



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

Priština, 21. decembar 2021.godine
Br.ref.:AGJ 1930/21

PRESUDA

u

slučaju br. KO127/21

Podnosilac

Abelard Tahiri i 10 drugih poslanika Skupštine Republike Kosovo

**Ocena ustavnosti odluke Skupštine Republike Kosovo br. 08-V-029 od
30. juna 2021. godine o razrešenju pet (5) članova Nezavisnog nadzornog
odbora Civilne službe Kosova**

USTAVNI SUD REPUBLIKE KOSOVO

u sastavu:

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

Podnosilac zahteva

1. Zahtev je podnelo jedanaest (11) poslanika Skupštine Republike Kosovo (u daljem tekstu: Skupština), odnosno: Abelard Tahiri, Eliza Hoxha, Ganimete Musliu, Blerta Deliu Kodra, Hajdar Beqa, Fadil Nura, Ardian Kastrati, Elmi Reçica, Floretë Zejnullahu, Ariana Musliu Shoshi, Bekim Haxhiu (u daljem tekstu: podnosioci zahteva ili poslanici podnosioci).
2. Podnosiocze zahteva u postupcima pred Ustavnim sudom Republike Kosovo (u daljem tekstu: Sud) zastupa pravni zastupnik Faton Fetahu iz Prištine.

Osporeni akt

3. Podnosioci zahteva osporavaju odluku Skupštine Republike Kosovo [br. 08-V-029] od 30. juna 2021. godine (u daljem tekstu: osporena odluka) o razrešenju pet (5) članova Nezavisnog nadzornog odbora Civilne službe Kosova (u daljem tekstu: Nezavisni Odbor).

Predmetna stvar

4. Predmetna stvar zahteva je ocena ustavnosti osporene odluke za koju se, prema navodima podnosilaca zahteva, tvrdi da nije u saglasnosti sa članom 101. [Civilna služba] i članom 142. [Nezavisne agencije] Ustava Republike Kosovo (u daljem tekstu: Ustav).
5. Podnosioci zahteva navode da na osnovu člana 43. (Rok) Zakona, osporena odluka podleže suspenzivnom efektu *ex-lege*. U tom kontekstu, podnosioci zahteva se pozivaju i na (i) stav 2. člana 116. [Pravni efekat odluka] Ustava, koji utvrđuje da dok god se postupak pred Sudom ne okonča, on može privremeno prekinuti primenu spornog postupka ili zakona, dok god se ne donese odluka Suda, ukoliko smatra da primena spornog postupka ili zakona može uzrokovati nepopravljivu štetu; i (ii) član 27. (Privremene mere) Zakona, koji utvrđuje da Sud, po službenoj dužnosti ili na zahtev stranke, može doneti odluku o primeni privremenih mera u odnosu na neko pitanje koje je predmet postupka, ukoliko su te mere neophodne za otklanjanje rizika ili nepopravljive štete, ili je preduzimanje ovakvih privremenih mera u javnom interesu.

Pravni osnov

6. Zahtev je zasnovan na stavu 5. člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava, članovima 22. (Procesuiranje podnesaka), 42. (Tačnost podneska) i 43. (Rok) Zakona o Ustavnom sudu Republike Kosovo br. 03/L-121 (u daljem tekstu: Zakon), kao i na pravilima 32. [Podnošenje podnesaka i odgovora] i 74. [Podnesak u skladu sa članom 113.5 Ustava i članovima 42. i 43. Zakona] Poslovnika o radu Ustavnog suda Republike Kosovo (u daljem tekstu: Poslovnik).

Postupak pred Sudom

7. Dana 7. jula 2021. godine, podnosioci su podneli svoj zahtev Sudu, kojim su osporili odluku Skupštine o razrešenju pet (5) članova Nezavisnog Odbora.
8. Dana 14. jula 2021. godine, predsednica Suda je imenovala sudiju Bajrama Ljatifija za sudiju izvestioca i Veće za razmatranje sastavljeno od sudija: Selvete Gërxhaliu-Krasniqi (predsedavajuća), Radomir Laban i Remzije Istrefi-Peci (članovi).
9. Dana 16. jula 2021. godine, Sud je obavestio generalnog sekretara Skupštine o registraciji zahteva i tražio da do 30. jula 2021. godine dostave Sudu celokupnu relevantnu dokumentaciju u vezi sa osporenom odlukom.
10. Dana 16. jula 2021. godine, podnosilac zahteva je obavešten o registraciji zahteva. Istog dana, Sud je o registraciji zahteva obavestio: predsednika Skupštine Republike Kosovo (u daljem tekstu: predsednik Skupštine) od koga je traženo da se po jedna kopija zahteva dostavi svim poslanicima Skupštine; ombudsmana i Nezavisni odbor. Sud je gore navedene zainteresovane strane obavestio da svoje komentare, ako ih imaju, dostave Sudu u roku od petnaest (15) dana, odnosno do 30. jula 2021. godine, na elektronsku adresu Suda ili ličnom dostavom.
11. Istog dana, Sud je o registraciji zahteva obavestio i predsednicu Republike Kosovo (u daljem tekstu: predsednica), kao i premijera Republike Kosovo (u daljem tekstu: premijer).
12. Dana 21. jula 2021. godine, sekretar Skupštine je dostavio Sudu kompletan dosije u vezi sa osporenom odlukom.
13. Dana 30. jula 2021. godine, poslanica Doarsa Kica-Xhelili, poslanica iz Parlamentarne grupe VETËVENDOSJE! dostavila je komentare u vezi sa zahtevom KO127/21.
14. Dana 3. avgusta 2021. godine, Sud je obavestio podnosiocima zahteva o prijemu komentara od poslanice Kica-Xhelili, i pružio im priliku da dostave svoje komentare do 13. avgusta 2021. godine. Podnosioci zahteva nisu dostavili dodatne komentare.
15. Dana 15. septembra 2021. godine, Sud je tražio od Nezavisnog Odbora dodatne dokumente, odnosno (i) kopiju ostavke g. Eshrefa Shabanija na položaj predsednika Nezavisnog Odbora; i (ii) svaki drugi relevantni dokument od 8. septembra 2021. godine, odnosno sa vanredne sednice ove institucije u vezi sa pitanjem ostavke.
16. Dana 17. septembra 2021. godine, Nezavisni Odbor je priložio (i) odluku Nezavisnog Odbora br. 7/2021 od 8. juna 2021. godine; (ii) kopiju zapisnika sa vanredne sednice Odbora od 8. juna 2021. godine, na kojoj je jedina tačka dnevnog reda bilo razmatranje zahteva predsednika Nezavisnog Odbora za ostavku na ovaj položaj; (iii) odluku Skupštine o razrešenju 5 (pet) članova Nezavisnog Odbora.

17. Dana 6. oktobra 2021. godine, Veće za razmatranje je razmotrilo izveštaj sudije izvestioca i jednoglasno tražilo da se slučaj odloži radi dodatnih dopuna, a da se u vezi sa ocenom privremene mere, pribave informacije od Skupštine u vezi sa radnjama koje su preduzete nakon donošenja osporene odluke.
18. Dana 12. oktobra 2021. godine, Sud je tražio od Skupštine dodatne informacije u vezi sa radnjama koje su preduzete nakon osporene odluke.
19. Dana 13. oktobra 2021. godine, Skupština je vratila odgovor sa informacijama koje je tražio Sud, te obavestila Sud o raspisivanju konkursa, odnosno o odluci Predsedništva Skupštine o raspisivanju konkursa za pet (5) članova Odbora od 23. avgusta 2021. godine; i odluci Predsedništva Skupštine o ponovnom raspisivanju konkursa za pet (5) članova Odbora iz albanske zajednice i za dva (2) člana iz redova nevećinskih zajednica od 6. oktobra 2021. godine.
20. Dana 20. oktobra 2021. godine, Veće za razmatranje je razmotrilo predlog sudije izvestioca u vezi sa odlukom o privremenoj meri i jednoglasno je tražilo dalju dopunu ovog predloga.
21. Dana 21. oktobra 2021. godine, sudija izvestilac je izneo preporuku Sudu da se odobri privremena mera. Istog dana, Sud je jednoglasno uveo privremenu meru u odnosu na osporenu odluku do 15. decembra 2021. godine.
22. Dana 24. novembra 2021. godine, Veće za razmatranje je razmotrilo izveštaj sudije izvestioca i jednoglasno tražilo da se slučaj odloži radi dodatnih dopuna.
23. Dana 9. decembra 2021. godine, Veće za razmatranje je razmotrilo izveštaj sudije izvestioca i jednoglasno je iznelo preporuku Sudu o prihvatljivosti zahteva. Istog dana, Sud je glasao i jednoglasno odlučio da odluka Skupštine Republike Kosovo [br. 08-V-029] od 30. juna 2021. godine, nije u saglasnosti sa stavom 2. člana 101. [Civilna služba] Ustava.

Pregled činjenica

24. Dana 8. oktobra 2020. godine, nakon tri kruga tajnog glasanja, Skupština je odlukom [br. 07-V-063] odlučila o izboru pet (5) članova Nezavisnog Odbora. Ova odluka je bila zasnovana na članovima 65. [Nadležnosti Skupštine] i 142. [Nezavisna Agencije] Ustava, članove 8 (Sastav Odbora), 10. (Procedura imenovanja članova odbora) i 11. (Mandat članova odbora) Zakona br. 06/L-048 o Nezavisnom nadzornom odboru Civilne službe Kosova (u daljem tekstu: Zakon o NNOCSK-u) kao i članove 51. i 84. Poslovnika Skupštine Republike Kosovo.
25. Dana 31. marta 2021. godine, na osnovu stava 1. člana 28. (Godišnji izveštaj Odbora) Zakona o NNOCSK-u, Nezavisni Odbor je podneo Skupštini svoj Godišnji izveštaj o radu za 2020. godinu.

