost kao i finansijsku nezavisnost. Izuzev pitanja koja se tiču odabira, imenovanja ili otpuštanja drugih visokih rukovodilaca ili službenih lica organa i ustavnih institucija, između ostalog, organizaciona nezavisnost nalazi izraz i u njihovom pravu da sami dizajniraju i odrede, u skladu sa odgovarajućim kriterijumima, svoju strukturu i organizovanje, uključujući ovde i pravo na imenovanje direktora i savetnika, broj i sastav funkcionara u pomoćnim kabinetima, imenovanje funkcionara na nižim nivoima, odabir osoblja na različitim nivoima, itd. Funkcionalna nezavisnost ustavnih organa i institucija je usko povezana sa sadržajem delovanja koja isti realizuju, a koja se reguliše direktno i ima svoje osnove u odgovarajućim ustavnim odredbama [...]. Nijedan organ ni neka druga institucija, bilo u sastavu ili ne neke od tri centralnih vlasti, ne može da se meša u razmatranje i rešavanje pitanja koja će, u zavisnosti od slučaja, činiti centralni predmet delovanja drugih organa ili ustavnih institucija [...]. Sa druge strane, ustavne odredbe i odgovarajući organski zakoni jasno određuju da se upravljanje ovim budžetom, u skladu sa zakonom, treba ostaviti u rukama ovih organa. Naravno, isti znaju i mogu proceniti bolje nego bilo ko drugi kako svoje zahteve tako i svoje probleme, potrebe za investicijama, objektivne koje pokušavaju da dostignu, itd” (vidi Odluku Ustavnog suda Albanije (V-19-07) u slučaju br. 43/13, od 3. maja 2007. godine).

150. Stoga, što se tiče statusa osoblja u nezavisnim ustavnim institucijama, kako to proizilazi iz Ustava i posebnih zakona, i principa koji su objašnjeni iznad, Sud je u Presudi KO171/18, ponovio da:
- a) Da se odredbe relevantnog zakonodavstva, uključujući i zakonodavstvo o civilnoj službi koje je bilo na snazi pre usvajanja osporenog Zakona, 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 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 koje su vezane za radni odnos njihovog osoblja, koje se razlikuju od opštih normi koje su propisane drugim zakonima, uključujući i osporeni Zakon, na takav način da osiguravaju 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 odnosnom osoblja nezavisnih institucija koje proističu iz Ustava i posebnih zakona moraju poštovati sve

institucije, uključujući i izvršne i druge institucije, kao što je Odbor, i imaju prioritet u odnosu na druge zakone. (Vidi Presudu KO171/18, stav 133).

151. Sa druge strane, Sud je istakao da nezavisne institucije uključujući i podnosioca zahteva, ne mogu da deluju u vakuumu u odnosu na zakonski okvir. Sud smatra da nezavisnost podnosioca zahteva i Suda, takođe podleže i određenim ograničenjima i kontroli. Isti 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 Republike Kosova”*. Slično tome, član 35.4 Zakona o Ombudsmanu predviđa da: *“Institucija Ombudsmana menadžira na nezavisan način svoj budžet i podleže unutrašnjem i spoljašnjem auditiranju. Kao i auditiranju od Generalnog revizora Republike Kosovo”* (vidi Presudu KO73/16, stav 90; i Presudu KO171/18, stav 134).
152. Pored toga, Sud je istakao da je u skladu sa članom 137 Ustava [Nadležnosti stalnog revizora Kosova], stalni revizor Republike Kosovo jedini organ koji je uspostavljen Ustavom a koji može da vrši reviziju ekonomskih aktivnosti podnosioca zahteva i Suda, kao i svih drugih javnih institucija u Republici Kosovo (vidi Presudu KO73/16, stav 91; i Presudu KO171/18, stav 135).

b) Primena ovih principa u vezi sa osporenim Zakonom

153. Sud podseća da se na osnovu člana 2 [Delokrug primene] osporenog Zakona, predviđa da će se osporeni Zakon primenjivati na sve javne institucije, uključujući i nezavisne ustavne institucije, kao što je podnosilac zahteva, ali ne i na one koje su određene u članu 3 [Izuzeci iz delokruga ovog zakona] i 4 [Javni službenici sa posebnim statusom] osporenog Zakona a koje uključuju javne funkcionere, javne funkcionere sa posebnim statusom (nad kojima se osporeni zakon neće primenjivati) i javnim službenicima sa posebnim statusom (službenici diplomatskih usluga i službenici Skupštine Kosova, nad kojima se primenjuje ovaj Zakona i njihovi posebni zakoni).
154. Sud primećuje da osporeni zakon ne predviđa izuzeća u oblasti delovanja osporenog Zakona u članu 2 [Delokrug primene] ili u izuzećima koja su navedena u članu 3 [Izuzeci iz delokruga ovog zakona] i članu 4 [Javni službenici sa posebnim statusom] u vezi sa nezavisnim ustavnim institucijama koje su navedene u poglavljima VIII i XII Ustava, kako to radi Ustav, posebni zakoni i Zakon o Civilnoj Službi koji je predviđen da se stavi van snage osporenim Zakonom. Sledstveno tome, osporeni Zakon ne predviđa mogućnosti da se tokom primene Zakona uzmu u obzir posebni zakoni nezavisnih institucija kao i njihova unutrašnja pravila da bi se osigurala nezavisnost istih, zato što, kao što je to već objašnjeno iznad: u članu 85 istog se stavljaju van snage sve odredbe koje su u suprotnosti sa ovim Zakonom uključujući i posebne zakone kojima se regulišu ove institucije.
155. U vezi sa tim, Sud se takođe poziva i na član 10 osporenog zakona koji propisuje da *“Vlada, između ostalog, usvaja opšte državne politike za zapošljavanje javnih službenika i usvaja podzakonske akte na osnovu ovog zakona.”* Takođe,