26. Dana 28. aprila 2021. godine, predsednik Skupštine je: (i) prosledio Godišnji izveštaj Nezavisnog Odbora poslanicima Skupštine; i (ii) zadužio Komisiju za javnu administraciju, lokalnu samoupravu, medije i regionalni razvoj (u daljem tekstu: Skupštinska komisija za javnu administraciju) i Komisiju za budžet, rad i transfere da razmotre navedeni izveštaj i podnesu Skupštini odgovarajuće izveštaje sa preporukama.
27. Dana 1. juna 2021. godine, održana je sednica Skupštinske komisije za javnu administraciju, na kojoj je sa šest (6) glasova protiv glasano protiv usvajanja Godišnjeg izveštaja Nezavisnog Odbora za 2020. godinu.
28. Dana 2. i 3. juna 2021. godine, Skupštinska komisija za javnu administraciju je preko Koordinacione kancelarije Komisije tražila od Nezavisnog Odbora da dostavi sledeće informacije: (i) podatke o svim predmetima koji su bili na čekanju pre nego što je Nezavisni Odbor odlučio o predmetu o kojem se raspravljalo u Komisiji (slučaj N. K.), uključujući, ali ne ograničavajući se na evidenciju broja prethodnih predmeta pre nego što je odlučeno o ovom slučaju; i (ii) tačnom broju svih predmeta na čekanju, tačnom datumu podnošenja svake žalbe/zahteva/podneska koji je bio na čekanju i koji je podnet pre predmeta N.K.-a, a koji ipak nije razmotren pre ovog predmeta. Takođe, ova komisija je tražila i sledeće informacije: (i) da li su svi predmeti koji su u prethodnom pitanju evidentirani kao predmeti na čekanju razmotreni u roku od četrdeset pet (45) dana i (ii) da se potvrdi da li za sve ove predmete nije bilo potrebe za ostavljanjem dodatnog vremena za razmatranje, već je bio dovoljan predmetni rok ili ono što je ostalo od ovog roka prilikom prenosa. Prilikom slanja ovog objašnjenja, Koordinaciona kancelarija Komisije je tražila (i) da joj se dostavi i datum odlučivanja o predmetima koji su u prethodnom pitanju identifikovani kao predmeti na čekanju; i (ii) da se priloži kompletan spis za slučaj N.K.-a.
29. Dana 7. juna 2021. godine, predsednik Odbora, Eshref Shabani, vratio je odgovor na gore navedeni zahtev, navodeći da je: (i) Nezavisni Odbor predviđen na osnovu člana 101. stav 2. Ustava, u kojem je utvrđeno sledeće: *“Nezavisni savet za nadzor civilne službe će obezbediti poštovanje uredbi i načela koja regulišu civilnu službu, koja odražava raznolikost stanovništva Republike Kosovo”*; (ii) pružio informacije u vezi sa načinom raspodele predmeta članovima Nezavisnog Odbora, kao i o odlučivanju o predmetima u većima sastavljenim od tri člana koja su imenovana odlukom [br. 2] NNOCSK-a od 14. oktobra 2020. godine, kao što je utvrđeno stavom 3. člana 16. (Razmatranje žalbi) Zakona; i (iii) pružio informacije u vezi sa predmetom žalioca N.K., pri čemu je naveo da je njegova žalba primljena 7. februara 2019. godine i da je bila 77. žalba po redu primljena u 2019. godini. Dalje je razjasnio da je ta žalba dodeljena njemu i da je predmet razmotren na osnovu redosleda predmeta iz 2019. godine koji su mu dodeljeni, i prema tome istom nije dat nikakav prioritet u rešavanju predmeta, objašnjavajući da takođe; i kako je predloženo produženje roka za donošenje odluke za još deset (10) dana, na osnovu stava 2. člana 17. (Rok odlučivanja u Odboru) Zakona o NNOCSK-u.

30. Dana 8. juna 2021. godine, Nezavisni Odbor održava vanrednu sednicu i donosi odluku br. 7/2021, kojom je navedeno da je g. Eshref Shabani podneo neopozivu ostavku na položaj predsednika Nezavisnog Odbora i odlučeno da g. Arben Mehmeti predsedava Odborom do izbora novog predsednika. Prema komentarima Nezavisnog Odbora od 15. septembra 2021. godine, zapisnik je ostao neusvojen od strane Odbora jer su članovi bili razrešeni. Sud primećuje da je g. Shabani podneo ostavku na položaj predsednika Nezavisnog Odbora, a ne na položaj člana.
31. Dana 10. juna 2021. godine, Nezavisni Odbor je obavestio Skupštinsku komisiju za javnu administraciju: (i) da je Eshref Shabani podneo ostavku na mesto predsednika Odbora; i (ii) da je na vanrednoj sednici Nezavisnog Odbora od 8. juna 2021. godine usvojena njegova ostavka i na osnovu odredbi Poslovnika o radu 01/2018 NNOCKS-a, odlučeno da do izbora novog predsednika, predsedavajući bude Arben Mehmeti.
32. Dana 15. juna 2021. godine, Skupštinska komisija za javnu administraciju izdala je preporuku [08/314/Ra-11] da se: *“1. Da se ne usvoji Godišnji izveštaj Nezavisnog nadzornog odbora civilne službe Kosova za 2020. godinu”* sa obrazloženjem da izveštaj ne ispunjava zakonske obaveze za izveštavanje i predložila Skupštini da se isti ne usvoji.
33. Istog dana, Skupštinska komisija za javnu administraciju je sa šest (6) glasova *“za”* i četiri (4) glasa *“protiv”*, Preporukom [08/315/Do-213], preporučila Skupštini da razreši pet (5) članova Nezavisnog Odbora. U obrazloženju preporuke je navedeno da je postupak razrešenja pokrenut na osnovu člana stava 1. tačka 1. i 3. člana 15. (Prekid mandata člana Odbora) Zakona o NNOCSK-u, i to: (i) zbog kršenja odredaba Zakona o NNOCSK-u i (ii) u slučajevima izvršenja zadataka u nesaglasnosti sa njegovom funkcijom. Pored toga, u odgovarajućoj preporuci je navedeno da je: *“ocenjeno da je Odbor postupio u suprotnosti sa članom 12. Zakona o NNOCSK-u, iz razloga što prilikom donošenja odluke nije primenio važeće zakone”*.
34. Dana 17. juna 2021. godine, Nezavisni Odbor se obratio Skupštini podneskom u kojem je izrazio zabrinutost članova Odbora u vezi sa inicijativom za razrešenje članova NNOCSK-a, sa obrazloženjem: (i) da je Nezavisni Odbor nezavisna institucija definisana u članu 101. Ustava; (ii) da članovi Nezavisnog Odbora u pogledu odlučivanja u okviru ustavnih i zakonskih funkcija Odbora uživaju imunitet od krivičnog gonjenja, građanskih tužbi ili razrešenja; (iii) naglašavaju da Skupštinska komisija za javnu administraciju nema potrebnu ekspertizu i znanje za razmatranje konkretnog predmeta, kao što su to učinili članovi ove Komisije; i (iv) da se u skladu sa Zakonom br. 03/L-176 o parlamentarnoj istrazi pokrene osnivanje parlamentarne istražne komisije i da ta komisija preduzme detaljnu analizu ocene rada članova Nezavisnog Odbora.
35. Dana 30. juna 2021. godine, na plenarnoj sednici Skupštine, glasalo se u vezi sa preporukom Skupštinske komisije za javnu administraciju za razrešenje pet (5) članova Nezavisnog Odbora. Rezultat glasanja je bio sledeći: šezdeset i dva (62)

glasa “za” razrešenje članova Nezavisnog Odbora, tri (3) glasa “protiv” i 11 uzdržanih glasova. Shodno tome, Skupština je odlukom [br. 08-V-029] izglasala razrešenje pet (5) članova NNOCSK-a.

36. Dana 19. jula 2021. godine, Predsedništvo Skupštine je odlukom [br. 08-V-049] odlučilo da se od 23. avgusta 2021. godine, raspiše konkurs za pet (5) članova Nezavisnog Odbora iz albanske zajednice. S obzirom na to da se u roku od dvadeset jednog (21) dana, odnosno do 13. septembra 2021. godine, nije prijavio dovoljan broj kandidata, Predsedništvo Skupštine je, dana 29. septembra 2021. godine, odlukom [br. 08-V-065], ponovo raspisalo javni konkurs za pet (5) članova Nezavisnog Odbora iz albanske zajednice i za dva (2) člana iz redova nevećinskih zajednica. Konkurs je objavljen 6. oktobra 2021. godine i bio otvoren do 25. oktobra 2021. godine.

Navodi podnosilaca zahteva

37. Podnosioci zahteva navode da je osporena odluka Skupštine u sadržajnom i proceduralnom aspektu u suprotnosti sa članovima 101. [Civilna služba] i 142. [Nezavisne agencije] Ustava.

(i) Navodi koji se odnose na prihvatljivost zahteva

38. Podnosioci zahteva navode da na osnovu Presude Suda KO73/16, a posebno stavova 43. i 49. iste, osporena odluka pokreće ustavna pitanja jer spada u skup normi propisanih članovima 101. [Civilna služba] i 142. [Nezavisne agencije] Ustava.
39. Podnosioci zahteva argumentuju da Ustavni sud treba da izvrši tumačenje ustavnih normi uvek kada mu pitanje upućuju institucije koje imaju mandat da mu se obrate, a u konkretnom slučaju, prema navodima podnosilaca zahteva, radi zaštite sistema civilne službe, koju predstavlja Odbor, “čijim je članovima osporenom odlukom ugrožena pravna sigurnost koju im je pružao Nezavisni nadzorni odbor Civilne službe Kosova, koji ima nezavisnu odgovornost od Vlade da štiti principe javne službe i prava službenika (zaposlenih) ovog sistema”. Shodno tome, podnosioci zahteva traže da se osporena odluka razmotri meritorno.

(ii) Navodi koji se odnose na povredu članova 101. i 142. Ustava

40. Podnosioci zahteva pre svega navode da stav 2. člana 101. Ustava stavlja Nezavisni Odbor u funkciju nezavisne institucije koja mora da garantuje da standardi zasluga, profesionalnosti, neutralnosti prema politici i civilnog karaktera civilne službe dođu do izražaja u radu i delatnosti državne civilne službe. Shodno tome, podnosioci zahteva navode da se Skupština, Vlada i drugi politički organi lišavaju nadležnosti da se mešaju u očuvanju profesionalnog integriteta civilne službe jer je ova nadležnost prenet na nezavisnu instituciju.
41. Podnosioci zahteva se dalje pozivaju i na nekoliko presuda Suda, argumentujući (i) da su odluke Nezavisnog Odbora konačne i da kao takve predstavljaju važeći izvršni

naslov; i (ii) da postupci pred ovim pseudosudskim (*kuazisudskim*) organom moraju poštovati pravila o pravičnom i nepristrasnom suđenju, uključujući i postupak izvršenja odluka Nezavisnog Odbora.

42. Podnosioci zahteva se pozivaju i na član 142. Ustava, navodeći da isti uređuje oblik i načine osnivanja nezavisnih agencija i utvrđuje četiri osnovna načela koja moraju pratiti osnivanje i funkcionisanje nezavisnih agencija, odnosno navode sledeće argumente: (i) Skupština Kosova je ustavni autoritet koji ima pravo da osniva nezavisne agencije, a za potrebe njihovog osnivanja, član 142. Ustava utvrđuje da Skupština mora doneti relevantne zakone koji, između ostalog, uređuju i njihovo funkcionisanje i zakonski delokrug rada; (ii) Ustav utvrđuje da se nezavisnim agencijama mora garantovati da će se vršenje njihove zakonske funkcije realizovati bez uticaja i nezavisno od svake instrukcije ili mešanja drugih državnih organa, uključujući i organ koji ih je osnovao; (iii) radi garantovanja nezavisnosti nezavisnih agencija, član 142. Ustava utvrđuje da one moraju imati svoj poseban budžet i upravljati njime nezavisno; i (iv) ustavno načelo koje mora pratiti osnivanje nezavisnih agencija odnosi se na ustavnu garanciju da drugi državni organi čuvaju nezavisnost, da saraduju i odgovaraju na zahteve nezavisnih agencija tokom vršenja njihovih ustavnih i zakonskih ovlašćenja.
43. Podnosioci zahteva se pozivaju i na Zakon o NNOCSK-u, navodeći: (i) da je osporenom odlukom na plenarnoj sednici većinom glasova odlučeno o razrešenju pet (5) članova Nezavisnog Odbora, i samim tim o prekidu njihovog ustavnog mandata; (ii) da su razrešeni kolektivno uprkos nespornoj činjenici da se članovi ove institucije biraju individualno u jasno utvrđenom postupku u Skupštini, zbog čega je, prema podnosiocima zahteva, u ovom slučaju došlo do povrede postupka koji je sproveden u vezi sa njihovim razrešenjem.
44. Podnosioci zahteva se dalje pozivaju na član 15. (Prekid mandata člana Odbora) Zakona o NNOCSK-u, navodeći da je odluka o razrešenju (prekidu mandata) članova Nezavisnog Odbora neustavna jer prilikom njihovog razrešenja nije bio ispunjen nijedan od uslova iz ovog člana. Podnosioci zahteva se takođe pozivaju na obrazloženje koje je navedeno u osporenoj odluci: "*zbog kršenja odredaba Zakona o Odboru; u slučajevima izvršenja zadataka u nesaglasnosti sa njegovom funkcijom*" i obrazloženje u Preporuci, u kojem je navedeno da je "*(...) ocenjeno da je Odbor postupao u suprotnosti sa članom 12. Zakona o NNOCSK-u, iz razloga što prilikom donošenja odluke nije primenjivao važeće zakone*". Iz tih razloga, podnosioci zahteva u suštini navode da izraz "*kršenje odredbi Zakona o Odboru*", konzumira sve i da zapravo nisu ispunjeni uslovi iz člana 15. Zakona o NNOCSK-u.
45. Pored toga, podnosioci zahteva tvrde da ne postoji nijedna činjenica navedena u Preporuci Skupštinske komisije za javnu administraciju koja dokazuje: (i) da su članovi Nezavisnog Odbora prekršili Zakon o NNOCSK-u, (ii) da su razrešeni članovi Nezavisnog Odbora izvršili radnju koja dovodi do sukoba interesa kao što je utvrđeno članom 15. Zakona o NNOCSK-u; (iii) da su razrešeni članovi Nezavisnog Odbora izvršavali zadatke u nesaglasnosti sa svojom funkcijom, kao što je utvrđeno članom 15. Zakona o NNOCSK-u; i (iv) da su razrešeni članovi Nezavisnog Odbora

neopravdano odsustvovali sa posla više od pet (5) dana iz razloga koji nisu predviđeni zakonom, kao što je utvrđeno članom 15. Zakona o NNOCSK-u.