- i druge osporene odredbe osporenog Zakona daju nadležnosti Vladi da, između ostalog, donosi pravila u vezi sa planovima za osoblje i sistemom upravljanja ljudskim resursima; radni odnos u civilnoj službi kao i klasifikaciju radnih mesta; prijem u javnu službu; kretanje unutar kategorija i unapređenje na poslu; imenovanje na visokim pozicijama koje su upravnog karaktera; procena rezultata na poslu; disciplinu u civilnoj službi; transfer u civilnoj službi kao i slična pitanja koja se tiču zaposlenja i radnih pitanja javnih službenika.
156. Stoga, Sud procenjuje da osporeni zakon predviđa jedan isti pristup ka svim javnim institucijama uključujući i nezavisne ustavne institucije, sa nekim izuzecima koji su određeni u specifičnim odredbama osporenog Zakona a koje naglašava u svom odgovoru i MJU, a koji se izuzeci održavaju na činjenicu da postupak konkursa službenika za institucije koje su van javne uprave (gde su i uključene nezavisne institucije) vrši jedinica ljudskih resursa samih tih institucija (vidi stav 3 člana 34 [Procedura prijema u državnu službu] osporenog Zakona). Takođe, Komisija za Prijem se imenuje od strane nosioca institucije (stav 13 člana 34); konkursi za pozicije visoke rukovodeće kategorije se organizuju od strane jedinice za kadrovsku službu “druge državne institucije” (vidi stav 5 člana 41 [Komisija za prijem na višu kategoriju rukovodećih pozicija] osporenog Zakona; imenovanje potonjeg se vrši od strane Jedinice za kadrovsku službu druge državne institucije (vidi stav 4 člana 42 [Konačni izbor i imenovanje na više rukovodeće pozicije] a što se razlikuje od postupka koji se sprovodi za Vladine institucije.
157. Međutim, Sud primećuje da se za sve ove radnje i izuzeća predviđa da trebaju da budu izvršene ili da budu u skladu sa odredbama osporenog Zakona, ili na osnovu podzakonskih akata koji su doneti od Vlade i u suštini, osporeni Zakon ne uzima u obzir nezavisnost nezavisnih ustavnim institucija, njihovih specifičnih zakona kao i njihovih unutrašnjih pravila koja proizilaze iz Ustava i posebnih zakona.
158. S tim u vezi, Sud podseća još jednom da na osnovu Ustava i posebnih zakona kao i na osnovu sudske prakse ovog Suda, koja je detaljno predstavljena u ovoj Presudi: nad osobljem nezavisnih ustavnih institucija se primenjuju pravila civilne službe u onoj meri u kojoj ista ne povređuju njihovu nezavisnost. S tim u vezi, Sud je svestan da svi osporeni članovi kao i nadležnosti koje su dodeljene Vladi u vezi sa osporenim zakonom ne utiču direktno na nezavisnost nezavisnih institucija.
159. Međutim, kako to i proizilazi iz Ustava i posebnih zakona, nezavisne institucije, podnosilac zahteva, su ovlašćene da donose unutrašnje akte, da bi regulisale specifičnosti u vezi sa radnim odnosom njihovog osoblja, a koje su različite od opštih normativa koji su određeni u drugim zakonima, uključujući i osporeni Zakon, na taj način na koji isti osiguravaju svoju funkcionalnu i organizacionu nezavisnost i samo onoliko koliko je to potrebno da se zaštiti njihova nezavisnost i u vezi sa onim pitanjima za koje je potrebno takvo nešto.
160. Ovi posebni normativi se trebaju poštovati od strane svih institucija uključujući i Vladi u organizacije koje nadziru sprovođenje ovih odredbi.

161. Samim tim, Sud ocenjuje da, ovlašćujući Vladu da donosi podzakonske akte koji regulišu pitanja o zaposlenju, uključujući i kalsifikaciju pozicija, kriterijuma za odabir i druga pitanja i u nezavisnim ustavnim institucijama, ne uzimajući u obzir nezavisnost nezavisnih institucija, osporeni Zakon, gledajući u njegovoj celini, osporava suštinu nezavisnosti nezavisnih ustavnih institucija koja je zagantovana u Poglavljima VIII [Ustavni sud] i XII [Nezavisne Institucije] Ustava, kao državnim organima koji su odvojeni od zakonodavne vlasti, izvršne vlasti, redovnog pravosuđa i drugih institucija.
162. Međutim, kao što je to navedeno i iznad, u vezi sa institucijama pravosudnog Sistema, Sud ne nalazi da je potrebno da se ponište ove odredbe u celosti istih zato što se ove odredbe primenjuju i nad službenicima nezavisnih ustavnih institucija sve dok iste ne povređuju njihovu nezavisnost i takođe se primenjuju u odnosu na službenike drugih institucija, njihova ustavnost nije osporena pred ovim Sudom na specifičan način.
163. Sud utvrđuje da članovi 2 (stav 3), 5 (stav 1, tačka 1. 2 i stav 2), 10 (stavovi 1 i 2), 11, 14 (stav 5), 15 (stavovi 4 i 6), 17 (stav 7), 31 (stav 3), 32 (stav 5), 33 (stav 5), 34 (stav 16), 35 (stav 6), 37 (stav 5), 38 (stav 7), 39 (stav 11), 40 (stav 12), 41(stav 6), 42 (stavovi 10 i 11), 43 (stav 13), 44 (stav 4), 48 (stav 9), 49 (stav 6), 52 (stav 7), 54 (stav 6), 67 (stav 11), 68 (stav 8), 70 (stav 8), 71 (stav 7), 75, 80 (stav 4), 83 (stav 18) i 85 osporenog Zakona povređuju nezavisnost nezavisnih ustavnih institucija, koje su određene u Poglavlju VIII [Ustavni Sud] i u poglavlju XII [Nezavisne institucije]. Samim tim, osporeni Zakon nije u skladu sa Ustavom u odnosu na ove institucije, i ne primenjuje se nad ovim institucijama, k sve dok je ovaj Zakon ne poštuje njihovu institucionalnu i organizacionu nezavisnost koja je zagantovana Ustavom.
164. Imajući u obzir da je Sud upravo utvrdio povrede osporenog Zakona u odnosu na nezavisne ustavne institucije, ali nije poništio primenu osporenog Zakona u odnosu na druge institucije a u vezi sa kojima nije osporena ustavnost osporenog Zakona, kao i činjenice da se osporeni Zakon primenjuje in ad nezavisnim ustavnim institucijama sve dok ne povređuje nezavisnost tih institucija, Skupština Kosova treba da preduzme potrebne mere, u što kraćem vremenskom roku, da preduzme potrebne radnje za izmenu i dopunu osporenog Zakona u skladu sa nalazima iz ove Presude, na način na koji će prepoznati funkcije i specifična nadležnost nezavisnih ustavnih institucija koje se odražavaju u donošenju i primeni njihovih unutrašnjih pravila da bi se zaštitila njihova nezavisnost koja je određena Ustavnom i posebnim zakonima, a u vezi sa, *inter alia*, pitanjima organizacione strukture funkcionisanja; klasifikacije pozicija; posebnih uslova za odabir; kao i specifičnih prava i obaveza koja se razlikuju od onih utvrđenih osporenim Zakonom, po specifičnostima rada njihovog osoblja.