46. Podnosioci zahteva tvrde da su članovi Nezavisnog Odbora i sam Nezavisni Odbor, kao nezavisni ustavni organ, podvrgnuti pritisku i mešanju od strane Skupštinske komisije za javnu administraciju, što, prema podnosiocima zahteva, dokazuje tendenciju mešanja u nezavisnost ove institucije. Podnosioci zahteva se pozivaju na zvanični e-mail koji je 2. juna 2021. godine poslat na zvaničnu adresu Nezavisnog Odbora, u kojem su tražene dodatne informacije o jednom konkretnom slučaju koji se rešavao pred Nezavisnim Odborom, a onda je dan kasnije tražen i kompletan spis dotičnog predmeta.
47. Podnosioci zahteva naglašavaju da je i prema presudi u slučaju KO171/18, za član koji je odlučujući u okolnostima konkretnog slučaja ocenjeno da je u celosti u saglasnosti sa Ustavom, odnosno, stav 3. člana 11. (Mandat članova Odbora) Zakona o NNOCSK-u koji propisuje: "3. *Predsednik i članovi Odbora, u vezi donošenja odluka u okviru ustavnih i zakonskih funkcija Odbora, uživaju imunitet od krivičnog gonjenja, građanskih parnica ili razrešenja*".
48. Pozivajući se na presudu Suda u slučaju KO171/18, a posebno na njen stav 247, podnosioci zahteva naglašavaju i stav 3. člana 11. (Mandat članova Odbora) Zakona o NNOCSK-u, naglašavajući pitanje imuniteta, i citiraju da je "[...] *svrha imuniteta da članovi Odbora imaju slobodu da obavljaju svoje funkcije s nezavisnošću i bez straha od posledica zbog obavljanja svojih funkcija [...]*", Podnosioci zahteva navode da ova presuda sada već ima status pravne norme. Pored toga, kao uporedni primer citiraju i odluku Ustavnog suda Mađarske 29/2011 od 7. aprila 2011. godine, argumentujući da civilni službenici ne mogu biti razrešeni dužnosti bez pružanja detaljnog obrazloženja za to.
49. Na kraju, podnosioci zahteva traže od Suda (i) da proglasi zahtev prihvatljivim; i (ii) da proglasi da je osporena odluka u suprotnosti sa Ustavom i da, samim tim, proglasi istu ništavnom.

(iii) *Zahtev za uvođenje privremene mere*

50. Kada je u pitanju privremena mera, podnosioci zahteva traže od Suda da prihvati član 43. Zakona, pozivajući se tako na suspenzivno dejstvo *ex-lege* primene zakona ili odluke Skupštine. Podnosioci zahteva se pozivaju i na stav 2. člana 116. [Pravni efekat odluka] Ustava, koji utvrđuje da dok se postupak ne okonča pred Sudom, on može privremeno prekinuti sporni postupak ili zakon, do donošenja odluke Suda, ukoliko smatra da primena spornog postupka ili zakona može prouzrokovati nepopravljivu štetu. Podnosioci zahteva takođe naglašavaju član 27. (Privremene mere) Zakona.
51. Shodno tome, podnosioci zahteva (i) traže od Suda da obavesti uključene strane da se osporena odluka suspenduje *ex-lege* i ne može se primeniti do konačne odluke Suda; i (ii) ocenjuju da nije neophodno da izričito traže suspenziju izvršenja

osporenog akta jer bi isti po zakonu trebalo da podlegne suspenzivnom dejstvu u izvršenju, pošto je osporen pred ovim Sudom na osnovu stava 5. člana 113. Ustava.

(iv) *Zahtev za održavanje rasprave*

52. Podnosioci zahteva, što se tiče razmatranja slučaja, na osnovu člana 42. Poslovnika, traže da se održi rasprava u vezi sa osporavanjem odluke o razrešenju pet (5) članova NNOCSK-a.
53. S tim u vezi, podnosioci zahteva naglašavaju da je u javnom interesu da se održi ova javna rasprava iz razloga što sadržaj ove osporene odluke narušava ustavni poredak i konkretne ustavne odredbe koje se odnose na pravnu sigurnost zaposlenih u državnoj i javnoj upravi i nezavisnost jedne nezavisne institucije ustavnog nivoa.

Pregled komentara poslanice Doarse Kica-Xhelili

54. Poslanica Kica-Xhelili u komentarima dostavljenim u vezi sa zahtevom KO127/21, naglašava da član 101. Ustava u pogledu povezanosti sa Nezavisnim Odborom utvrđuje samo opštu ulogu Nezavisnog Odbora u kontekstu uređenja civilne službe na Kosovu, ali ne govori o sastavu ili načinu izbora i razrešenja njegovih članova.
55. Takođe, poslanica Kica-Xhelili navodi da i član 142. Ustava govori uopšteno o nezavisnim agencijama. Pozivanje na činjenicu da ove agencije vrše svoje funkcije “*nezavisno od svih ostalih organa ili vlasti Republike Kosovo*”, po komentarima, ne proširuje delokrug primene ovog člana na tumačenje diskrecionog prava Skupštine u proceni zakonskih uslova za imenovanje i razrešenje članova Nezavisnog Odbora. Prema tome, prema poslanici Kica-Xhelili, potpuno je devijantan argument reći da vršenje funkcije diskrecione uloge poslanika Skupštine Republike Kosovo u odnosu na pravno tumačenje odredbi Zakona o NNOCSK-u, na izvestan način spada u spektar ustavnih prava. Na kraju, ona naglašava da pozivanje na članove 101. i 142. Ustava nije u skladu sa odredbama koje utvrđuju kriterijume za razrešenje članova Nezavisnog Odbora ili nezavisnih agencija.
56. U nastavku, poslanica Kica-Xhelili navodi da se Ustavni sud bavi neustavnim aspektom navoda strane koja je podnela zahtev, a ne nezakonitošću, što je dužnost redovnih sudova. Naime, prema poslanici, zakonitost određene odluke, uključujući i upravnu odluku javnog organa, predstavlja predmetnu nadležnost redovnih sudova. Dakle, ona naglašava da bi u slučaju da članovi Nezavisnog Odbora ocenjuju odluku Skupštine Kosova kao nezakonitu, isti morali da se obrate redovnim sudovima radi utvrđivanja navodne nezakonitosti odluke. Inače, poslanici Skupštine nemaju legitimitet da se obraćaju redovnim sudovima u ime sada već bivših članova NNOCSK-a preko upravnog spora.
57. Poslanica se u nastavku poziva i na slučaj Suda KI79/19, rešenje o neprihvatljivosti od 10. avgusta 2020. godine, u kojem je u stavu 56, navedeno sledeće: “*(...) Sud je konstantno ponavljao da nije njegova dužnost da se bavi greškama u činjenicama ili zakonu koje su navodno napravili redovni sudovi (zakonitost), osim i u meri u*

kojoj su mogle povrediti prava i slobode zaštićene Ustavom (ustavnost). (...) U stvari, uloga je redovnih sudova da tumače i primenjuju relevantna pravila procesnog i materijalnog prava (vidi predmet ESLJP-a Garcia Ruiz protiv Španije, presuda od 21. januara 1999. godine, stav 28; i vidi, takođe, između ostalog, slučajeve Suda KI70/11, podnosioci zahteva Faik Hima, Magbule Hima i Besart Hima, rešenje o neprihvatljivosti od 16. decembra 2011. godine, stav 29; KI06/17, podnosilac L. G. i petoro drugih, rešenje o neprihvatljivosti od 20. decembra 2017. godine, stav 37; i KI122/16, podnosilac Riza Dembogaj, rešenje o neprihvatljivosti od 19. juna 2018. godine, stav 57)”.

58. U komentarima koji su podneti Sudu, poslanica takođe navodi da Sud ima za dužnost konačno tumačenje odredbi Ustava. Inače, nadležnost koja je zasnovana na stavu 5. člana 113. podrazumeva ocenu ustavnosti bilo kog zakona ili odluke. Po navodima, odluke Skupštine mogu biti predmet ustavne ocene u proceduralnom i sadržajnom aspektu, ali samo u smislu ustavnosti.
59. Pored toga, na osnovu odgovarajućih komentara, podnosiocima zahteva ili nije jasno ili namerno mešaju zakonodavni proces i nadzornu funkciju Skupštine jer namerno ne preciziraju (specifikuju zahtev) da li osporavaju postupak ili osporavaju sadržaj akta. Na ovaj način, prema njenim rečima, izbegavaju argumentovanje, jer, da bi se određeni akt Skupštine ocenio u ustavnom aspektu, Ustav bi morao izričito utvrđivati, u najmanju ruku, koji je postupak izbora članova Nezavisnog Odbora, pa čak i postupak razrešenja. U konkretnom slučaju, sastav, funkcionisanje, odgovornosti, način izbora i način razrešenja utvrđeni su posebnim zakonom. Dakle, odluka Skupštine o razrešenju članova Nezavisnog Odbora, iako je akt javnog organa, ne predstavlja predmet ocene ustavnosti.
60. Na kraju, poslanica naglašava da se zahtev podnosioca zahteva ne tiče određenog ustavnog prava i kao rezultat toga ne može biti predmet ocene pred Ustavnim sudom.

Relevantne ustavne i zakonske odredbe

USTAV REPUBLIKE KOSOVO

Član 101. [Civilna služba]

1. Sastav civilne službe će odražavati raznolikost stanovnika Kosova, uzimajući u obzir međunarodno priznato načelo polne jednakosti.

2. Nezavisni savet za nadzor civilne službe će obezbediti poštovanje uredbi i načela koja regulišu civilnu službu, koja odražava raznolikost stanovništva Republike Kosovo.

[...]

Član 142.

[Nezavisne agencije]

- 1. Nezavisne agencije Republike Kosovo su one institucije koje je osnovala Skupština, na osnovu relevantnih zakona, koji regulišu osnivanje, funkcionisanje i njihova ovlašćenja. Nezavisne agencije vrše svoje funkcije nezavisno od svih ostalih organa ili vlasti Republike Kosovo.*
- 2. Nezavisne agencije imaju svoj budžet, kojim upravljaju nezavisno u skladu sa zakonom.*
- 3. Svaki organ ili institucija koja sprovodi legitimnu vlast u Republici Kosovo je obavezna da sarađuje i odgovori na zahteve nezavisnih agencija, tokom sprovođenja njihovih zakonskih ovlašćenja, u skladu sa zakonom.*

ZAKON BR. 06/L-048 O NEZAVISNOM NADZORNOM ODBORU CIVILNE SLUŽBE KOSOVA

Član 4. Nezavisni nadzorni odbor civilne službe Kosova

[...]

- 2. Odbor o svom radu izveštava Skupštinu Republike Kosova, najmanje jednom godišnje i kad god to zahteva Skupština.*

Član 6 Funkcija Odbora

- 1. Za nadzor sprovođenja pravila i načela zakonodavstva civilne službe, Odbor ima sledeće osnovne funkcije:*
 - 1.1. razmatra i donosi odluke o žalbama civilnih službenika i kandidata za zapošljavanje u civilnoj službi;*
 - 1.2. nadzire proceduru izbora i odlučuje da li su imenovanja civilnih službenika višeg rukovodećeg nivoa i rukovodećeg nivoa, sprovedena u skladu sa pravilima i načelima Zakona civilne službe; (ukinut presudom Suda KO171/18)*
- 1.3. nadgleda institucije javne administracije koje imaju zaposlene civilne službenike u vezi sprovođenja pravila i načela zakonodavstva civilne službe.*

Član 11. Mandat članova Odbora

- 1. Članovi Odbora imenuju se na sedmogodišnji (7) mandat, bez mogućnosti reizbora za drugi mandat.*
- 2. Član Odbora nema pravo da tokom svog mandata obavlja neku drugu državnu funkciju, da bude član političke partije ili da učestvuje u političkim aktivnostima.*

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

Član 12 **Zadaci članova Odbora**

1. Članovi Odbora su dužni da nepristrasno izvršavaju funkciju člana i da odlučuju u skladu sa Ustavom i zakonom.
2. Članovi Odbora imaju obavezu da čuvaju ugled i reputaciju Odbora.
3. Svaki član obavezan je da učestvuje u radu Odbora i procesu odlučivanja, kao i da obavlja i druge poslove utvrđene zakonom, pravilnikom o radu i ostalim podzakonskim aktima Odbora.

Član 15. **Prekid mandata člana Odbora**

1. Skupština Kosova, većinom glasova može razrešiti člana Odbora iz sledećih razloga:

1.1. zbog kršenja odredaba ovog zakona;

1.2. kada izvrši radnju koja dovodi do konflikta interesa i uprkos upozorenju od nadležnog organa ne ukloni konflikt interesa shodno odgovarajućem zakonu;

1.3. u slučajevima izvršenja zadataka u nesaglasnosti sa njegovom funkcijom;

1.4. neopravdano odsustvuje sa posla više od pet (5) dana iz razloga koji nisu predviđeni zakonom.

2. Razrešenje člana Odbora ima pravo da predloži:

2.1. većina članova Odbora;

2.2. odgovarajuća komisija Skupštine za javnu administraciju.

Član 16. **Razmatranje žalbi**

3. U ime Odbora, žalbe razmatra i rešava tročlano (3) Veće, određeno odlukom Odbora.

Član 17. **Rok odlučivanja u Odboru**

1. U roku od četrdeset pet (45) dana od dana prijema žalbe, Odbor donosi odluku, obrazlažući zakonsku i činjeničnu osnovu za donošenje odluke.

2. Izuzetno od stava 1 ovog člana, u slučajevima kada je priroda predmeta specifična, predsednik Odbora ima pravo da produži rok za još deset (10) radnih dana.

Prihvatljivost zahteva

61. Sud prvo ocenjuje da li zahtev ispunjava uslove prihvatljivosti koji su utvrđeni Ustavom, dalje precizirani Zakonom i predviđeni Poslovníkom.

62. Sud se prvo poziva na stav 1. člana 113. [Jurisdikcija i ovlašćene strane] Ustava, koji utvrđuje:

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

63. Pored toga, Sud se takođe poziva i na stav 5. člana 113. Ustava, koji utvrđuje:

“Deset (10) ili više poslanika Skupštine može, u roku od osam (8) dana od usvajanja, da ospori ustavnost bilo kog zakona koji je usvojila Skupština, kako zbog sadržaja tako i zbog procedure sprovođenja”.

64. Sud, pre svega, podseća da podnosioci zahteva osporavaju ustavnost osporene odluke u pogledu (i) sprovedenog postupka i (ii) njegovog sadržaja, kako je to propisano u stavu 5 člana 113 Ustava.

65. S tim u vezi, Sud primećuje da je zahtev podnelo jedanaest (11) poslanika Skupštine, u skladu sa stavom 5. člana 113. Ustava. Prema tome, podnosioci zahteva su ovlašćena strana.

66. U nastavku, Sud uzima u obzir član 42. [Tačnost podneska] Zakona, koji utvrđuje:

“1. Uz podnesak podnešen u skladu sa članom 113, stav 6 Ustava, se između ostalog, podnose i sledeće informacije:

1.1. imena i potpisi svih poslanika Skupštine koji osporavaju ustavnost zakona ili odluke donesene od strane Skupštine Republike Kosovo;

1.2. Ustavne ili odredbe nekog akta ili zakona koje se tiču ovog zakona; i

1.3. dokaze na koje se zasniva spor”.

67. Sud se, takođe, poziva i na pravilo 74. [Podnesak u skladu sa članom 113.5 Ustava i članovima 42. i 43. Zakona] Poslovníka, koje predviđa:

“[...]

(2) U podnesku podnetim prema ovom pravilu, sledeće informacije se, inter alia, moraju podneti:

(a) imena i potpise svih poslanika Skupštine koji osporavaju ustavnost zakona ili odluke usvojene od strane Skupštine Republike Kosovo;

(b) Ustavne odredbe ili odredbe nekog akta ili zakona koje se tiču ovog podneska; i

(c) dokaze na koje se zasniva spor.

(3) Podnosioci podneska treba da prilože podnesku kopiju osporenog zakona ili odluke usvojene od strane Skupštine, registar i lične potpise poslanika koji podnose podnesak i punomoćje osobe koja ih zastupa pred Sudom”.

68. Sud primećuje da su podnosioci zahteva: (i) naveli imena poslanika sa potpisima i podneli punomoćje za lice koje ih zastupa pred Sudom; (ii) precizirali odluku koju osporavaju i podneli njenu kopiju; (iii) pozvali se na relevantne ustavne odredbe sa kojima, kako tvrde, osporena odluka nije u saglasnosti, i (iv) podneli njihove dokaze i iskaze kojima potkrepljuju odgovarajuće tvrdnje. Shodno tome, Sud smatra da su ispunjeni uslovi koji su utvrđeni članom 42. Zakona i dalje precizirani pravilom 74. Poslovnika.
69. Sud dalje ocenjuje da li je zahtev podnet u određenom roku od “8 (osam) dana od usvajanja”, kao što je utvrđeno u stavu 5. člana 113. Ustava. S tim u vezi, Sud primećuje da je osporena odluka usvojena 30. juna 2021. godine, a da je zahtev podnet Sudu dana 7. jula 2021. godine. Samim tim, Sud utvrđuje da je zahtev podnet u roku koji je određen Ustavom.
70. Na osnovu gore navedenog, Sud utvrđuje da su podnosioci zahteva ispunili uslove prihvatljivosti koji su utvrđeni Ustavom, dalje precizirani Zakonom i propisani Poslovníkom o Radu. Sud takođe smatra da zahtev povlači sa sobom važno ustavno pitanje u vezi sa institucionalnom nezavisnošću Nezavisnog Odbora, kao nezavisne institucije po Ustavu, koji osigurava poštovanje pravila i principa koji regulišu Civilnu službu. Samim tim, zahtev se treba proglasiti prihvatljivim i treba se oceniti u meritumu.

Meritum zahteva

71. Sud prvenstveno ponovo naglašava da dr okolnosti ovog konkretnog slučaja tiču odluke Skupštine [br. 08-V-029] od 30. juna 2021. godine, putem koje je na osnovu preporuke Skupštinske komisije za javnu administraciju kolektivno razrešeno pet (5) članova Nezavisnog Odbora.

72. U tom pogledu, Sud podseća da podnosioci zahteva tvrde da je osporena odluka Skupštine u sadržajnom i proceduralnom aspektu u suprotnosti sa članovima 101. [Civilna služba] i 142. [Nezavisne agencije] Ustava.
73. Što se tiče njihovog zahteva, Sud podseća da se podnosioci zahteva u suštini, u vezi sa njihovim ustavnim navodima pozivaju na: (i) član 101. Ustava, navodeći da isti postavlja Nezavisni Odbor u funkciju nezavisne institucije, za koju su Skupština, Vlada i drugi politički organi lišeni ovlašćenja da se mešaju u čuvanju profesionalnog i civilnog integriteta civilne službe; (ii) član 142. Ustava, navodeći da isti reguliše oblik i način osnivanja nezavisnih agencija, u suštini kategorišući Nezavisni Odbor u ovom delu, takođe naglašavajući da agencije vrše svoju pravnu funkciju bez uticaja i nezavisno od svakog uputstva ili uplitanja drugih državnih organa, uključujući i organ koji ga je osnovao.
74. Sud dalje podseća da su se, razrađujući gore navedene navodne ustavne povrede, podnosioci zahteva (i) pozvali na Zakon o NNOCSK-u u kojem se navodi da je u ovom slučaju došlo do povrede procedure koja je sprovedena radi razrešenja članova Nezavisnog Odbora zato što su oni kolektivno razrešeni sa dužnosti iako su pojedinačno izabrani na svoju poziciju; (ii) pozvali na član 15. (Prekid mandata člana Odbora) Zakona o NNOCSK-a, navodeći da je odluka o razrešenju/prekidu mandata članova Nezavisnog Odbora neustavna, jer u slučaju razrešenja nije ispunjen nijedan od uslova iz ovog člana i da u preporuci nema činjenica koje ukazuju da su članovi Nezavisnog Odbora povredili Zakon; (iii) navode da su članovi Odbora i sam Odbor kao nezavisni ustavni organ bili podvrgnuti pritisku i uplitanju Skupštinske komisije za javnu administraciju, što prema podnosiocima zahteva dokazuje tendenciju uplitanja u nezavisnost ove institucije; i (iv) pozivali se na presudu Suda u slučaju KO171/18, a posebno na stav 247 iste, stav 3. člana 11. (Mandat članova Odbora) Zakona o NNOCSK-u, pitanje imuniteta od razrešenja za donošenje odluka.
75. Imajući u obzir tvrdnje podnosilaca zahteva i okolnosti u ovom slučaju, Sud naglašava da je važno da se prvo razradi status Nezavisnog Odbora i njegova nezavisnost kao institucije zasnovano na Ustavu, zakonima koji se primenjuju i presudama Suda; kao i nadležnost Skupštine da nadzire rad Nezavisnog Odbora, a da zatim pređe na ocenu ustavnosti osporene odluke o razrešenju pet (5) članova Nezavisnog Odbora. Samim tim, Sud će u nastavku razmotriti opšta načela u vezi sa (i) primenljivosti člana 142 Ustava; (ii) statusom i nezavisnosti Nezavisnog Odbora i njegovih članova, na osnovu stava 2 člana 101. Ustava; da bi dalje nastavio sa (iii) nadležnosti Skupštine za nadzor Nezavisnog Odbora; i na kraju će primeniti ove principe u (iv) oceni ustavnosti osporene odluke.

I. Što se tiče primenljivosti člana 142. [Nezavisne agencije] Ustava

76. Sud najpre podseća da se podnosioci zahteva, između ostalog, pozivaju i na član 142. Ustava u prilog svojim argumentima, a u vezi sa povredom nezavisnost Nezavisnog Odbora.