C) ŠTO SE TIČE TVRDNJI U VEZI SA USTAVNIM POVREDAMA U ODNOSU NA KAF I SLUŽBENIKE POLICIJE KOSOVA

165. Sud se poziva na tvrdnje podnosioca zahteva ali i na komentare samih KAF-a i Policije Kosova koji su podneti pred sudom. Sud primećuje da je glavna tvrdnja KAFOa pred Sudom ta da osporeni Zakon nije uzeo u obzir specifičnosti KAF-a koje su određene u Zakonu br. 04/L-64 o KAF-u, Zakonu br. 05/L-022 o Oružju,

Zakonu 05/L-017 o opremanju Oružjem, municijom i odgovarajućom bezbednosnom opremom za državne institucije ovlašćene za bezbednost (sa svim izmenama i dopunama) kao i Zakona o Krivičnom Postupku, nasuprot činjenici *“da je KAF institucija koja služi pravosuđu i bezbednosti isto kao i Policija, Carina i Policijski inspektorat”*. Stoga, oni tvrde da nasuprot ovim specifičnostima i prirode njihovog posla, za razliku od službenika Policije Kosova i Policijskog inspektorata; kao i carinskih službenika, KAF nije uvrštena u član 3 [Izuzeci iz delokruga ovog zakona], stav 3 osporenog Zakona koji određuje funkcionare sa posebnim statusom, nad kojima se primenjuje poseban zakon a ne osporeni Zakon.

166. Stoga, podnosilac zahteva i KAF osporavaju činjenicu da je KAF tretiran u osporenom Zakonu kao izvršna agencija čiji se pravni odnos službenika reguliše putem osporenog Zakona a po definicijama u članu 2 [Delokrug primene], stav 3 koji sadrži definiciju civilnog službenika osporenog Zakona.
167. Dakle, KAF u suštini tvrdi da osporeni Zakon diskriminiše službenike KAF-a u odnosu na policijske službenike i policijski inspektorat Kosova i carinske službenike.
168. Što se tiče službenika Policije Kosova, Policija Kosova takođe osporava ne uvrštanje u izuzećima iz člana 3 [Izuzeci iz delokruga ovog zakona], stav 3 osporenog Zakona civilnih službenika Policije Kosova isto kao što čini izuzeće i za policijske službenike i ovo je u suprotnosti sa Zakonom o Policiji i podzakonskim aktima Policije Kosova. U vezi sa tim, oni se žale da osporeni Zakon nije uzeo za osnov specifičnosti radnog odnosa službenika Policije Kosova.
169. Sud, pre nego što razmotri pitanje jednakosti pred zakonom u vezi sa službenicima KAF-a i Policije Kosova, želi da podseti još jednom ono što je već odredio u slučaju KO171/18, naveden iznad, da nezavisne agencije koje su osnovane na osnovu člana 142 Ustava nemaju isti status kao i nezavisne ustavne institucije koje su na izričit način navedene u Poglavlju XII Ustava. Ovo zbog toga što je osnivanje, uloga i status nezavisnih ustavnih institucija regulisan na izričit način u Poglavlju XII Ustava, dok “Nezavisne Agencije koje su predviđene u članu 142 Ustava” institucije kreirane od strane Skupštine, na osnovu odgovarajućih Zakona, koji regulišu osnivanje, funkcionisanje i njihove nadležnosti. Dakle, za razliku od toga što Skupština može da kreira i da ugasi “zakonom” Nezavisne Agencije, Skupština ne može nikada da ugasi “zakonom” neku od pet gore navedenih nezavisnih institucija. Ovo je glavna razlika između nezavisnih institucija koje su navedene u Poglavlju XII Ustava.
170. S tim u vezi, a što se tiče gore navedenih tvrdnji KAF-a i Policije Kosova koje su povezane sa njihovim statusom, pre svega Policije Kosova kao institucije koja je određena članom 128 Ustava a koja je uvrštena u Poglavlje XI [Bezbednosni Sektor] Ustava kao i KAF-a kao izvršen Agencije, Sud naglašava da ove institucije ne uživaju isti status kao i nezavisne ustavne institucije koje su izričito navedene u poglavlju XII Ustava.

171. Stoga, imajući u obzir ono što je navedeno iznad, Sud će u nastavku proceniti da li je članom 2 [Delokrug primene], stav 3 koji definiše civilne službenike na taj način gde uključuje i osoblje KAF-a kao izvršnu agenciju, i službenike Policije Kosova nad kojima se primenjuje osporeni Zakon, tako što ne čini izuzeće iz primene osporenog zakona kao i policijske službenike, policijskog inspektorata, službenike OAK-a i carinskih službenika, povređeno pravo na jednakost pred zakonom, na osnovu člana 24 Ustava i člana 14 EKLJP-a.