77. S tim u vezi, Sud prvenstveno podseća na svoju presudu KO171/18, u kojoj je ocenio ustavnost Zakona o NNOCSK-u, koji uređuje funkcije, nadležnosti, organizaciju i funkcionisanje Nezavisnog Odbora (vidi slučaj Suda KO171/18, podnosilac *Ombudsman*, ocena ustavnosti članova 2, 3 (stav 1, podstavovi 2, 3 i 4), 4 (stav 1), 6, 7 (stav 1, podstavovi 2, 3 dhe 4), 11 (stav 3), 18, 19 (stavovi 5, 6, 7 dhe 8), 20 (stav 5), 21, 22, 23, 24 i 25 (stavovi 2 i 3) Zakona br. 06/L-048 o Nezavisnom nadzornom odboru, presuda od 25. aprila 2019. godine). U toj presudi, Sud je, između ostalog, naglasio da Poglavlje XII [Nezavisne institucije] Ustava na poseban način uređuje nezavisne institucije kao što su : (i) Ombudsman (članovi 132-135. Ustava), (ii) Stalni revizor Kosova (članovi 136-138. Ustava), (iii) Centralna izborna komisija (član 139. Ustava), (iv) Centralna banka Kosova (član 140. Ustava) i (v) Nezavisnu komisiju za medije (član 141. Ustava). Takođe, član 142. [Nezavisne agencije] Ustava, u okviru istog poglavlja, utvrđuje mogućnost osnivanja nezavisnih agencija od strane Skupštine, na osnovu relevantnih zakona, kojima se uređuju njihovo osnivanje, funkcionisanje i nadležnosti. Prema ovom članu, ove agencije (i) vrše svoje funkcije nezavisno od svih drugih organa ili vlasti u Republici Kosovo; i (ii) svaki organ, institucija ili neka druga vlast, koja sprovodi legitimnu vlast u Republici Kosovo je obavezna da saraduje i da odgovori na zahteve nezavisnih agencija tokom vršenja njihovih zakonskih nadležnosti, u skladu sa odgovarajućim zakonom.
78. Pored toga, Ustavom je osnovano još nekoliko drugih institucija, između ostalog, Ustavni sud u njegovom Poglavlju VIII, kao i Nezavisni nadzorni odbor civilne službe u njegovom članu 101. U presudi Suda u slučaju KO171/18, Sud je utvrdio da se Nezavisni Odbor ne može kategorisati kao nezavisna ustavna institucija prema Poglavlju XII Ustavu, niti kao nezavisna agencija na osnovu člana 142. Ustava, zbog toga što je (i) Ustav, u svom Poglavlju XII, izričito utvrdio nezavisne ustavne institucije, na taj način što je utvrdio i njihovu ulogu i status; i (ii) u Poglavlju XII, u članu 142. Ustava, uspostavio ustavni osnov za osnivanje nezavisnih agencija, utvrdivši da su to institucije koje osniva Skupština, na osnovu relevantnih zakona, koji uređuju njihovo osnivanje, funkcionisanje i nadležnosti (vidi slučaj KO171/18, gore citiran, stavovi 155-159).
79. Sud primećuje da dok je osnivanje nezavisnih agencija na osnovu člana 142. Ustava, nadležnost Skupštine, koja na osnovu odgovarajućih zakona reguliše i osnivanje, funkcionisanje i nadležnosti istih, Skupština nema istu nadležnost u vezi sa institucijama koje su osnovane po ustavnim odredbama, uključujući i Nezavisni Odbor, jer je osnivanje, funkcionisanje i nadležnost istog, u kolikoj meri to regulisano Ustavom, ne može se izmeniti od strane Skupštine, izuzev preko ustavnim izmena.
80. Sud, imajući u vidu navedeno, ponovo naglašava da, za razliku od nezavisnih agencija koje na osnovu člana 142 Ustava osniva Skupština, Nezavisni Odbor je institucija koja je utemeljena na osnovu člana 101 Ustava, i kao takvom, institucionalna nezavisnost koja mu je pripisana, prevazilazi onu koja je

zagarantovana za nezavisne agencije iz člana 142 Ustava. Zbog toga, Sud će razmotriti navode podnosioca zahteva u okviru oblasti delovanja člana 101 Ustava.

II. Što se tiče statusa i nezavisnosti Odbora i njegovih članova na osnovu stava 2. člana 101. Ustava

81. Sud podseća da stav 2. člana 101. utvrđuje sledeće: *“Nezavisni savet za nadzor civilne službe će obezbediti poštovanje uredbi i načela koja regulišu civilnu službu, koja odražava raznolikost stanovništva Republike Kosovo”.*
82. Zasnivano na ovoj ustavnoj normi, Sud će prvo nezavisnost Nezavisnog Odbora razmotriti na osnovu (i) opštih načela koja se odnose na Odbor prema Ustavu, Zakonu o NNOCSK-a, i praksi Suda; i (ii) individualne nezavisnosti članova Nezavisnog Odbora.
- (i) *Opšta načela koja se odnose na nezavisnost Odbora prema Ustavu i praksi Suda*
83. Sud prvenstveno naglašava da je Nezavisni Odbor institucija ustanovljena Ustavom. Potonji je pripisao Nezavisnom Odboru (i) kvalifikaciju „nezavisne“ institucije u vezi sa (ii) vršenjem njegovih ustavnih funkcija, odnosno *„osiguravanje poštovanja pravila i principa koji regulišu civilnu službu“.* Tačnije, stav 2 člana 101. Ustava, tačno propisuje imenovanje Nadzornog Odbora kao „nezavisnog“; i (ii) ovu „nezavisnost“ mu je pripisao radi *„osiguravanja poštovanja pravila i principa koji regulišu civilnu službu“.* Samim tim, svrha odgovarajuće ustavne odredbe odražava institucionalnu nezavisnost Nezavisnog Odbora radi vršenja njegovih funkcija za *„osiguravanje poštovanja principa i pravila koja regulišu civilnu službu“.* Nezavisno izvršavanje ove funkcije se osigurava putem nezavisnog donošenja odluka samih članova Nezavisnog odbora.
84. Sud takođe primećuje da je ista nezavisnost pripisana Nezavisnom Odboru i u Zakonu o NNOCSK—u. Član 6 (Funkcije Odbora) Zakona o NNOCSK-u, između ostalog, propisuje da: *“Za nadzor sprovođenja pravila i načela zakonodavstva civilne službe, Odbor ima sledeće osnovne funkcije: 1.1. razmatra i donosi odluke o žalbama civilnih službenika i kandidata za zapošljavanje u civilnoj službi; 1.3. nadgleda institucije javne administracije koje imaju zaposlene civilne službenike u vezi sprovođenja pravila i načela zakonodavstva civilne službe”.* Samim tim, nezavisna funkcija Nezavisnog Odbora ka *„osigurvanju poštovanja pravila i principa koja regulišu civilnu službu“* se realizuje putem nadležnosti istog, odnosno njegovih članova, za donošenje odluka u vezi sa žalbama civilnih službenika i kandidata za prijem u civilnu službu.
85. U tom kontekstu, i u nekoliko svojih odluka, Sud je razmotrio prirodu odluka Nezavisnog odbora, naglašavajući da je u svojoj sudskoj praksi, uključujući i slučaj Suda KI33/16 naveo da Nezavisni Odbor uživa prerogative suda u smislu člana 31.

[Pravo na pravično i nepristrasno suđenje] Ustava i člana 6. (Pravo na pravično suđenje) EKLJP-a i u ovoj sudskoj praksi, Sud je naglasio da se “*sud*” karakteriše u suštinskom smislu ovog izraza svojom sudijskom funkcijom, odnosno utvrđivanjem pitanja unutar svoje nadležnosti na osnovu pravila zakona i nakon postupaka koji su sprovedeni na propisan način [...], utvrđujući da su odluke Nezavisnog Odbora “*konačne, obavezujuće i izvršne*” te da je Nezavisni Odbor izpunjava kriterijume nekog „tribunala“ u smislu člana 31. Ustava i člana 6. EKLJP-a, zato što je, između ostalog, (a) nezavisan od izvršne vlasti i (b) ima punu nadležnost da odlučuje o pitanjima koja su pred njim kao što je propisano članom 31. Ustava i članom 6. EKLJP-a (vidi, *mutatis mutandis*, slučaj Suda KI33/16, *Minire Zeka*, presuda od 6. jula 2016. godine, stav 59); dok, u vezi sa nezavisnošću jednog „*nezavisnog suda*“, vidi slučaj KO12/17, podnosilac zahteva: *Narodni advokat*, presuda od 9. maja 2017. godine, stav 75; kao i gore navedeni slučaj KO171/18, stav 163).

86. Pored toga, Sud je u svojoj praksi naglasio da je Nezavisni Odbor kvalifikovan “*kvazi-sudskom*” institucijom, odnosno kao tribunal u vezi sa rešavanjem sporova koji su u vezi sa civilnom službom (pojam “*tribunal*” je široko rasprostranjen u diskursu ESLJP-a). Shodno tome, Nezavisni Odbor uživa prerogative jednog „*suda*“ upravo zbog nezavisnosti od izvršne i zakonodavne vlasti i kvalifikuje se kao institucija koja ima potpunu nadležnost da donosi obavezujuće odluke u vezi sa sporovima između civilnih službenika ili kandidata za civilne službenike, na jednoj strani, i institucija koje zapošljavaju civilne službenike, na drugoj strani (vidi, slučaj Suda KO171/18, gore citiran, stav 165).
87. Naravno da se zakonitost odluka Nezavisnog Odbora povinuje daljoj kontroli sudskih vlasti, pokretanjem upravnog spora kod nadležnog suda, unutar uslova i rokova koji su određeni odredbama Zakona o upravnom sporu, kako je utvrđeno u stavu 1. člana 22. (Pokretanje upravnog spora) Zakona o NNOCSK-u. Samim tim, kontrola, odnosno ocena zakonitosti odluka Nezavisnog Odbora je nadležnost sudskih vlasti.
88. Imajući u obzir gore navedeno, odnosno ustavne i zakonske odredbe i sudsku praksu Suda u vezi sa nezavisnosti Nezavisnog Odbora prilikom vršenja njegovih dužnosti i prirodi odluka koje su donete od istog, Sud će u nastavku razmotriti principe koji su povezani sa nezavisnošću članova Nezavisnog Odbora.

(ii) *Individualna nezavisnost članova Nezavisnog Odbora*

89. Sud naglašava da je Nezavisno odbor institucija koja je utemeljena ustavom i kojoj je potonji pripisao (i) kvalifikaciju „*nezavisne*“ institucije u vezi sa (ii) vršenjem njene ustavne funkcije, odnosno „*osiguranje poštovanja pravila i principa koji regulišu civilnu službu*“. Osiguranje poštovanja ovih pravila i principa se realizuje putem donošenja odluka članova Nezavisnog odbora. Kao rezultat ove funkcije koje je Ustav pripisao Nezavisnom Odboru, putem svoje sudske prakse, Sud je stavio naglasak na (i) kvalifikaciju Odbora kao „*kvazi sudske*“ institucije, odnosno kao tribunala u vezi sa rešavanjem sporova koji proizilaze iz civilne službe; i (ii)

činjenice da su odluke Nezavisnog odbora „konačne, obavezujuće i izvršive“. Naravno, ustavna nezavisnost Nezavisnog odbora u vezi sa njegovom ustavnom funkcijom u „osiguravanju poštovanja pravila i principa koji regulišu civilnu službu“, sadrži u sebi i nezavisnost članova Nezavisnog odbora u vezi sa donošenjem njihovih odluka.