Opšta načela u vezi sa jednakošću pred zakonom

172. Sud ponavlja da član 24. Ustava kao i član 14 Evropske Konvencije o Ljudskim Pravima (u daljem tekstu: EKLJP) propisuju da su svi jednaki pred zakonom i da svi uživaju pravo na jednaku zakonsku zaštitu.
173. Sud se poziva na sudsku praksu Suda kao i sudsku praksu Evropskog Suda za Ljudska Prava (u daljem tekstu: ESLJP), u skladu sa kojom je Sud, na osnovu člana 53 [Tumačenje odredbi Ljudskih Prava] Ustava, obavezan da tumači prava i osnovne slobode koje su zagarantovane Ustavom. U vezi sa tim Sud naglašava da samo razlike u tretiranju, na osnovu prepoznatljive karakteristike *ili statusa* mogu predstavljati nejednako tretiranje u smislu člana 24. Ustava i člana 14. EKLJP. Pored toga, da bi se neko pitanje moglo pokrenuti na osnovu člana 24, mora da postoji razlika u tretiranju lica u analognim ili relevantno sličnim situacijama (vidi slučaj KO157/18, podnosilac zahteva: Vrhovni Sud Republike Kosova, Ocena ustavnosti člana 14, stava 1.7 Zakona br. 03/L-179 o Crvenom Krstu Republike Kosovo, Presuda od 13. marta 2019. godine (u daljem tekstu: Presuda KO157/18), stav 77; vid, takođe, *mutatis mutandis Kjeldsen, BuskMadsen i Pedersen protiv Danske*, pretstavke br. 5095/71, 5920/72 i 5926/72, 7. decembra 1976. godine, stav 56; *Carson i drugi protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, predstavka br. 42184/05, 16 mart 2010. godine, stav. 61).
174. Sud smatra da je za potrebe tumačenja člana 24. Ustava i člana 14. EKLJP, razlika u tretiranju, u istim ili analognim okolnostima, nejednaka i arbitrarna ako: 1) nema objektivno i razumno opravdanje, drugim rečima, ako ne sledi legitiman cilj, ili 2) ako nije postojao razuman odnos proporcionalnosti (odnosno srazmernosti) između sredstava koja su upotrebljena i cilja koji se želi postići (vidi, Presudu KI157/18, citirano iznad, stav 78; vidi takođe *mutatis mutandis Abdulaziz, Cabales i Balkandali protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, predstavke br. 9214/80; 9473/81 i 9474/81, 24. april 1985. godine, stav 72).
175. Sud naglašava da Vlada i Skupština uživaju određeno polje slobodne procene, odnosno jedan 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, predmetu spora i istorije slučaja. Široko polje se uglavnom dozvoljava kada je reč o opštim merama ekonomske ili socijalne strategije, osim ako su očigledno bez razumnog osnova. (Vidi, Presudu KI157/18, citirano iznad, stav 78; vidi takođe *mutatis mutandis, Burden protiv Ujedinjenog Kraljevstva*, predstavka br. 13378/05, 29. april 2008. godine, stav 60; *Khamtokhu i Aksenchik protiv Rusije*, citirano iznad, stav 64).

Da li je došlo do nejednakog tretiranja u analognim ili sličnim situacijama

176. Sud pre svega želi da proceni da li postoji neka razlika u tretiranju u analognoj situaciji ili u situaciji koja je relativno slična. Ukoliko se taj uslov ispuni, onda će Sud proceniti da li to tretiranje: 1) ima objektivno i razumno opravdanje, drugim rečima, da li sledi legitiman cilj, ili 2) ako je postojao razuman odnos proporcionalnosti (odnosno srazmernosti) između sredstava koja su upotrebljena i cilja koji se želi postići.
177. Što se tiče KAF-a, Sud primećuje da su, na osnovu stava 2, tačke 2.3 i 3 člana 2 [Delokrug primene] osporenog Zakona, službenici izvršnih agencija javni službenici čiji se radni odnos reguliše osporenim Zakonom. Sud takođe primećuje da i civilni službenici Policije Kosova ulaze u kategoriju civilnih službenika nad kojima se primenjuje ovaj osporeni Zakon.
178. Sud još jednom ponavlja da na osnovu člana 3 [Izuzeci iz delokruga ovog zakona] stav 3, tačke 3.3, 3.4 i 3.5, policijski službenici i policijski inspektorat; carinski službenici; i službenici OAK-a su izuzeti iz primene osporenog Zakona i u vezi sa radnim odnosom gde će se za iste primenjivati poseban zakon. Stoga, Sud naglašava da službenici Policije Kosova i Carine Kosova nisu uključeni u izuzeća iz člana 3 osporenog zakona.
179. Stoga, uzimajući u obzir da se službenici KAF-a i službenici Policije Kosova tretiraju u osporenom Zakonu na drugačiji način u poređenju sa policijskim službenicima i policijskim inspektoratom, carinskim službenicima i službenicima OAK-a, Sud pre svega treba da razmotri da li su službenici KAF-a i civilni službenici Policije Kosova u istoj ili u analognoj poziciju odnosu sa službenicima sa kojima se oni poredе.
180. U tom aspektu, a u vezi sa KAF-om, Sud se poziva na član 4 [Osnivanje Kosovske Agencije za Forenziku] Zakona br. 04/L-064 o KAF-u, koji propisuje da: KAF *“se osnova kao nezavisna, izvršna agencije, u okviru Ministarstva unutrašnjih poslova”*. Na osnovu člana 2 [Delokrug], KAF je institucija koja je odgovorna za pružanje nepristrasnih objektivnih naučnih forenzičkih analiza. Međutim, KAF, u vezi sa administracijom i menadžmentom odgovara ministru koji je odgovoran za unutrašnje poslove jer član 11 [Ministar] Zakona o KAF-u predviđa da *“Izvršni šef KAF-a izveštava i neposredno je odgovoran ministru u upravljanju KAF-om”*.
181. U vezi sa Policijom Kosova, Sud se poziva na Zakon br. 04/L-076 o Policiji koji u članu 3 [Definicije], stav 1.2 propisuje da *“Civilno osoblje – pripadnici policije koji su zaposleni da obavljaju administrativne ili podršne poslove, a koji nemaju policijska ovlašćenja”*.
182. Sa druge strane, Sud podseća na član 128 [Policija Kosova] Ustava koji propisuje da je Policija Kosova odgovorna za održavanje javnog reda i mira na celokupnoj teritoriji Kosova.
183. Međutim, u vezi sa OAK-om, Sud podseća da član 129 [Obaveštajna Služba] propisuje da OAK istražuje, otkriva i nadgleda moguće pretnje po unutrašnju bezbednost Republike Kosovo.

184. Što se tiče carinskih službenika, Sud primećuje da na osnovu člana 4, stav 3 Zakona br. 03/L-109, o Carini i Akcizama na Kosovu *“Carina podrazumeva carinsku službu Kosova koja je zadužena za primenu carinskog zakonodavstva.”*
185. Na osnovu onoga što je navedeno iznad, Sud smatra da policijski službenici i policijskog inspektorata; kao i službenici OAK-a imaju specifične dužnosti po ustavu za čuvanje javnog reda i mira, odnosno za istraživanje, otkrivanje i nadgledanje bezbednosti na Kosovu, dok sa druge strane, carinski službenici imaju odgovornost da primenjuju carinsko zakonodavstvo.
186. Sa druge strane, službenici KAF-a pružaju nepristrasne objektivne naučne analize i asistenciju za neke institucije kao podršku ovim institucijama. Takođe, službenici KAF-a su deo izvršne vlasti koji direktno odgovaraju odgovarajućem ministru za unutrašnje poslove. Stoga, priroda rada i specifičnosti rada i pravni status službenika KAF-a se razlikuje po prirodi rada drugih institucija sa kojima se oni porede.
187. Sud takođe smatra da specifičnosti civilnih službenika Policije Kosova nisu slične specifičnostima rada policijskih službenika, carinskih službenika kao i službenicima OAK-a, zato što oni nemaju odgovornost da čuvaju javni red i mir, kao policijski službenici, ili za primenu carinskog zakonodavstva kao što to rade carinski službenici, već samo pružaju administrativnu podršku za Policiju Kosova. Naime, imajući u obzir specifičnosti njihovog posla, Sud smatra da oni imaju više sličnosti sa funkcijama civilnih službenika koji su zaposleni u drugim institucijama, kao, primera radi, onih zaposlenih u ministarstvima i izvršnim agencijama nego sa policijskim službenicima, carinskim službenicima ili službenicima u OAK-u.
188. Samim tim, sud smatra da ni službenici KAF-a kao ni civilni službenici Policije Kosova nisu u ekvivalentnoj poziciji sa onim službenicima koji su u OAK-u ; policijskim službenicima i policijskog inspektorata; i carinskim službenicima Kosova, i zbog toga nije potrebno da se isti tretiraju na isti način kao i policijski službenici, službenici inspektorata, carinski službenici i službenici OAK-a.
189. Dakle, imajući u obzir ono što je navedeno iznad, princip nejednakog tretiranja dolazi u obzir samo u slučaju kada se takvo tretiranje vrši u istim ili analognim situacijama, a u konkretnom slučaju se ne može govoriti o nekakvom nejednakom tretiranju jer službenici KAF-a nisu u istoj, niti u sličnoj ili analognoj, poziciji sa službenicima u odnosu na koji se oni porede.
190. Sud dolazi do zaključka da službenici KAF-a nisu u sličnoj ili analognoj poziciji sa policijskim, carinskim ili službenicima inspektorata, čini nepotrebnom analizu da li je različit tretman imao objektivnu svrhu i da li postoji odnos proporcionalnosti između preduzetih mera i svrhe koja se time želela postići.
191. Zbog toga, Sud ocenjuje da osporeni Zakon, time što je uvrstio službenike KAF-a i civilne službenike Policije Kosova u oblast primene osporenog Zakona, ne povređuje načelo jednakosti koje je zagarantovano članom 24 Ustava i članom 14 EKLjP-a.