90. U smislu ove nezavisnosti, Skupština je, putem usvajanja Zakona o NNPCSK-u, osigurala članovima Nezavisnog Odbora imunitet u vezi sa donošenjem odluka sa njihove strane. Tačnije, stav 3. člana 11 (Mandat članova odbora) zakona o NNOCSK-u propisuje da: „Predsednik i članovi Odbora, u vezi donošenja odluka u okviru ustavnih i zakonskih funkcija Odbora, uživaju imunitet od krivičnog gonjenja, građanskih parnica ili razrešenja“. Ova odredba je ocenjena u od strane Suda u Presudi u slučaju KO171/18, i nakon razmatranja odgovarajuće sudske prakse, ali i relevantnih izveštaja Venecijanske komisije, ocenjena je „u skladu sa Ustavom“.
91. Naravno, na osnovu te iste presude, funkcionalni imunitet zagarantovan članovima Nezavisnog Odbora prema Zakonu o NNOCSK-u je ograničen i ne uključuje radnje izvan njihovog delokruga rada kao članovi Nezavisnog Odbora, uključujući i ukoliko se optuže za krivična dela koja se ne odnose jednostavno na činjenice da su izvršili svoje funkcije koje su povezane sa izraženim stavovima, načinom glasanja ili odlukama koje su doneli tokom svog rada kao članovi Nezavisnog Odbora. Oni takođe nemaju imunitet ni od hapšenja (vidi, slučaj Suda KO171/18, gore citiran, stav 244). Sud je ocenio da je svrha imuniteta koji članovi Nezavisnog Odbora uživaju ta da budu slobodni da obavljaju svoje funkcije s nezavisnošću i bez straha od posledica zbog obavljanja svojih funkcija, sa naglaskom na donošenje odluka (vidi, slučaj Suda KO171/18, gore citiran, stav 247).
92. Pored toga, individualna nezavisnost članova Nezavisnog Odbora u smislu donošenja odluka uključuje i izražavanje te nezavisnosti ne samo pred spoljnim uticajima koje članovi Nezavisnog Odbora mogu imati, već i pred uticajima organa koji ih je imenovao na odgovarajuće položaje, odnosno Skupštine. Sud podseja da je jedna takva nezavisnot Ustavom pripisana i nezavisnim agencijama koje se, uistinu, utemeljuju od strane same Skupštine preko člana 142 Ustava. Sud naglašava da ova nezavisnost sadrži i svrhu da članovi odgovarajućih agencija budu slobodni da obavljaju svoje funkcije bez straha od posledica zbog obavljanja svojih ustavnih i zakonskih funkcija.
93. Sud dalje, takođe primećuje da Zakon NNOCSK-a, odnosno član 15 (Prekid mandata člana Odbora) istog, propisuje slučajeve prekida mandata člana nezavisnog Odbora od strane Skupštine po predlogu odgovarajuće Komisije Skupštine za javnu upravu ili većine glasova samog Odbora, ograničavajući se na sledeće razloge: (i) zbog povreda odredbi Zakona NNOCSK; (ii) kada izvrši radnju koja stvara sukob interesa i uprkos opomeni od strane nadležnog organa ne eliminiše sukob interesa u skladu sa odgovarajućim zakonom; (iii) u slučajevima izvršenja dužnosti u neskladu sa funkcijama istog; i (iv) u slučaju neopravdanog

odsustvovanja sa posla za više od pet (5) meseci zbog razloga koji nisu predviđeni zakonom.

94. Međutim, imajući u obzir kako je formulisan (i) stav 2. člana 101. Ustava; (ii) sudsku praksu Suda koja je gore objašnjena; i (iii) zajedničko čitanje člana 15. stava 3. člana 11 Zakona o NNOCSK-u, odnosno mogućnosti prekida mandata člana Nezavisnog Odbora od strane Skupštine i imuniteta, koji im je ista pripisala, u vezi sa razrešenjem povezanim sa donošenjem odluka u okviru ustavnih i zakonskih funkcija Nezavisnog odbora, Sud naglašava da se član Odbora ne može razrešiti iz razloga donošenja odluka, odnosno načina glasanja tokom razmatranja konkretnih slučajeva. Zakonitost takvog donošenja odluka, naime, i kako je to objašnjeno iznad, pripada sudskoj vlasti, kroz postupak upravnog spora kako je to i propisano u članu 22 Zakona o NNOCSK-u.

III. Što se tiče nadležnosti Skupštine da vrši nadzor Nezavisnog Odbora

95. Nadležnost Skupštine da nadzire rad Vlade i drugih javnih institucija, koje, na osnovu Ustava i zakona, izveštavaju Skupštini, je propisana u stavu 9. člana 65 [Nadležnosti Vlade] Ustava. U slučaju Nezavisnog odbora, ova nadležnost Skupštine je dalje navedena u detalje u Zakonu o NNOCSK-u. Tačnije, u (i) članu 4 (Nezavisni Nadzorni odbor Civilne Službe Kosova) i članu 28 (Godišnji izveštaj Odbora), na osnovu kojih se propisuje dužnost Odbora da o svom radu izvesti Skupštinu, najmanje jednom godišnje, i uvek kada se to zatraži od Skupštine i odgovarajućim postupcima; (ii) stava 1. člana 8. (Sastav Odbora) i člana 10. (Procedura imenovanja članova Odbora), koji propisuju nadležnost Skupštine da imenuje članove Nezavisnog odbora i odgovarajući postupak; (iii) članu 15 (Prekid mandata člana Odbora), koji propisuje zakonske osnove na osnovu kojih se može prekinuti mandat nekog člana Nezavisnog odbora i postupak koji se mora sprovesti; i (iv) članu 27 (Finansiranje Odbora), koji propisuje budžetsku nezavisnost Nezavisnog odbora, ali i njegovu obavezu da o doprinosima primljenim od strane donatora obavesti Skupštinu. Pored toga, Sud naglašava da je sama Skupština, u zakonu o NNOCSK-u, odnosno u članovima 23. (Procedura u slučaju neizvršenja odluke Odbora) i 24 (Administrativne sankcije zbog neizvršenja odluke Odbora) istog, naglasila na važnost izvršenja odluka Nezavisnog Odbora, propisujući i postupak koji se treba sprovesti u slučaju da se takvo što ne izvrši, odgovarajuće sankcije kao i obavezu Nezavisnog Odbora da se Skupština obavesti o takvim slučajevima.
96. Polazeći od ovih ustavnih i zakonskih normi, Sud prvenstveno naglašava da je nesporno ovlašćenje Skupštine da na osnovu stava 9. člana. Ustava, nadzire Nezavisni odbor. Mehanizmi ovog nadzora su dalje propisani u Zakonu o NNOCSK-u i istase materijalizuje kroz pomoć parlamentarnih tela, kao što su stalne komisije, funkcionalne komisije i *ad hoc* komisije, koje na osnovu stava 1. člana 77. [Komisije] Ustava, imenuje Skupština, a u ovom slučaju se ispostavlja da je to Skupštinska komisija za javnu upravu.

97. S tim u vezi, Sud takođe podseća da se i Venecijanska komisija bavila nadzornom ulogom Skupštine, a posebno radom komisija i u svom Mišljenju naglasila da stalne komisije treba da vrše efikasnu kontrolu u svojoj oblasti nadležnosti, koja ne treba da se ograniči na razmatranje izveštaja koje su podneli državni organi i zvaničnici, već takođe treba da uključi i aktivniju kontrolu radnji izvršne vlasti i nezavisnih agencija (vidi, Mišljenje br. 845/2016 Venecijanske komisije, pod naslovom: “*Parametri u odnosu između parlamentarne većine i opozicije u demokratiji*”, CDL-AD (2019) 015 od 24. juna 2019. godine, stav 92).
98. Stoga, Sud primećuje da nadležnost Skupštine da vrši nadzor Nezavisnog Odbora nije ograničena samo na prosto periodično izveštavanje, već da ista može da odluči i o razrešenju određenih članova Nezavisnog Odbora, na osnovu člana 15. (Prekid mandata članova odbora) Zakona o NNOCSK-u koji propisuje da razrešenje člana Nezavisnog Odbora ima pravo da predloži većina članova Nezavisnog Odbora ili odgovarajuća komisija Skupštine za javnu administraciju, i utvrđuje da Skupština većinom glasova može razrešiti člana Nezavisnog Odbora iz sledećih razloga: (i) zbog kršenja odredaba Zakona o NNOCSK-u, kako je to propisano u tački 1.1, stava 1 člana 15; (ii) kada izvrši radnju koja dovodi do konflikta interesa i uprkos upozorenju od nadležnog organa ne ukloni konflikt interesa shodno odgovarajućem zakonu kako je to propisano u tački 1.2, stava 1 člana 15; (iii) u slučajevima izvršenja zadataka u nesaglasnosti s njegovom funkcijom, kako je to propisano u tački 1.3, stava 1 člana 15; i (iv) neopravdano odsustvuje sa posla više od (5) dana iz razloga koji nisu predviđeni zakonom, kako je to propisano u tački 1.4, stava 1 člana 15. Zakona o NNOCSK-u.
99. Međutim, vršenje nadležnosti nadzora od strane Skupštine, propisano u stavu 9. člana 65. Ustava, je ograničeno u odgovarajućem odnosu sa stavom 2. člana 101. Ustava u smislu nezavisnosti Nezavisnog Odbora prilikom izvršavanja njegovih ustavnih funkcija, dok je vršenje nadležnosti razrešenja članova Nezavisnog Odbora od strane Skupštinom sporno u okolnostima ovog konkretnog slučaja, i ograničeno je u odnosu između (i) stava 2. člana 101. Ustava i Zakona o NNOCSK-u; i (ii) člana 15 Zakona o NNOCSK-u, koji propisuje mogućnost prekida mandata i stava 3. člana 11. Zakona o NNOCSK-u, koji propisuje imunitet od razrešenja povezan sa donošenjem odluka članova Nezavisnog Odbora.
100. Sud podseća da u okolnostima ovog konkretnog slučaja, Preporuka Skupštinske Komisije za javnu upravu u vezi sa razrešenjem članova Nezavisnog odbora i samim tim i Odluka Skupštine o razrešenju istih se zasniva na tačkama 1.1 i 1.3 stava 1. člana 15 (Prekid mandata članova Odbora) Zakona o NNOCSK-u. Sa druge strane, Zakon o NNOCSK-u propisuje nadležnost Skupštine da prekine mandat članovima Nezavisnog odbora u slučajevima i pod uslovima koji su propisani ovim Zakonom, Sud, oslanjajući se na principe koji su razrađeni iznad, u nastavku, treba da proceni da li je način vršenja takve vrste nadležnosti od strane Skupštine mogao da dovede do (i) prekoračenja ovlašćenja koja su propisana u stavu 9. člana 65. ustava; i (ii) povredu garancija, koje su propisane u stavu 2. člana 101 Ustava.