192. Podnosilac zahteva i Policija Kosova se takođe žale da je u suprotnosti sa presudom Suda KO97/12 “stav 128 i 130 Presude Ustavnog Suda KO97/12, *Osporeni zakon ne stavlja van snage na specifičan način Zakon o Policiji i samim tim povređuje princip pravne sigurnosti.*”
193. U vezi sa tim, Sud je iznad objasnio da osporeni Zakon, na osnovu člana 85 istog, na veoma jasan način stavlja van snage Zakon o Civilnim Službenicima kao i bilo koju drugu zakonsku odredbu koja je u suprotnosti sa njim, uključujući i posebne zakone kao što su odredbe Zakona o Policiji u vezi sa službenicima Policije Kosova uz izuzeće policijskih službenika i Policijskog inspektorata koji su izuzeti iz primene osporenog zakona na osnovu člana 3 [Izuzeci iz delokruga ovog zakona], stav 4.
194. U vezi sa tvrdnjama Policije Kosova da osporeni zakon povređuje načelo pravne sigurnosti zato što ne stavlja van snage na specifičan način Zakon o Policiji Kosova u vezi sa odredbama koje regulišu radni odnos administrativnog osoblja, Sud se poziva na slučaj Suda KO97/12, Podnosilac zahteva: *Ombudsman*, Presuda od 13. marta 2013. godine, gde je utvrđeno da princip pravne sigurnosti kao i vladavine zakona traži da neki novi zakon ne može da poništi odredbe nekog postojećeg zakona bez izmene relevantnih odredbi (vidi slučaj KO97/12, stav 128).
195. Sud je u ovom slučaju došao do zaključka da je Zakon br. 04/L-093 o Mikrofinansijskim institucijama i nebankarskim finansijskim institucijama, imao odredbe koje nisu bile u skladu sa Zakonom o Slobodi udruživanja u NVO ali je ovaj Zakon, u članu 117 [Uticaj na prethodne zakonske odredbe] određivao da ovaj Zakon stavlja van snage samo UNMIK Uredbu br. 1999/21.
196. Sud ocenjuje da se okolnosti ovog slučaja razlikuju od okolnosti osporenog zakona zato što osporeni Zakon u članu 85 na veoma jasan način stavlja van snage Zakon o Civilnoj Službi kao i bilo koju drugu odredbu koja je u suprotnosti sa istim i time reguliše radni odnos za sve javne službenike uz izuzeće onih koji su navedeni u članu 3 i članu 4 osporenog Zakona.
197. Stoga, Sud ocenjuje da tvrdnja Policije Kosova u vezi sa povredom principa pravne sigurnosti u suprotnosti sa Presudom Suda u slučaju KO97/12, nije osnovana.
198. Kao zaključak, tvrdnje koje se tiču ustavnih povreda u vezi sa službenicima KAF-a i službenicima Policije Kosova, nisu osnovane.

Zahtev za privremenom merom

199. Dana 8. novembra 2019. godine, podnosilac zahteva je podneo zahtev pred Sudom, gde je, između ostalog, tražio da se odredi privremena mera u vezi sa osporenim Zakonom.
200. Dana 19. novembra 2019. godine, Sud je u Odluci za privremenu meru u slučaju KO203/19, usvojio kao osnovan zahtev za privremenom merom i obustavio je

primenu osporenog Zakona do 28. februara 2020. godine. Dana 26. februara 2020. godine, Sud je odlučio da prihvati produžetak privremene mere određene od strane Suda dana 19. novembra 2019. godine, do 28. aprila 2020. godine. A dana 28. aprila 2020. godine, Sud je odlučio da nastavi sa privremenom merom u vezi sa slučajem br. KO203/19 do 30. juna 2020. godine.

201. Imajući u obzir da je Sud sada već proglasio zahtev prihvatljivim i odlučio je o meritumu istog, više nije potrebno da ostane na snazi privremena mera.

Zaključci

202. U proceni ustavnosti Zakona br. 06/L-114 o Javnim Službenicima, Sud je jednoglasno odlučio da: (i) zahtev je prihvatljiv za procenu u meritumu; (ii) da članovi 2 (stav 3), 5 (stav 1, tačka 1. 2 i stav 2), 10 (stavovi 1 i 2), 11, 14 (stav 5), 15 (stavovi 4 i 6), 17 (stav 7), 31 (stav 3), 32 (stav 5), 33 (stav 5), 34 (stav 16), 35 (stav 6), 37 (stav 5), 38 (stav 7), 39 (stav 11), 40 (stav 12), 41 (stav 6), 42 (stavovi 10 i 11), 43 (stav 13), 44 (stav 4), 48 (stav 9), 49 (stav 6), 52 (stav 7), 54 (stav 6), 67 (stav 11), 68 (stav 8), 70 (stav 8), 71 (stav 7), 75, 80 (stav 4), 83 (stav 18) i 85 Zakona br. 06/L-114 o Javnim službenicima nije u skladu sa članovima 4, 7, 102, 108, 109, 110, 115, 132, 136, 139, 140 i 141 Ustava; (iii) Osporeni Zakon se ne primenjuje u odnosu na: Sudski Savet Kosova; Tužilački Savet Kosova; Ustavni Sud; Instituciju Ombudsmana; Stalnog Revizora Kosova; Centralnu Izbornu Komisiju; Centralnu Banku Kosova i Nezavisnu Komisiju za Medije, sve dok se povređuje njihova funkcionalna i organizaciona nezavisnost koja je zagarantovana Ustavom; (iv) osporeni Zakon ne povređuje odredbe Ustava u odnosu na Kosovsku Agenciju za Forenziku i javne službenike Policije Kosova; (v) Skupština Republike Kosova, treba da preduzme potrebne radnje za izmenu i dopunu Zakona br. 06/L-114 o Javnim Službenicima u skladu sa nalazima iz ove Presude, a u vezi sa službenicima institucija koje su određene u tački (iii); I (vi) da se stavi van snagu privremena mera.
203. Ustavno pitanje koje sadrži navedeni zahtev je saglasnost osporenog zakona sa Ustavom koji je izglasan u Skupštini, odnosno procena da li je isti u skladu sa principom “podele vlasti”, “nezavisnosti nezavisnih ustavnih institucija” i principom “jednakosti pred Zakonom” koji je zagarantovan gore navedenim članovima Ustava. Sud je razmotrio ustavnost osporenog zakona samo u odnosu na gore navedene ustavne institucije zato što podnosilac zahteva nije osporio ustavnost Zakona u celini i u odnosu na sve javne službenike koji su regulisani osporenim Zakonom.
204. U vezi sa institucijama pravosudnog sistema koje su određene u Poglavlju VII [Pravosudni sistem] Ustava, Sud je utvrdio da osporeni Zakon daje široke nadležnosti Vladi da upravlja i nadzire javnim službenicima javne uprave, uključujući i javne službenike institucija Sudske vlasti, kao što su to službenici Sudskog saveta Kosova i Tužilačkog saveta Kosova. Štaviše, osporeni Zakon daje Vladi nadležnost da donese određeni broj podzakonskih akata da bi dalje regulisala pitanja koja su od važnosti za javne službenike kao što su pitanja odabira, imenovanja, unapređenja na poslu, radnog vremena, klasifikacije pozicija, disciplinske povrede, a što u suštini utiče i na funkcionisanje,

klasifikaciju pozicija ali i na sistematizaciju i organizacionu strukturu odgovarajućih sudskih institucija i nezavisnih institucija. Skupština je, ipak, u osporenom Zakonu, dala nadležnosti Vladi sa upravlja sistemom civilne službe u svim institucijama, uključujući i Pravosudni sistem, odredila je da Predsedništvo Skupštine ima pravo da donosi podzakonske akte u vezi sa službenicima Skupštine.