Primena gore navedenih načela u ovom slučaju

101. Sud prvenstveno podseća da podnosioci zahteva, između ostalog, i u smislu osporene odluke, naglašavaju da na osnovu stava 2. člana 101. ustava, Odbor je nezavisni organ i jedini koji ima nadležnost za očuvanje profesionalnog integriteta civilne službe kao i da se u osporenoj Odluci Skupština mešala na protivustavan način u nezavisnost funkcionisanja Nezavisnog Odbora. Pored toga, oni takođe naglašavaju da na osnovu obrazloženja osporene odluke, ne postoji niti jedna činjenica koja je predstavljena a koja: (i) potvrđuje da su članovi Odbora povredili Zakon o NNOCSK-u; (ii) potvrđuje da su razrešeni članovi Nezavisnog Odbora počinili radnje koje stvaraju konflikt interesa; (iii) potvrđuje da su razrešeni članovi Nezavisnog Odbora izvršavali svoje dužnosti u neskladu sa njihovim funkcijama; ili (iv) potvrđuje da su razrešeni članovi Nezavisnog Odbora bili neopravdano odsutni sa posla za više od pet (5) dana zbog razloga koji nisu propisani zakonom, kako je to propisano u članu 15. Zakona o NNOCSK-u. Sa druge strane, Sud podseća argumente poslanice Xhelili-Kica, koja naglašava da podnosiocima zahteva nije bio jasan zakonodavni proces kao i nadzorna funkcija Skupštine, jer da bi e ocenio jedan akt Skupštine u ustavnom aspektu, trebalo bi da Ustav izričito navede u najmanju ruku kakav je postupak odabira članova Nezavisnog odbora, čak i postupak razrešenja.
102. U smislu ovih navoda, Sud je već naglasio da (i) Nezavisnost nezavisnog Odbora propisana u stavu 2. člana 101. Ustava, u smislu njegove ustavne funkcije radi „osiguranja poštovanja pravila i principa koji regulišu civilnu službu“; (ii) ustavna funkcija „osiguranja poštovanja pravila i principa koji regulišu civilnu službu“ se realizuje putem donošenja odluka članova Nezavisnog odbora, odnosno nezavisnosti njihovih individualnih funkcija; (iii) na osnovu konsolidovane sudske prakse Suda, Nezavisni Odbor se kvalifikuje kao „kvazi sudska“ institucija, injegove odluke su „konačne, obavezujuće i izvršive“, kvalifikaciju koju mi je pripisala i sama Skupština, između ostalog, i u Zakonu o NNOCSK-u, uključujući i članove 23. i 24. istog; (iv) Skupština na osnovu stava 9. člana 65. Ustava i na osnovu odredbi zakona o NNOCSK-u, ima nadležnost nadzora Nezavisnog odbora, putem mehanizama koji su propisani u gore navedenom Zakonu, uključujući i nadležnost prekida mandata članova Nezavisnog Odbora; i (v) nadležnost Skupštine o nadzora Nezavisnog Odbora i njegovih članova se treba vršiti u skladu sa institucionalnim garancijama Nezavisnog odbora koje su propisane u stavu 2. člana 101. Ustava i odgovarajućih odredbi Zakona o NNOCSK-u.
103. U proceni da li je u okolnostima ovog konkretnog slučaja, vršenje nadležnosti nadzora od strane Skupštine, kako je to propisano u stavu 9. Člana 65. Ustava, prekoračilo odgovarajuća ovlašćenja u povredi institucionalnih garancija Nezavisnog odbora, kako je to propisano u stav 2. Člana 101. Ustava, Sud podseća da je osporenim Odlukom pet (5) članova Nezavisnog Odbora razrešeno kolektivno, a relevantna Preporuka Komisije za javnu administraciju koja je prethodila osporenoj odluci, u obrazloženju navodi bilo sledeće:

[...] Preporuka za pokretanje razrešenja članova Nezavisnog nadzornog odbora za civilnu službu data je u skladu sa članom 15, stav 1, tačke 1 i 3, na sledeći način:

- 1.1 zbog kršenja odredaba Zakona o NNOCSK-u;*
1.3 u slučajevima izvršenja zadataka u nesaglasnosti sa njegovom funkcijom;

Komisija je na sastanku održanom 01.06.2021. godine razmotrila godišnji izveštaj o radu NNOCSK-a i preporučila Skupštini [njegovu] neodobravanje. Na sastanku održanom 15.06.2021. godine razmatrane su povrede od strane članova [Odbora]. Tom prilikom, ocenjeno je da je Odbor postupio u suprotnosti sa članom 12. Zakona o NNOCSK-u, jer nije primenio važeće zakone tokom odlučivanja [...].”

104. Sud podseća da je na osnovu ove Preporuke Skupština donela odluku o razrešenju članova Nezavisnog odbora. Ova odluka Skupštine sadrži dve tačke. Prva navodi da je “razrešeno pet (5) članova Nezavisnog Nadzornog Odbora Civilne Službe Kosova”, navodeći pet (5) odgovarajućih imena. Sa druge strane, u drugoj tački se prosto navodi da “Odluka stupa na snagu danom usvajanja”.
105. Imajući o obzir da osporena odluka Skupštine ne sadrži nikakvo objašnjenje u vezi sa razrešenjem pet (5) člana Nezavisnog odbora, Sud, oslanjajući se na sadržaj Preporuke Skupštinske Komisije za javnu upravu primećuje da je Skupština razrešila članove Nezavisnog Odbora kolektivno, sa obrazloženjem da su (i) prekršili odredbe Zakona o NNOCSK-u, kako je to propisano u tački 1.1 stava 1. člana 15 istog; i (ii) izvršavali zadatke u nesaglasnosti sa njihovom funkcijom, kako je to propisano u tački 1.3 stava 1. člana 15 istog. Odgovarajuća Preporuka pored toga naglašava da “ocenjeno je da je Odbor delovao u suprotnosti sa članom 12 Zakona o NNOCSK-u, zbog toga što nije primenio zakone na snazi prilikom donošenja odluka.”
106. U nastavku, Sud će analizirati osporenu Odluku Skupštine o kolektivnom razrešenju pet (5) člana Nezavisnog odbora, pozivajući se na zakonskim osnovama na osnovu kojih je i doneta, počev od (i) tačke 1.3 stava 1. člana 15 Zakona o NNOCSK-u; da bi kasnije nastavio sa (ii) tačkom 1.1 stava 1. člana 15. Zakona o NNOCSK-u.
107. U vezi sa obrazloženjem Skupštine, odnosno obrazloženjem koje se nalazi u Preporuci Skupštinske komisije za javnu upravu, Sud primećuje da tačka 1.3 stava 1. člana 15. Zakona o NNOCSK-u propisuje mogućnost prekida mandata „u slučajevima izvršenja zadataka u nesaglasnosti sa njegovom funkcijom“. Slučajevi nesaglasnosti funkcija člana Nezavisnog odbora su izričito propisani u Zakonu o NNOCSK-u, odnosno u stavu 2. člana 11. istog, koji propisuje da: “Član Odbora nema pravo da tokom svog mandata obavlja neku drugu državnu funkciju, da bude član političke partije ili da učestvuje u političkim aktivnostima“. Preporuka, odnosno, osporena odluka Skupštine ne sadrži (i) nikakvu referencu na stav 2. člana 11. Zakona o NNOCSK-u; i (ii) nijednu činjenicu ili obrazloženje kako je pet (5)

članova Nezavisnog odbora moglo da vrši dužnosti člana Nezavisnog odbora u nesaglasnosti sa njihovim funkcijama, odnosno, mogli su da vrše neku drugu državnu funkciju, mogli su da vrše funkciju jednog člana neke političke partije ili su mogli da učestvuju u političkim aktivnostima.

108. Sa druge strane, u vezi sa obrazloženjem Skupštine, odnosno obrazloženjem koje se nalazi u Preporuci Skupštinske Komisije za javnu upravu, Sud primećuje da tačka 1.1 stav 1. člana 15. Zakona o NNOCSK-u propisuje mogućnost prekida mandata „*zbog kršenja odredbi ovog Zakona*“. Preporuka, odnosno osporena odluka ne sadrži niti jednu činjenicu/obrazloženje kako je pet (5) članova Nezavisnog Odbora moglo da vrše dužnosti člana Nezavisnog odbora „*kršenjem odredbi ovog Zakona*“.
109. Sud, međutim, primećuje da Preporuka Skupštinske komisije za javnu upravu koja je rezultirala osporenom odlukom Skupštine, navodi da „*ocenjeno je da je Odbor delovao u suprotnosti sa članom 12 Zakona o NNOCSK-u, zbog toga što nisu primenili zakone na snazi tokom donošenja odluka.*“ S tim u vezi, Sud se poziva na sadržaj člana 12 Zakona o NNOCSK-u, koji propisuje dužnosti članova Nezavisnog Odbora, kao što sledi: (i) da nepristrasno izvršavaju funkciju člana i da odlučuju u skladu sa Ustavom i zakonom; (ii) da čuvaju ugled i reputaciju Nezavisnog Odbora; i da (iii) Svaki član obavezan je da učestvuje u radu Odbora i procesu odlučivanja, kao i da obavlja i druge poslove utvrđene zakonom, pravilnikom o radu i ostalim podzakonskim aktima Nezavisnog Odbora. Sud primećuje da se gore navedena preporuka, na osnovu koje je doneta osporena odluka Skupštine, ne poziva ni na jednu činjenicu/obrazloženje kao podršku navodne povrede ove odredbe od strane pet (5) člana Nezavisnog Odbora kolektivno.
110. Pored toga, Sud naglašava da sadržaj člana 12 Zakona o NNOCSK-u prosto propisuje obavezu članova Nezavisnog Odbora da (i) da nepristrasno izvršavaju funkciju člana i da odlučuju u skladu sa Ustavom i zakonom čuvajući ugled i reputaciju Odbora; (ii) svaki član obavezan je da učestvuje u radu Nezavisnog Odbora i procesu odlučivanja; i (iii) svaki član obavlja i druge poslove utvrđene zakonom, pravilnikom o radu i ostalim podzakonskim aktima nezavisnog Odbora. Jedino obrazloženje Preporuke koja je rezultirala osporenom odlukom Skupštine, u smislu „*povreda odredbi ovog zakona*“, kako je to propisano u tački 1.1 stava 1. člana 15., je da pet (5) člana Nezavisnog odbora kolektivno „*nisu primenjivali zakone na snazi tokom odlučivanja*“. Imajući u obzir da preporuka/osporena odluka Skupštine ne sadrži niti jednu činjenicu ni dodatno obrazloženje u vezi sa povredama odredbi Zakona, izuzev reference na „*odlučivanje*“ članova Nezavisnog Odbora, odnosno tvrdnje o ne primenjivanju „*primenljivih zakona tokom odlučivanja*“, rezultira da je pet (5) člana Nezavisnog odbora razrešeno u vezi sa njihovim odlučivanjem prilikom vršenja funkcije radi „*osiguravanja poštovanja pravila i principa koji regulišu civilnu službu*“, kako je to i propisano u stavu 2. člana 101. Ustava.
111. Pored sadržaja same preporuke/osporene odluke, na osnovu koje su članovi Nezavisnog odbora razrešeni zbog „*odlučivanja*“, Sud, takođe, podseća da se radnje

Skupštinske komisije za javnu upravu, putem specifičnih pitanja za konkretne slučajeve i traženja spisa, koji su prethodili osporenoj odluci, sastoje u jednoj kontroli rada Nezavisnog Odbora u njihovoj ulozi kao donosioci odluka u slučajevima koji su podneti pred njima.