205. Ovim zakonodavnim izborom je osigurano da Vlada, odnosno izvršni organ neće imati nadležnost da se “upliće” u menadžment službenika Skupštine, odnosno zakonodavne vlasti; dok za Sudsku i vlast nezavisnih institucija nije predviđena nijedna garancija da bi se sprečilo “uplitanje” u menadžmetu njihovih službenika. S tim u vezi, Sud je utvrdio da Skupština nije uspela da isto izuzeće odredi i za Sudstva i Pravosudnog Sistema sa ciljem da se osigura podela vlasti ne samo u aspektu sudija i tužilaca, već i u vezi sa osobljem istih, isto kao što je to uradila za službenike Skupštine i Vlade.
206. Stoga, Sud ocenjuje da time što nisu uključeni javni službenici institucija koje su navedene u Poglavlju VII [Pravosudni sistem] u izuzeća iz člana 4 [Javni službenici sa posebnim statusom], stav 3 i 4 osporenog Zakona, osporeni Zakon povređuje načelo podele vlasti koje je zagarantovano članovima 4 i 7 Ustava kao i nezavisnost institucija pravosudnog Sistema koja je određene u Poglavlju VII [Pravosudni sistem] Ustava, konkretno Sudskog saveta Kosova i Tužilačkog saveta Kosova. Samim tim, Sud je utvrdio da osporeni zakon nije u skladu sa Ustavom u odnosu na ove institucije i neće se primenjivati nad ovim institucijama sve dok su osporava njihovu institucionalnu i organizacionu nezavisnost koja je zagarantovana Ustavom.
207. Što se tiče navoda podnosioca zahteva u vezi sa povredom nezavisnosti nezavisnih ustavnih institucija koje su navedene u Poglavlju VIII [Ustavni Sud] i XII [Nezavisne Institucije] Ustava, Sud se poziva na Nezavisne Institucije koje su izričito navedene u Poglavlju XII [Nezavisne institucije], odnosno 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], kao i u vezi sa Sudom kao što je to određeno u Poglavlju VIII [Ustavni sud] Ustava. S tim u vezi, nezavisne ustavne institucije su, na osnovu Ustava, ovlašćene da odlučuju o svojoj unutrašnjoj organizaciji uključujući i regulisanje nekih specifičnosti u vezi sa njihovim osobljem, a radi osiguranja njihove funkcionalne i organizacione nezavisnosti. Stoga, Sud naglašava da na osnovu Ustava i relevantnih zakona kao i sudske prakse ovog Suda, koja je detaljno razrađena u Presudi, nad osobljem nezavisnih ustavnih institucija se primenjuju pravila civilne službe u onoj meri u kojoj ista ne povređuju njihovu nezavisnost. Regulisanja koja kreiraju direktna “uplitanja” na njihovu funkcionalnu i organizacionu nezavisnost nisu u skladu sa Ustavom i vrednostima koje se tu navode.
208. S tim u vezi, Sud je ocenio da Skupština, time što je ovlastila Vladu da putem osporenog zakona odnosi podzakonske akte koji regulišu pitanja zaposlenja, uključujući i klasifikaciju pozicija, kriterijuma za odabir i druga pitanja u nezavisnim ustavnim institucijama, ne uzimajući u obzir njihovu nezavisnost,

povređuju suštinu nezavisnosti nezavisnih ustavnih institucija koja je zagarantovana članom 115 Poglavlja VIII Ustava i članovima 132, 36, 139, 140, 141 Poglavlja XII Ustava, kao javnih državnih vlasti koje su podeljene od zakonodavne i izvršne vlasti, od redovnog sudstva. Stoga, Sud utvrđuje da gore navedene povrede čine da osporeni Zakon ne bude u skladu sa Ustavom u odnosu na Sudstvo i nezavisne institucije i nad istima se neće moći primenjivati, sve dok ne poštuje njihovu organizacionu i institucionalnu nezavisnost.

209. Što se tiče drugih institucija u vezi sa kojima je podnosilac zahteva podneo zahtev pred Sudom, konkretno službenicima KAF-a i javnim službenicima Policije Kosova, Sud naglašava da nezavisne agencije koje su osnovane po članu 142 Ustava nemaju isti status kao i nezavisne ustavne institucije koje su na izričit način navedene u Poglavlju XII Ustava. Ovo zbog toga što za razliku od drugih institucija koje su navedene u Poglavlju XII Ustava, "Nezavisne Agencije" koje su predviđene [članom 142 ustava "*su one institucije koje je osnovala Skupština, na osnovu relevantnih zakona, koji regulišu osnivanje, funkcionisanje i njihova ovlašćenja.* Dakle, za razliku od činjenice da Skupština može da utemelji ili da ugasi „zakonom“ Nezavisne Agencije; Skupština nikada ne može da ugasi „zakonom“ neku od pet nezavisnih institucija koje su navedene iznad. Ovo čini glavnu razliku među Nezavisnim Institucijama koje su navedene u Poglavlju XII Ustava.
210. Sud je utvrdio da ni službenici Kosovske agencije za Forenziku kao ni javni službenici Policije Kosova nisu u ekvivalentnoj poziciji sa službenicima OAK-; policijskim službenicima i policijskim inspektoratom; i službenicima carine Kosova, i zbog toga, nije potrebno da se tretiraju na isti način. Ovo zbog činjenice da princip nejednakog tretiranja dolazi u obzir samo u slučajevima kada se takvo tretiranje vrši u istim ili sličnim situacijama. U ovom konkretnom slučaju se ne može govoriti o nejednakom tretiranju. U konkretnom slučaju se ne može govoriti o nekakvom nejednakom tretiranju jer službenici KAF-a i javni službenici Policije Kosova nisu u istoj, niti u sličnoj ili analognoj, poziciji sa službenicima u odnosu na koji se oni porede. Samim tim, Sud ocenjuje da osporeni Zakon time što uključuje službenike KAF-a i javne službenike Policije Kosova u oblast delovanja osporenog Zakona, ne povređuje princip jednakosti koji je zagarantovan članom 24 Ustava i članom 14 EKLJP-a.
211. Sud na kraju utvrđuje da nije potrebno da se osporeni Zakon stavi van snage u svojoj celini. U okolnostima ovog konkretnog slučaja, analiza nas je dovela do zaključka da time što se Zakon ne primenjuje u odnosu na gore navedene institucije ne čini Zakon ne primenljivim u praksi. Samim tim, sud je utvrdio da je Skupština obavezna da preduzme potrebne mere u vezi sa izmenama i dopunama Zakona br. 06/L-114 o Javnim Službenicima u skladu sa nalazima iz ove Presude, a u vezi sa službenicima institucija koje su specifično navedene u izreci Presude. Do izmene i dopune zakona br. 06/L-114 o Javnim službenicima od strane Skupštine, odredbe ovog Zakona će se primenjivati samo u onolikoj meri koliko ne zadiru u funkcionalnu i organizacionu strukturu nezavisnih institucija koje su specifično navedene u izreci ove Presude. Dok se u odnosu na sve druge institucije, Zakon br. 06/L-114 o javnim službenicima primenjuje od stupanja na snagu ove Presude.

IZ TIH RAZLOGA

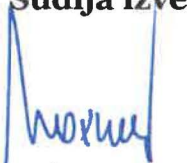
Ustavni Sud, u skladu sa članom 113.2 Ustava, članovima 20 i 27 Zakona i u skladu sa pravilima 56, 57 i 59 Poslovnika o radu, dana 30. juna 2020. godine, jednoglasno

ODLUČUJE

- I. DA PROGLASI zahtev prihvatljivim;
- II. DA UTVRDI da članovi 2 (stav 3), 5 (stav 1, tačka 1. 2 i stav 2), 10 (stavovi 1 i 2), 11, 14 (stav 5), 15 (stavovi 4 i 6), 17 (stav 7), 31 (stav 3), 32 (stav 5), 33 (stav 5), 34 (stav 16), 35 (stav 6), 37 (stav 5), 38 (stav 7), 39 (stav 11), 40 (stav 12), 41(stav 6), 42 (stavovi 10 i 11), 43 (stav 13), 44 (stav 4), 48 (stav 9), 49 (stav 6), 52 (stav 7), 54 (stav 6), 67 (stav 11), 68 (stav 8), 70 (stav 8), 71 (stav 7), 75, 80 (stav 4), 83 (stav 18) i 85 Zakona br. 06/L-114 o Javnim Službenicima nisu u skladu sa članovima 4 [Oblik Vladanja i Podela Vlasti]; 7 [Vrednosti]; 102 [Opšta Načela Sudskog Sistema]; 108 [Sudski Savet Kosova]; 109 [Državno tužilaštvo]; 110 [Tužilački Savet Kosova]; 115 [Organizacija Ustavnog Suda]; i članovima 132 [Uloga i Nadležnosti Ombudsmana], 136 [Stalni Revizor Kosova], 139 [Centralna Izborna Komisija], 140 [Centralna Banka Kosova] i 141 [Nezavisna Komisija za Medije] Poglavlja XII [Nezavisne Institucije] Ustava;
- III. DA UTVRDI da se Zakon br. 06/L-114 o Javnim službenicima ne primenjuje u odnosu na: Sudski Savet Kosova; Tužilački Savet Kosova; Ustavni Sud; Instituciju Ombudsmana; Stalnog Revizora Kosova; Centralnu Izbornu Komisiju; Centralnu Banku Kosova i Nezavisnu Komisiju za Medije, sve dok se povređuje njihova funkcionalna i organizaciona nezavisnost koja je zagarantovana Ustavom.
- IV. DA UTVRDI da Zakon br. 06/L-114 o javnim službenicima ne povređuje odredbe Ustava u vezi sa Kosovskom Agencijom za Forenziku i u vezi sa javnim službenicima Policije Kosova.
- V. DA UTVRDI da Skupština Republike Kosova treba da preduzme potrebne radnje u vezi sa izmenama i dopunama Zakona br. 06/L-114 o Javnim službenicima u skladu sa nalazima iz ove presude, a u vezi sa službenicima institucija koje su određene u tački III ove Izreke;
- VI. DA ZATRAŽI od Skupštine Republike Kosova, da u skladu sa pravilom 66 (4) Poslovnika o radu, da obavesti Ustavni sud Republike Kosova u vezi sa preduzetim merama radi sprovođenja ove Presude;
- VII. DA UKINE odluku o određivanju privremene mere od 19. novembra 2019. godine, i odluke o produženju privremene mere od 26. februara 2020. godine i 22. aprila 2020. godine;
- VIII. DA DOSTAVI ovu Presudu stranama;

- IX. DA OBJAVI ovu Presudu u Službenom Listu, u skladu sa članom 20.4 Zakona; i
- X. Ova Presuda stupa na snagu odmah;

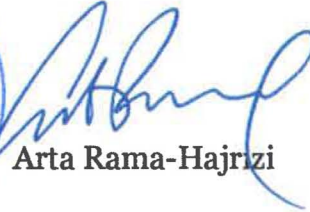
Sudija izvestilac



Safet Hoxha



Predsednica Ustavnog Suda



Arta Rama-Hajrizi