112. Specifičnije, gore navedena Preporuka Skupštine Komisije za javnu upravu o razrešenju članova nezavisnog Odbora je usledila nakon (i) neusvajanja godišnjeg izveštaja Nezavisnog Odbora; (ii) pitanja koja su postavili poslanici na sednici Skupštinske komisije za javnu upravu u vezi sa učinkom Odbora; i (iii) komunikacije preko Sekretarijata Skupštinske komisije za javnu administraciju, tražeći dodatne informacije i pristup konkretnim spisima predmeta Nezavisnog Odbora. S tim u vezi, Sud podseća da je Skupštinska komisija za javnu upravu postavila konkretna pitanja u vezi sa donošenjem odluka članova nezavisnog odbora i specifično u vezi sa: (i) svim predmetima koji su bili na čekanju pre nego što je nezavisni Odbor odlučio o predmetu o kome se raspravljalo u Komisiji (slučaj N.K.), uključujući, ali ne ograničavajući se na evidentiranje broja prethodnih predmeta pre nego što je odlučeno o tom slučaju; i (ii) tačnim brojem svih predmeta na čekanju, tačnim datumom podnošenja svake žalbe/zahteva/podneska koji je bio na čekanju i dostavljen pre predmeta N.K., ali koji nije obrađen pre ovog predmeta. Takođe, ova komisija je tražila i sledeće informacije: (i) da li su svi slučajevi koji su bili evidentirani kao na čekanju u prethodnom pitanju razmotreni u roku od četrdeset pet (45) dana i da se potvrdi da li za sve ove slučajeve nije bilo potrebno dati dodatno vreme za razmatranje, već je bio dovoljan dati rok ili ono što je ostalo od tog roka prilikom prenosa; i prilikom podnošenja ovog objašnjenja, Kancelarija za koordinaciju Komisije je tražila i (ii) da joj se dostave i datumi odlučivanja o slučajevima koji su u prethodnom pitanju identifikovani kao na čekanju; i (iii) da se priloži kompletan spis predmeta N.K.
113. U kontekstu gore navedenog, Sud podseća na opšta načela u smislu stava 2. člana 101. Ustava i na osnovu istog, Nezavisni Odbor je nezavisni organ, koji treba da osigura poštovanje pravila i principa civilne službe, čije poštovanje vrši putem donošenja odluka u slučajevima koji su podneti pred njim, i što podrazumeva individualnu nezavisnost članova Nezavisnog Odbora prilikom razmatranja konkretnih slučajeva.
114. Pored toga, Sud podseća da (i) članovi Nezavisnog Odbora uživaju nezavisnost u njihovom odlučivanju za „poštovanje pravila i principa koji regulišu civilnu službu“, kako je to i propisano u stavu 2. člana 101. Ustava; (ii) ova nezavisnost je dalje propisana i u sudskoj praksi Suda u slučaju KO171/18, i zakonskim odredbama, odnosno stavu 3. člana 11. Zakona o NNOCSK-u, koji članovima Nezavisnog Odbora pripisuje imunitet prilikom donošenja odluka u okviru ustavnih i zakonskih funkcija Nezavisnog Odbora, od krivičnog gonjenja, građanskih tužbi ili razrešenja, koji im omogućava da budu slobodni da izvršavaju svoje funkcije nezavisno i bez straha od posledica za izvršenje njihovih funkcija u vezi sa „izraženim mišljenjima, načinom glasanja ili donetim odlukama tokom njihovog rada“; (iii) iako Skupština ima ustavnu nadležnost da nadzire Nezavisni Odbor, uključujući i mogućnost prekida mandata njegovim članovima u slučajevima koji

su propisani u Zakonu o NNOCSK-u, članovi Nezavisnog Odbora se ne mogu razrešiti samo zbog odlučivanja jer u vezi sa istim imaju imunitet od razrešenja, kako je to i propisano u samom zakonu koji je Skupština usvojila. Pored toga, na osnovu tog istog zakona, zakonitost odluka Nezavisnog Odbora se povinuje kontroli sudske vlasti a ne zakonodavne vlasti.

115. Sud, na osnovu nezavisnosti Nezavisnog Odbora, prirode odluka koje Nezavisni Odbor donosi i funkcionalnog imuniteta koji uživaju članovi Nezavisnog Odbora, smatra da se isti ne mogu pozivati na odgovornost zbog načina glasanja ili odluka donetih u toku njihovog rada, jer bi to uticalo na njihovu nezavisnost, vršenje njihovih nadležnosti kao članova Nezavisnog Odbora, kako je zagarantovano načelima sadržanim u stavu 2. člana 101. Ustava.
116. Sud podseća da članu Nezavisnog Odbora, Skupština ne može proveravati razumnost donošenja odluka jer su one zaštićene načelom nezavisnosti odlučivanja Nezavisnog Odbora, koje odlučivanje je povezano sa „*obezbeđivanjem načela i uredbi civilne službe*“ iz stava 2. člana 101. Ustava, zaštićeno imunitetom od razrešenja prema stavu 3. člana 11. Zakona o NNOCSK-u.
117. Dužnost je Skupštine da nadzire, ali takođe i da čuva nezavisnost Nezavisnog Odbora, kako je to sama propisala u Ustavu i Zakonu o NNOCSK-u. Ovo podrazumeva, između ostalog, ne samo dužnost odabira članova preko jednog otvorenog, transparentnog i postupka zasnovanog na meritokratiji, već i eventualni prekid odgovarajućeg mandata na individualnim osnovama, agrumentujući precizno činjenice i razloge koji su doveli do takve preporuke, a na osnovu okolnosti po kojima zakon dozvoljava prekid mandata, a ne na očekivanjima ili mešanjima zakonodavaca o odlukama koje je član Nezavisnog Odbora doneo ili je trebao da donese. Sud ponovo naglašava da se odlučivanje članova Nezavisnog Odbora u konkretnim slučajevima može osporiti od nezadovoljne strane, koja tvrdi da je odluka Nezavisnog Odbora nezakonita, inicirajući upravni spor pred nadležnim sudom, u roku koji je propisan u odredbama Zakona o upravnim sporovima, a kako je to i predviđeno u stavu 1. člana 22. Zakona o NNOCSK-u
118. Stoga, Sud utvrđuje da je Skupština razrešila članove Nezavisnog Odbora na osnovu stava 1. tačkaka 1.1. i 1.3. člana 15. Zakona o NNOCSK-u, bez spominjanja u Preporuci odgovarajuće komisije i osporenu odluku Skupštine, nijedne činjenice na osnovu zakona, u vezi sa razrešenjem pet (5) članova Nezavisnog Odbora kolektivno, već samo sa obrazloženjem da Nezavisni Odbor *'prilikom donošenja odluke nije primenjivao važeće zakone'*, odnosno zbog njihovog odlučivanja u konkretnim slučajevima, za koje članovi Nezavisnog Odbora uživaju imunitet od razrešenja, kako je utvrđeno stavom 3. člana 11. Zakona o NNOCSK-u, a koje se odlučivanje, pored toga, povinuje oceni zakonitosti od strane sudske vlasti u postupku upravnog spora, kako je to i propisano u članu 22. Zakona o NNOCSK-u, prekoračila granice nadležnosti nadzora rada javnih institucija, utvrđenih stavom 9. člana 65. Ustava, u osporavanju garancija u vezi sa nezavisnošću nezavisnog Odbora prilikom vršenja njegovih funkcija, propisanih u stavu 2. člana 101. Ustava.

119. Samim tim, Sud, konačno, utvrđuje da odluka Skupštine Republike Kosovo br. 08/V-029 u vezi sa razrešenjem pet (5) članova Nezavisnog nadzornog odbora za civilnu službu Kosova, nije u saglasnosti sa stavom 2. člana 101. [Civilna služba] Ustava Republike Kosovo. Posledično, Sud zaključuje da Odluka Skupštine [Br.07-V-063] o odabiru pet (5) članova Nezavisnog Odbora, od 8. oktobra 2020. godine, ostaje na snazi

Zahtev za privremenu meru

120. Sud podseća da podnosioci zahteva takođe traže od Suda da prihvati član 43. Zakona, pozivajući se tako na *ex-lege* suspenzivni efekat primene zakona ili odluke Skupštine. Podnosioci zahteva, s tim u vezi, (i) traže od Suda da obavesti uključene strane da se osporena odluka *ex-lege* obustavlja i da se ne dostavlja na izvršenje do konačne odluke Suda i (ii) ocenjuju da nije potrebno izričito zahtevati obustavljanje izvršenja akta, sve dok bi isti prema zakonu trebao da ima suspenzivno dejstvo u primeni, jer je osporen pred ovim Sudom na osnovu stava 5. člana 113. Ustava.
121. Dana 21. oktobra 2021. godine, Sud je po službenoj dužnosti uveo privremenu meru do 15. decembra 2021. godine, te obrazložio da ista predstavlja javni interes, čime je odmah suspendovao osporenu odluku i utvrdio da Skupština mora da se uzdrži od svake radnje u vezi sa pitanjem izbora novih članova do konačne odluke Suda (za detaljno obrazloženje u vezi sa razlozima Privremene mere, vidi odluku o privremenoj meri u slučaju KO127/21 od 21. oktobra 2021. godine).
122. Dana 9. decembra 2021. godine, Sud je proglasio zahtev prihvatljivim i odlučio o njegovom meritumu. Istog dana, Sud je takođe odlučio da ukine privremenu meru.

Zahtev za raspravu

123. Sud takođe podseća da su podnosioci zahteva tražili održavanje rasprave.
124. Sud podseća na stav 2. pravila 42. [Pravo na raspravu i odustajanje] Poslovnika o radu, koje propisuje da: *“Sud može zakazati raspravu ukoliko veruje da je ista neophodna radi razjašnjenja dokaza ili zakona”*.
125. Sud primećuje da je gore navedeno pravilo Poslovnika diskrecione prirode. Kao takvo, to pravilo predviđa samo mogućnost da Sud naloži održavanje rasprave u slučajevima u kojima smatra da je potrebno razjasniti pitanje dokaza ili zakona. Samim tim, Sud nije u obavezi da zakaže održavanje rasprave u slučaju da smatra da su postojeći podaci u spisima predmeta, van svake sumnje, dovoljni za donošenje meritorne odluke u vezi sa slučajem koji se razmatra (vidi, između ostalog, slučaj Suda: KI34/17, podnositeljka zahteva *Valdete Daka*, presuda od 1. juna 2017. godine, stavovi 108-110).
126. U ovom slučaju, Sud ne smatra da postoje bilo kakve nejasnoće u vezi sa „*dokazima ili zakonom*“ i stoga ne smatra neophodnim održavanje rasprave. Dokumenti sadržani u zahtevu su dovoljni za odlučivanje o meritumu ovog slučaja.

127. Shodno tome, Sud, jednoglasno, odbija zahtev podnosioca za zakazivanje rasprave.

IZ TIH RAZLOGA

Ustavni sud, u skladu sa članovima 113.5 i 116.2 Ustava, članovima 20. i 27. Zakona kao i na osnovu pravila 59 (1) Poslovnika, dana 9. decembra 2021. godine:

ODLUČUJE

- I. DA PROGLASI, jednoglasno, zahtev prihvatljivim;
- II. DA UTVRDI, jednoglasno, da odluka br. 08/V-029 Skupštine Republike Kosovo u vezi sa razrešenjem pet (5) članova Nezavisnog nadzornog odbora za civilnu službu Kosova nije u saglasnosti sa stavom 2. člana 101. [Civilna služba] Ustava Republike Kosovo;
- III. DA UKINE, jednoglasno, odluku br. 08/V-029 Skupštine Republike Kosovo u vezi sa razrešenjem pet (5) članova Nezavisnog nadzornog odbora za civilnu službu Kosova;
- IV. DA UKINE, jednoglasno, odluku o privremenoj meri od 21. oktobra 2021. godine;
- V. DA ODBIJE, jednoglasno, zahtev za raspravu;
- VI. DA DOSTAVI ovu presudu podnosiocima zahteva, predsedniku Republike Kosovo, predsedniku Skupštine Kosova, Vladi Kosova, Ombudsmanu i Nezavisnom nadzornom odboru za civilnu službu Kosova;
- VII. DA OBJAVI ovu presudu u Službenom listu, u skladu sa članom 20.4 Zakona, i
- VIII. DA PROGLASI da ova presuda stupa na snagu odmah.

Sudija izvestilac

Bajram Ljajifi



Predsednica Ustavnog suda

Gresa Caka-Nimani

